

331  
2 es.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

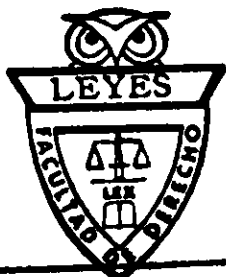
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL

“ANALISIS DEL ARTICULO 77-BIS DE LA  
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS”

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
CLAUDIO GUTIERREZ MONROY



2500 14

CIUDAD UNIVERSITARIA

1998

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

CAPITULO PEFAACULTAD DE DERECHO  
UNIDAD DE SEMINARIOS  
JOSÉ VASCONCELOS. SEMINARIO  
DE DERECHO FISCAL Y  
FINANZAS PÚBLICAS.

Ciudad. Universitaria, D.F., a 23 de enero de 1998.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ,**  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINIS-  
TRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **CLAUDIO GUTIÉRREZ MONROY** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 77-BIS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**".

Con fundamento en los artículos 8º. Fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes Profesionales de la Universidad, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO  
DE  
DERECHO FISCAL

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITÚ"  
La Directora

  
LIC. MA. DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO.

México, D.F. a 19 enero de 1998.

LIC. MA. DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO  
Directora del Seminario de Derecho Fiscal  
de la Facultad de Derecho.  
P r e s e n t e.

Por medio de la presente, me permito poner a su consideración la Tesis del compañero CLAUDIO GUTIÉRREZ MONROY, cuyo tema es : "ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 77-BIS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS", el cual desde mi particular punto de vista, cumple con los requisitos que exige ese Seminario a su digno cargo.

Por lo anterior, mucho agradeceré ponerlo a su consideración y si así lo juzga pertinente, el mismo sea aprobado.

Reciba usted un afectuoso saludo y de antemano mi agradecimiento por su atención prestada.

Atentamente



LIC. HUGO CARRASCO IRIARTE

**LA PRESENTE OBRA ESTÁ DEDICADA A :**

**LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**LA FACULTAD DE DERECHO**

**A TODOS LOS ILUSTRES PROFESORES CON QUIENES TUVE EL HONOR DE  
PARTICIPAR EN SUS EXPOSICIONES**

**A MIS PADRES:**

**ING. ELÍAS GUTIÉRREZ VILLANUEVA  
POR MOSTRARME SIEMPRE CON SU  
EJEMPLO EL CAMINO CORRECTO  
DENTRO DE LA HONRADEZ Y LA DIGNIDAD**

**PROFRA. GUADALUPE MONROY VIOLANTE  
POR SU CONSTANTE CUIDADO Y ENSEÑANZA  
DE LOS VALORES PARA AMAR A MIS SEMEJANTES**

**A MI ESPOSA Y A MIS HIJOS  
ESTÉBAN Y MARIANA  
POR BRINDARME LOS MOMENTOS  
MÁS FELICES DE MI VIDA.**

**A MIS HERMANOS  
ELIA, GUADALUPE  
Y JESÚS  
POR ENSEÑARME A TRAVÉS  
DE SU ESFUERZO PERSONAL**

**A LA FAMILIA GARCÍA MUÑOZ  
POR SU APOYO Y COMPRENSIÓN  
EN TODOS LOS MOMENTOS**

**EN RECUERDO Y HONOR  
DE MI HIJA CLAUDIA, A  
QUIEN AMARE TODA MI VIDA**

## ÍNDICE

### ANÁLISIS DEL ARTICULO 77-BIS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

#### CAPITULO I

##### 1.- HISTÓRICOS.

A) Constitución de Apatzingán.....	2
B) Constitución de 1824.....	5
C) Constitución de 1836.....	8
D) Constitución de 1857.....	10
E) Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios de la Federación.....	12
F) Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857.....	14
G) Constitución de 1917.....	17
H) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales y de los Altos funcionarios de los Estados.....	19
I) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación , del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.....	21
J) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	23



## 2.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

A) Título Cuarto Constitucional.....	26
B) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	29
B-1) 1a. Reforma de 23 de junio de 1992.....	34
B-2) 2a. Reforma de 02 de julio de 1992.....	39
B-3) 3a. Reforma de 23 de noviembre de 1993.....	42
B-4) 4a. Reforma de 26 de mayo de 1995.....	43
B-5) 5a. Reforma de 19 de octubre de 1995.....	45
B-6) 6a. Reforma de 28 de noviembre de 1996.....	46
3.- DIARIO DE LOS DEBATES.....	49
A) 2a. Reforma de 10 de julio de 1992.....	57
B) 3a. Reforma de 20 de diciembre de 1993.....	81
C) 5a. Reforma de 22 de noviembre de 1995.....	86
D) 6a. Reforma de 28 de noviembre de 1996.....	88

## CAPITULO II

### DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS

#### 1.-RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

A) Concepto.....	91
B) Responsabilidad Civil.....	99
C) Responsabilidad Penal.....	103
D) Responsabilidad Política.....	112

D-1) Sujetos.....	113
D-2) Causas.....	114
D-3) Sanciones.....	115
E) Responsabilidad Administrativa.....	115
E-1) Sanciones.....	123
2.- RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.....	127
A) Responsabilidad del Estado por el hecho de leyes.....	132
B) Responsabilidad por Ley inconstitucional.....	133
C) Responsabilidad del Estado por Actos Jurisdiccionales.....	135

### CAPITULO III

#### ENTRADA EN VIGOR DEL ARTICULO 77-BIS

##### 1.-PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

A) Proceso.....	141
B) Proceso Jurídico.....	142
C) Procedimiento.....	142
D) Diferencias entre Proceso y Procedimiento.....	143
E) Procedimiento Administrativo.....	144
F) Procedimiento Administrativo Disciplinario.....	145
G) Sujetos de Responsabilidad Administrativa.....	145
H) Obligaciones de los Servidores Públicos.....	146
I) Sanciones por Falta Administrativa.....	152
J) Elementos para imponer Sanciones Administrativas.....	153

K) Reglas para imponer Sanciones Administrativas.....	154
L) Autoridades para imponer este procedimiento.....	155
M) Procedimiento Administrativo Disciplinario.....	155
N) Medios de Impugnación de resoluciones Administrativas.....	165
Ñ) Ejecución de Sanciones Administrativas.....	167
O) Medios de Apremio.....	168
P) Prescripción para imposición de sanciones.....	169

## 2.-REPARACIÓN DEL DAÑO

A) Concepto del Daño.....	172
B) Concepto de Perjuicios.....	173
C) Distinción entre Daños y Perjuicios.....	173
D) Consecuencias del Incumplimiento de las Obligaciones.....	173
E) Concepto del Daño Moral.....	176
F) Reparación del Daño.....	177
G) Requisitos del Resarcimiento.....	178
H) Consideraciones respecto a la Reparación del Daño.....	179
I) Reparación del daño en materia Penal.....	182
J) Reparación del daño por parte del Estado.....	187
K) Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.....	192

**CAPITULO IV**  
**REFORMAS A OTRAS LEYES**

1.-Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.....	195
2.-Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.....	198
3.-Código Civil para el Distrito Federal.....	200
4.-Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.....	202
5.-Reformas en Materia de Derechos Humanos.....	203
6.-Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura.....	204
7.-Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.....	204
8.-Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	205
CONCLUSIONES.....	206
BIBLIOGRAFÍA.....	209
ANEXOS	
Anexo I.....	161
Anexo II.....	194

# CAPITULO I

## ANTECEDENTES

### HISTÓRICOS

Habiendo ocupado el trono francés Luis XVI en 1774, intentó reformar la economía del país, delegando las funciones de gobierno a ministros ineptos y a favoritos, con lo que la revolución liberal-burguesa, ya en avanzado periodo de gestación, no tardó en estallar.

Impotente el rey para dominar la situación, convocó en 1789 los Estados Generales, sobre cuya organización se entabló la lucha entre la nobleza y el tercer Estado.

“En junio de ese mismo año, los diputados del tercer Estado proclamaron la Asamblea nacional, que luego tomó el nombre de Constituyente, votando el 26 de agosto de 1789, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, misma que sirvió de antecedente a la Constitución Francesa de 1791.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>. Diccionario Enciclopédico Ilustrado Sopena, Tomo II, Ed. Ramón Sopena, S.A. Buenos Aires 1978, pag. 1870.

“Dicha Declaración, era un conjunto de principios que adoptaron como base necesaria de las instituciones humanas, constando la misma de diecisiete artículos, entre los cuales se encuentran: respeto de la propiedad; soberanía nacional; admisibilidad de todos los ciudadanos a los empleos públicos; obligación para cada ciudadano de obedecer la ley, como expresión de la voluntad general ; respeto a las opiniones y creencias; libertad de palabra y de prensa; reparto equitativo de los impuestos consentidos libremente por los representantes del país; y sobre todo, igualdad política y social de todos los ciudadanos.”<sup>2</sup>

En nuestra Nación, habiéndose instalado el Congreso de Chilpancingo convocado por José María Morelos y Pavón el 14 de septiembre de 1813, se dio lectura al escrito titulado " Sentimientos de la Nación ", en el cual se proponían entre otras, la absoluta independencia de la Nación y la igualdad entre todos los ciudadanos, principio éste último, tomado de la Declaración de Derechos, antes mencionada.

### **Constitución de Apatzingán**

Posteriormente y bajo los mismos principios, fue promulgada la Constitución de Apatzingán el 22 de octubre de 1814, titulada Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana.

---

<sup>2</sup> Ibidem. pag. 1315.

Dividíase dicha Constitución en dos partes : Contenia la primera, en seis capítulos, una serie de principios generales sobre la religión, soberanía, propiedad, libertad e igualdad de todos los nacidos en la Nueva España, capítulo éste en el cual se encuentra el artículo 120, que señala como facultad del Congreso " hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo las formas que explica este Decreto "<sup>3</sup>, señalando más adelante, que el Tribunal de Residencia tenía la facultad de conocer las causas de los miembros del Congreso, Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia.

En su capítulo Quinto, artículo 26 la Constitución de Apatzingan otorgaba la facultad al pueblo para elegir con libertad a los funcionarios públicos.

Así mismo en su artículo 29, se señalaba ya como delito que el Magistrado ejerciera con arbitrariedad sus funciones sobre cualquier ciudadano.

En el seno del Supremo Congreso, encontramos que los diputados podían ser acusados durante el periodo de sus funciones, a través del artículo 59 que a la letra dice : "Los diputados serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles 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, por los

---

<sup>3</sup> México a través de los Siglos. Tomo VI, Dirección D. Vicente Riva Palacio, México 1981, 17ª ed., Ed. Cumbre, S.A., pag. 392.

de apostasía y por los del Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapación de los caudales públicos.”<sup>4</sup>

En el capítulo dieciocho se señaló que “dicho Tribunal de Residencia se encontraba integrado por siete jueces, los que eran elegidos por el Supremo Congreso de entre los individuos que para tal efecto su nombraban uno por cada provincia.”<sup>5</sup>

Los individuos componentes de este tribunal, se renovaban cada dos años y no podían ser elegidos para el periodo inmediato.

De entre los componentes del tribunal por suerte se escogía a un presidente, quien tenía la misma autoridad que los demás y se nombraba un fiscal que tenía como función la de formalizar las acusaciones que el mismo tribunal promovía de oficio y correspondía al Supremo Congreso nombrar al secretario, lo que hacía de entre tres individuos y por mayoría absoluta de votos.

El Tribunal una vez integrado, fijaba un término de un mes para conocer las acusaciones en contra de los funcionarios componentes del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia; pasando dicho término no se recibía ninguna otra.

---

<sup>4</sup> Ibidem, pag. 391.

<sup>5</sup> Ibidem, pag. 396.



Los Juicios de Residencia, debían de concluir dentro del término de tres meses, pues una vez transcurrido este, se absolvía al acusado, salvo que se tratara de un asunto de mucha importancia.

El Tribunal de Residencia, conocía igualmente de las causas que se promovían en contra de los individuos de las Supremas Corporaciones, por los delitos señalados en el artículo 59 y de los individuos del Supremo Gobierno por la infracción del artículo 166; respecto de estas causas, las acusaciones se efectuaban ante el Supremo Congreso, o el mismo actuaba de oficio, por lo que una vez realizadas las diligencias necesarias, disponía si había lugar o no a la formación de causa. Si la resolución era afirmativa se mandaba suspender de su cargo al acusado, y se remitía el expediente al Tribunal de Residencia quién formaba la causa, la substanciaba y decretaba la sentencia definitiva.

Las sentencias pronunciadas por el Tribunal de Residencia eran remitidas al Supremo Gobierno, quien las publicaba por medio del jefe o tribunal correspondiente.

#### **Constitución de 1824**

“Ya en 1824 y después de acaloradas discusiones sostenidas en el Congreso, entre federalistas y centralistas, acaudillados los primeros por don Miguel Ramos Arizpe, verdadero padre de la federación, y los últimos por fray Servando Teresa de Mier, autor de un discurso casi profético sobre los males que acarrearía al país este sistema,

promulgabase al fin la Constitución General de la República el 4 de octubre del mismo año.”<sup>6</sup>

“Era el nuevo código político, copia imperfecta de la Constitución de los Estados Unidos, con reminiscencias de la de 1812 y, en el fondo, una transacción con el pasado, pues se mantenía el principio de intolerancia en materia religiosa, y se conservaban los privilegios del clero y del ejército, que tantos males habían de traer al país”<sup>7</sup>, sin embargo se estableció en la misma, que el presidente, podía ser responsable durante su periodo por los delitos de traición a la independencia nacional o la forma establecida en el gobierno y por cohecho o soborno, así como por actos dirigidos a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o que a éstos tomen posesión del cargo o a que ejerzan las facultades que se les atribuyen.

En el Título III, sección IV, se encuentran entre otros los siguientes preceptos:  
Artículo 38. Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de Gran Jurado sobre las acusaciones :

I. Del Presidente de la Federación, por los delitos de traición contra la Independencia de la Nación, forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno cometido durante el tiempo de su empleo.

---

<sup>6</sup> Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, nonena edición, Ed. PAX-MÉXICO, 1985, pag. 111.

<sup>7</sup> Josefina Zoraida Vazquez y otros. Historia General de México. Tomo 3, Ed. El Colegio de México, primera reimpresión SEP, México 1981, pag. 17

II. Del mismo Presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o a que estos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en la Constitución, o a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia, y de los Secretarios del Despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de su empleo.

IV. De los Gobernadores de los Estados por infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u ordenes del Presidente de la Federación que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y Leyes Generales de la Unión, y también por la publicación de leyes o decretos de las Legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.

El procedimiento lo señalan los artículos 39 y 40 de la citada ley. El primero de estos nos dice : La Cámara de Representantes hará exclusivamente de Gran Jurado, cuando el Presidente o Ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el Senado y el Congreso de Gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma Cámara servirá del mismo modo de Gran Jurado en los casos de acusación contra el Vicepresidente, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino.

El artículo 40 del propio ordenamiento dice a la letra : La Cámara ante la cual se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los artículos anteriores se

erirá en Gran Jurado, y si se declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su cargo, y puesto a disposición del tribunal competente.

Esta ley, tiene la enorme importancia de ser la primera que se ocupa en forma directa del problema de las responsabilidades oficiales, pero tiene defectos y deficiencias, en donde salta a la vista principalmente que nunca tuvo una ley reglamentaria que se ocupara de la materia en particular.

### **Leyes Constitucionales de 1836**

Las Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836 dedican algunos preceptos a señalar las responsabilidades en que podían incurrir los servidores del Estado. En la segunda ley, en el artículo 18, se dice que si alguno de los miembros del Supremo Poder Conservador, cometía algún acto o incurría en alguna omisión que tuviera carácter delictuoso, la acusación debería hacerse ante el Congreso General, el cual tenía que resolver si había lugar o no a proceder; en caso de que este resolviera en forma afirmativa, el procedimiento se continuaba ante la Suprema Corte de Justicia, quien determinaba lo pertinente; siendo igualmente ante esta donde se seguían las causas civiles cuando los miembros del Supremo Poder Conservador eran demandados.

En la tercera ley, que a través de sus artículos 47 al 50 se ocupa del tema. En el primero se establece que tratándose de delitos comunes cometidos por el Presidente de la

República no podía acusársele, sino hasta pasado un año de que terminara su gestión administrativa. Tampoco podía intentarse acusación en contra de los Senadores desde la fecha en que eran electos hasta dos meses después de que terminaran en su cargo, ni contra los Ministros de la Alta Corte de Justicia y Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos. La acusación tenía que hacerse ante la Cámara de Diputados, pero si el acusado era Diputado, entonces se hacía ante la de Senadores, en todo caso, después de haber terminado con su encargo, como ya se hizo notar.

Cuando se trataba de delitos catalogados como oficiales, cometidos por el Presidente de la República, Secretarios de Despacho, Magistrados de la Alta Corte de Justicia y Marcial, Consejeros, Gobernadores de los Departamentos, si era por infracciones al artículo 3ero., parte quinta de la segunda de estas leyes o ya bien por aquellas infracciones que pudieran cometerse del artículo 2o. de la cuarta ley, y del artículo 15 de la sexta ley, la acusación tenía que entenderse ante la Cámara de Diputados, esta era la que en primera instancia resolvería si había o no lugar a proceder.

En caso afirmativo se nombraba a dos miembros de su Cámara, para que sostuvieran dicha acusación ante la Cámara de Senadores, la cual resolvía como Tribunal de Sentencia. En la Cámara de Senadores se instruía el proceso y se fallaba; y si el fallo era adverso, se imponían cualquiera de estas dos penas: Destitución del cargo o empleo que tuviera el acusado, o inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro. Sin embargo se establece en la última parte del artículo 18, que " Si el procesado resulta ser a

juicio del mismo Senado acreedor a mayores penas, pasará al tribunal respectivo para que obre según las leyes.”

Cuando el delito era de los calificados de los comunes, el procedimiento se hacía de la siguiente manera : cualquiera de las dos Cámaras estaba facultada para declarar si era o no procedente poner a disposición de las autoridades competentes al funcionario impugnado, y solamente de que se tratara del Presidente de la República, era necesaria la confirmación de la otra Cámara.

Aparte de las penas que ya se señalaron para delitos oficiales y también de las que existían para castigar los delitos comunes, se establecía en el ordenamiento que se examina, una pena para todos los funcionarios que resultaran culpables; dicha pena consistía en declarar la suspensión de los derechos de la ciudadanía.

### **Constitución de 1857**

“El día 5 de febrero de febrero de 1857, se promulgó la nueva Constitución General de la República, obra del congreso constituyente, por la que se organizaba el país en forma de república representativa, popular, federal. Una conquista del movimiento reformista fue incluir un capítulo de garantías individuales o derechos del hombre, y un sistema jurídico de protección de dichas garantías o derechos. La Constitución de 1857 fue la primera que incluyó un capítulo especial de tal naturaleza. Los autores del proyecto

de 1856 consideraron los derechos del hombre como naturales y superiores a la autoridad, a la ley y a la sociedad misma, y no simples limitaciones al poder público”<sup>8</sup>.

En materia de responsabilidades, por su parte, además de traición a la patria y los delitos graves del orden común, se podía proceder contra el presidente por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral.

Los puntos principales, en torno a dicha responsabilidad, se centraron, no solo en contra de los funcionarios públicos, sino también de los agentes inferiores, por lo que el título V del proyecto presentado en 1856, que se admitió, hablaba de :

“Artículo 105. Todos los ciudadanos están en el derecho de acusar a los funcionarios públicos, y éstos en la estrecha obligación de responder de sus actos, así del orden común como del político, ante los tribunales ordinarios, en el concepto de que siempre se versen los intereses nacionales, habrá de seguirse en juicio en todas sus instancias ante la Suprema Corte de Justicia, empleándose, de no ser así el procedimiento común. La responsabilidad es extensiva a los agentes secundarios; más para dejar expedita la acción del poder judicial, cuando haya de enjuiciarse al presidente de la República, a los secretarios de despacho, cuya responsabilidad en lo político será solidaria, a los magistrados del Tribunal supremo y a los diputados del Congreso general,

---

<sup>8</sup> Josefina Zoraida Vazquez y otros. Op. Cit. pag. 99-101

es preciso que el acusado antes sea separado de su encargo en la forma que la Constitución lo establece.”<sup>9</sup>

El tiempo durante el cual deberá de ejercitarse la acción a fin de exigir la responsabilidad a un funcionario público era el de un año después de que había terminado en su puesto o en el momento de estar en el. ( Art. 107 )

El artículo 108 del ordenamiento en cuestión nos señala que en demandas del orden civil no hay fueros ni inmunidad para ningún funcionario público.

Bajo la vigencia de ésta Constitución, fueron expedidas leyes reglamentarias de esta materia el 3 de noviembre de 1870 y el 29 de mayo de 1896, además del Código Penal de 1870, que también contenía disposiciones varias sobre el particular.

### **Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios de la Federación**

La Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios de la Federación de fecha 3 de noviembre de 1870 fue la primera que se ocupó en particular de la materia; en su artículo 1o., se señalan los que se consideraban delitos oficiales:

- a) El ataque a las instituciones democráticas,
- b) A la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal,

---

<sup>9</sup> Moreno, Daniel. Op. Cit., pag. 550.



- c) A la libertad de sufragio,
- d) La usurpación de atribuciones,
- e) La violación de las garantías individuales y,
- f) Cualquier infracción a la Constitución o Leyes Federales en puntos de gravedad.

Por faltas oficiales se consideraban, aquellas irregularidades cometidas por funcionarios en el desempeño de sus encargos, pero que tuvieran poca importancia, no obstante que fuesen inclusive infracciones a la Constitución.

Los delitos oficiales se castigaban, según nos señala el artículo 4o. de la ley en comento, con la destitución del encargo en cuyo desempeño se haya cometido, y con la inhabilidad para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la Federación, por un tiempo que no baje de cinco ni exceda de diez años.

Las llamadas faltas oficiales, tenían como los delitos la pérdida del empleo y la inhabilidad para obtener el mismo u otro en un tiempo que no baje de un año, ni exceda de cinco; y por último en el artículo sexto, señala que la omisión en el desempeño de las funciones oficiales, será castigada con la suspensión así del cargo como de su remuneración, y con la inhabilidad para volver a desempeñarlo, lo mismo que otro del orden federal, todo por un tiempo que no baje de seis meses, ni exceda de un año.

El Gran Jurado, era el encargado de resolver si había o no lugar a proceder, pero cuando se conocía de un delito oficial, determinaba en definitiva el castigo que se debería imponer al inculpado.

En esta ley, ya se establecía la posibilidad de que cualquier persona pudiera presentar una denuncia; en efecto, lo anterior se encontraba establecido en el artículo 11, el cual prescribía que " los delitos, faltas u omisiones oficiales producen acción popular ".

**Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857 de fecha 06 de junio de 1896.**

Esta Ley en su capítulo I, señalaba que son responsables por delitos comunes, así como por los delitos, faltas u omisiones oficiales, los Diputados, los Senadores los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho. Como se ve se enumeran todos aquellos funcionarios que podían incurrir en responsabilidades.

Mas adelante se agrega que el Presidente de la República podía incurrir en responsabilidades en el desempeño de su cargo, pero que durante el tiempo del desempeño del mismo sólo podía ser acusado por los siguientes delitos :

- I. Traición a la patria
- II. Violación expresa de la Constitución,

III. Ataque a la libertad electoral, y

IV. Delitos graves del orden común.

También los Gobernadores de los Estados eran responsables por infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales.

El Congreso General conocía de las responsabilidades en que podían incurrir los Altos Funcionarios, pero éstos solamente podían ser acusados durante el tiempo en que desempeñaban su encargo, o un año después de haber cesado en sus funciones.

En el capítulo II de la ley en cuestión, se habla de la forma de integrar las Secciones Instructoras de los Jurados. " La Gran Comisión de cada Cámara al proponer las demás comisiones propondrá dos grupos de dieciséis individuos en la Cámara de Diputados y de diez en la de Senadores ". Una vez nombradas estas personas, se procedía a un sorteo para designar cuatro de cada uno de los grupos en cada Cámara, que eran las que pasaban a formar las Secciones Instructoras.

El procedimiento para conocer de un delito común cometido por un funcionario era el siguiente : la denuncia debería hacerse ante la Cámara de Diputados, el Presidente de ella consignaba el asunto a la Sección Instructora correspondiente, la Sección seguía un verdadero juicio para lo cual practicaba diligencias, hacía constatar las circunstancias del caso, y se precisaba el delito o delitos, así como la persona que los había cometido.

Al acusado se le hacía saber el delito por el que se le acusaba y se le concedía el derecho de defensa, se establecía un término prudente para recibir pruebas y tres días para que alegaran cada una de las partes; una vez que se había cumplido con todos estos requisitos se elaboraba un dictamen en forma de sentencia; este dictamen pasaba a la Secretaría de la Cámara y en seguida el Presidente de la misma citaba para integración del Gran Jurado de Acusación, que resolvía si había o no lugar a proceder; en caso negativo no se seguía procedimiento ulterior, pero cuando se resolvía afirmativamente, se ponía al acusado a disposición del Jurado de Sentencia, el cual estaba integrado por el Senado. Ante este se recibía la acusación de la Cámara de Diputados y después de que la Sección Instructora de dicha Cámara hacía el estudio correspondiente se resolvía en última instancia si se procedía o no contra el inculpado; en caso afirmativo se ponía al reo a disposición del juez competente, pero en caso negativo, se daba por terminado el juicio sin ulterior recurso.

El procedimiento para los delitos oficiales, era el mismo que se seguía para los delitos comunes, con la diferencia de que en los primeros, el Senado como Jurado de Sentencia imponía la correspondiente pena.

El artículo 56 de esta ley nos dice : " Al substanciar las Secciones Instructoras los procesos y diligencias correspondientes, procederán con la mayor reserva valiéndose de los medios probatorios de la ley y observando la tramitación establecida en el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, y para calificar los hechos y calificar sus circunstancias, así como para la aplicación de las penas, se atenderán tanto las Secciones

Instructoras como las mismas Cámaras a las reglas del Código Penal del Distrito Federal en cuanto sean adaptables, y a la Ley de 3 de noviembre de 1870 " .

En las reglas generales ( cap. VI ) se establecen algunos detalles con respecto al procedimiento, a saber : Las Cámaras deberían de conocer por riguroso turno las acusaciones que les presentaran; los documentos que se recibían como pruebas tenían que ser de carácter público; se aceptaba la recusación por causa justificada varias veces y sin justificación alguna; los jueces de distrito tenían que colaborar en las diligencias cuando el acusado no podía comparecer por causas graves; en fin, era una serie de exigencias a las cuales tenían que ajustarse las secciones instructoras. Por último, se establecía que los veredictos de las Cámaras, debían de publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Esta ley al igual que la anteriormente tratada, tiene un interés por ser de carácter reglamentario, es decir, se ocupa en particular de las responsabilidades oficiales, pero hay que hacer notar que su principal defecto al igual que las anteriormente estudiadas, es que solo toman en cuenta a los Altos Funcionarios y no señala responsabilidades en que podían incurrir el resto de los servidores públicos.

### **Constitución de 1917.**

El texto original de la Constitución de 1917, había seguido básicamente lo dispuesto en la de 1857 y, sobre todo, a las reformas de 1874 a la misma, por lo que se acogieron en los siete artículos que integran el Título Cuarto Constitucional, dos

principios fundamentales : el de igualdad ante la ley de todos los habitantes de la República y el de " la responsabilidad de todos los servidores públicos ", así como " el procedimiento para juzgarlos y la penalidad respectiva ".

En esta misma Constitución, en el artículo 111 se facultó al Congreso de la Unión para expedir a la brevedad posible, una Ley de Responsabilidad de todos los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, aclarando en su artículo 16 transitorio, que el Congreso Constitucional, en el período ordinario de sus sesiones que empezaría el 1o. de septiembre del propio año de 1917, debería de expedir la indicada Ley de Responsabilidades.

No obstante estas prevenciones categóricas, y a pesar de que las leyes anteriores sobre la materia no podían ya aplicarse en su integridad, a partir de la Constitución de 1917, por virtud de las nuevas modalidades que ésta introdujo, la Ley Reglamentaria de que se trata no fue dictada sino hasta veinte años después.

Los artículos 112, 113 y 114, hacen alusión a reglas de carácter general. El primero de ellos nos dice que en sentencias pronunciadas por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto; el 113 nos señala que sólo podrá exigirse responsabilidad por delitos o faltas oficiales, durante el periodo en que el funcionario ejerza su cargo o dentro del año siguiente a dejarlo; y el último de los señalados contiene que en demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

**Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorio Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados.**

El Ejecutivo de la Unión, remitió al Congreso el 28 de septiembre de 1937, la primera Ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, misma que fue promulgada el 30 de diciembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, con el nombre de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorio Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados.

En la exposición de motivos se estableció, cuales serían los actos y las omisiones que debían considerarse como delitos, especificándose las sanciones que debían aplicarse a cada caso en vista de la gravedad de los hechos, la temibilidad del inculpado, el mayor o menor perjuicio que se irroga a la colectividad o a los particulares, y las consecuencias, de escándalo o desprestigio para la Administración Pública, que el hecho pueda producir, se establecieron los procedimientos que debían seguir cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, así como las funciones que habrán de ejercer, con motivo de los delitos de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados.

Respecto de los delitos cuyo conocimiento corresponda a los tribunales judiciales comunes entre los que debe contarse al jurado popular, se creyó pertinente hacer intervenir, en cada caso, en la formación de estos, a los diversos sectores sociales que comprendieran el mayor número de actividades, con el fin de obtener una representación

popular lo mas efectiva posible y de arraigar, a la vez, en el pretendido sistema democrático la participación del pueblo en una función cuya pureza representa para el un grado sumo de interés, como lo es la justicia.

Se juzgo conveniente incluir en la nueva Ley a los Jefes de Departamentos Autónomos, a los altos funcionarios de Organizaciones controladas por el Estado y al Procurador y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, así como a los Magistrados de los Tribunales de cada una de las Entidades Federativas.

El capítulo de mayor novedad que contenía ésta Ley, es el que se refería a las investigaciones que debían practicarse y al procedimiento que debía seguirse cuando existía denuncia respecto al enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos.

Se consagró un capítulo especial, relativo a la facultad de que gozaría el Ejecutivo de la Unión, para solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de los funcionarios del poder judicial de la Federación, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, y de los Jueces del orden común de las propias Entidades, fijándose los procedimientos que debían observarse

La Cámara de Diputados, al presentar su dictamen ante el Congreso de la Unión señaló: " Por mas que pueda parecer ocioso expresarlo, queremos hacer hincapié en que la sola expedición de la Ley será insuficiente para que se produzcan los saludables efectos



moralizadores que deseamos que se realicen. Precisaré que concurra un conjunto de circunstancias propicias para su aplicación cotidiana. Será menester esforzarse para desarrollar el espíritu cívico de nuestro pueblo, porque sin su cooperación será imposible que los órganos encargados de exigir las responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos se den cabal cuenta de la conducta de éstos. Precisaré, además, que los particulares vean en la Ley un instrumento eficaz de lucha para proscribir de los sectores oficiales hasta el mas leve asomo de ineptitud y de venalidad, y no una simple válvula de escape para el desahogo de las pasiones que suscita necesariamente la actuación de todo funcionario público. De la distinción entre el leal cumplimiento de un deber ciudadano y la delación anónima o ligera dependerá en buena parte el éxito de la Ley.”

No obstante la letra de esta Ley secundaria, su aplicación casi resultó una burla, porque nunca se aplicaron sus preceptos, sino a los menos indicados. Bajo dicha ley empleados menores del ramo de Hacienda, generalmente vendedores de timbres fiscales, o empleados de correos que sustraían un giro postal de los sobres de correspondencia, fueron los enjuiciados; pero Secretarios de Estado, altos funcionarios de organismos descentralizados o de alguna Secretaría, o gobernadores, jamás se dio un caso de enjuiciamiento por responsabilidad.

**Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.**

Posteriormente encontramos la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, misma que fue promulgada el 31 de diciembre de 1979, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1980.

Encôntramos que esta ley es semejante a la de 1940, ya que el título primero es igual con la única salvedad que en esta ley se le agregó el procedimiento para los delitos comunes, integrando también los delitos oficiales que anteriormente aparecían en el título segundo, por lo que se refería al tercero fue derogado en esta ley ya que se trataba solo de delitos que eran cometidos por los Altos Funcionarios de la Federación, de los Gobernadores de los Estados y de los Diputados de las Legislaturas Locales.

En el procedimiento respecto de los funcionarios que gozan de fuero es el mismo al título con el nombre de procedimiento respecto de los delitos y faltas oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación y de los Estados siendo todos sus capítulos iguales lo mismo que en las disposiciones generales.

Con respecto al procedimiento de los delitos y faltas oficiales de los demás Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, lo mismo que el título anterior, el nombre fue lo único que cambió ya que era procedimiento de los delitos y faltas oficiales de los Funcionarios y Empleados que no gozaban de fuero; pero por lo que se refiere al contenido, siguió siendo el mismo.

En el Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos, se le agregó " por delitos y faltas oficiales " igualmente como en los demás casos el contenido es el mismo, derogándose el capítulo último que era el de procedimiento que seguía el Jurado de Responsabilidades.

Por último el Título final quedó en los mismos términos, salvo que en esta nueva ley ya no se mencionaba lo referente a los Notarios Públicos.

#### **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

Encontramos que la ley antes mencionada fue derogada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, misma que actualmente se encuentra vigente.

Primeramente señala un listado de las autoridades competentes para aplicar la presente, las cuales son: Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Congreso de la Unión, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Dependencias del Ejecutivo Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunales del Trabajo y los demás Órganos Jurisdiccionales que determinen las leyes.

El Título Segundo, señala los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia.

Los Servidores que están sujetos a este juicio se encuentran establecidos en el artículo 110 constitucional por las infracciones que a continuación se señalan : ataque a las instituciones democráticas y a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, violación de las garantías individuales y a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, infracciones a la Constitución y leyes federales, violaciones graves a los planes y programas y presupuesto de la administración pública federal y leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales, no procediendo este juicio por la expresión de ideas, siendo el Congreso de la Unión el que valora la existencia del acto u omisión quedándose a lo dispuesto por el Código Penal, el cual si es condenatorio se sancionara con la destitución e inhabilitación de uno a veinte años para obtener un nuevo cargo.

Por lo que respecta al Juicio Político, es el mismo al establecido en la Ley de Responsabilidades de 1980, con el único agregado de que las responsabilidades de los Gobernadores, Diputados de las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Estatales, las conocerá la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de Sentencia dentro de los 30 días siguientes a las conclusiones, por lo que la sentencia tendrá efecto declaratorio, comunicándolo a las Legislaturas que correspondan para que procedan de acuerdo a sus respectivas leyes.

En lo que se refiere a la Responsabilidad Administrativa, la infringen los servidores mencionados en el artículo 2o. de esta ley reglamentaria, ya que tienen la obligación de cumplir con la máxima diligencia del cargo, ejecutar cabalmente los planes

y programas, cumplir las leyes y normas, utilizar los recursos para el desempeño del cargo, custodiar los documentos impidiendo su destrucción, observar buena conducta en su cargo, así como de trato, comunicar al titular del cumplimiento de las obligaciones, abstenerse de seguir ejerciendo un cargo después de concluido el mismo, ejercer un cargo que la ley prohíba, contratar a quien está inhabilitado, solicitar dádivas, desempeñar el cargo sin pretender obtener beneficios, abstenerse de las instrucciones de la Contraloría o de cualquier acto que implique incumplimiento a las disposiciones jurídicas.

A efecto de iniciar el procedimiento para estas infracciones, se establece que cualquier ciudadano podrá presentar su denuncia ante la Contraloría Interna de cada Secretaría, ya que el titular de dichas Contralorías es nombrado a través del Ejecutivo Federal, el cual será sancionado por incumplimiento de sus funciones con apercibimiento público o privado, amonestación, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación, tomándose en cuenta la gravedad, las circunstancias económicas, el nivel jerárquico, la antigüedad, la reincidencia y el enriquecimiento del beneficiado.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL

En la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal el 2 de diciembre de 1982, se estableció que a efecto de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción era necesario actuar de inmediato por parte de los poderes constituidos en sus respectivas competencias, sino antes que nada por el poder constituyente.

Se indicó que para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción, no bastaban leyes idóneas, sino que además eran necesarias una voluntad política firme y una administración eficaz, lo anterior en virtud de que las leyes, han sido desbordadas por la realidad y ya no ofrecen bases sólidas, por lo cual y a fin de sancionar la corrupción era necesario renovar las leyes e instituciones que tutelan la realización de nuestros valores nacionales.

Es por ello que el Ejecutivo Federal propuso al Congreso de la Unión, las reformas y adiciones, tanto constitucionales como a leyes secundarias a fin de que la sociedad pueda apoyarse en las mismas y la corrupción no derrote sus derechos.

Se intentó establecer normas que obligaran con efectividad al servidor público con la sociedad, para que sus obligaciones no se disuelvan y el comportamiento honrado prevalezca. Esto con dos finalidades : una de ellas es que la sociedad no se vea forzada a

quebrantar el derecho para obtener del gobierno lo que en justicia corresponde, y la otra es para que los recursos económicos nacionales aumenten el bienestar del pueblo.

Se procuró asimismo establecer, al menos en el papel, la esencia para que la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficacia, no prevalezca y no corrompan los valores superiores que deben tutelar el servicio público.

No se permitirá que gobiernen quienes simultáneamente hacen negocios cuya actividad se funda en relaciones económicas con el gobierno.

Para soportar la reforma del título cuarto constitucional, se señaló el desarrollo del país en todos sus ordenes, mas no así el régimen de responsabilidades de los servidores públicos ante el.

Se estableció como principio el cambio de denominación de responsabilidades de los funcionarios públicos al de servidores públicos, ya que su naturaleza es el servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión, sin importar la jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo.

El principio de igualdad es inspiración de estas bases constitucionales, al mismo tiempo que se establecerá con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que puedan resultar de esas obligaciones comunes de todo servidor público.

La iniciativa propuso reordenar el Título Cuarto, estableciendo los sujetos a las responsabilidades por el servicio público ( art. 108 ); la naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (art. 109 ); el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes ( art. 110 ); la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas (arts. 111 y 112); la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos (art.113 ); y, finalmente, los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos (art. 114 ) Además se estableció el juicio político substanciado en el Congreso de la Unión, el procedimiento ante la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra los altos funcionarios, durante el ejercicio de sus encargos, a los que hay que ofrecer una protección constitucional para que la acción penal no se confunda con la acción política, y la sujeción a responsabilidades civiles de todo servidor público durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.



## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

En la iniciativa de ley presentada por el entonces presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, y en base a su propuesta política de renovación moral de la sociedad, se expusieron las causas que motivaban la erosión del Estado de Derecho en el ámbito de acción de los poderes públicos; por una parte se señaló la irresponsabilidad de los servidores públicos, la cual generaba ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, por otro lado la falta de aplicación de la ley ocasionaba que esta responsabilidad no se diera en la realidad cuando las obligaciones eran meramente declarativas y no exigibles, o bien cuando las sanciones por su incumplimiento sean inadecuadas, por lo que se coadyuvaba al extremo de la impunidad, sin embargo se consideró que una de las principales motivaciones para esta irresponsabilidad consistía en la dificultad por parte del afectado de exigir práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, ya que aun cuando existían algunas vías, estas eran tan complicadas que finalmente se abandonaban.

La propuesta de esta iniciativa tuvo el mérito de definir las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, así como señalar las responsabilidades en que incurrían por su incumplimiento y los medios adecuados para identificarlas, sancionarlas y establecer procedimientos para su prevención y corrección, situación que no se presentaba en la legislación anterior, ya que únicamente se limitaba a establecer un juicio de carácter político.

El sistema que se planteó preveía cuatro modalidades de responsabilidad las cuales son : civil, penal, política y administrativa.

En cuanto a la comisión de un delito, los servidores públicos que tengan fuero podrán ser acusados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal, previa la declaración de procedencia que dicte la Cámara de Diputados.

Por lo que se refiere a la responsabilidad civil cometida por servidores públicos, se estará a lo dispuesto en el código civil.

De la responsabilidad política, se ocuparía la Ley de Responsabilidades de los Servidores que se propuso, liquidando en primer término la situación confusa que provocaba la distinción entre "delitos y faltas oficiales" y "delitos comunes", lo cual daba lugar a la inaplicabilidad mencionada anteriormente.

En primer lugar se estableció quienes podían ser sujetos de responsabilidad como lo son : Los senadores y diputados al congreso de la Unión, ministros, magistrados y jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito Federal, los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados. Estos últimos por violaciones a la constitución, a

las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales, agregándose a esta lista los directores generales de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, ya que en el artículo 93 constitucional reconoce la naturaleza política de sus funciones, dado que su conducta puede redundar en perjuicio de los interés públicos fundamentales y de su buen despacho.

Como se señaló anteriormente, las responsabilidades políticas se sujetarán a un proceso denominado Juicio Político, el cual se sujetará a las garantías consagradas en el artículo 16 constitucional, asegurándose los principios procesales de expedites, imparcialidad y audiencia. Esto se desenvolverá bicameralmente, de manera que la Cámara de Diputados, erigida en jurado de acusación, instruya el procedimiento y sostenga la causa ante el senado, erigido en Jurado de Sentencia para que esta resuelva en definitiva.

Por otra parte y en base a la propuesta realizada, se incorporaron las conductas consideradas que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y de su buen despacho ocasionando deterioros a las finanzas públicas y a la buena marcha administrativa como lo son las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos así como a las leyes que determinan el manejo de fondos públicos.

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

En cuanto a la declaración de procedencia, la iniciativa propuso la regulación del procedimiento tendiente a establecer el desarrollo de la investigación a fin de determinar la presunta comisión de algún delito cometido por un servidor público, para lo cual la Constitución determina el requisito de desafuero para proceder penalmente en su contra con arreglo a la legislación penal, no se disuelve el fondo de la cuestión planteada, sino que sin prejuzgar, remueve un obstáculo, se trata evidentemente de un requisito de procedibilidad, el cual en tanto no haya sido dictado no correrá la prescripción, lo anterior a fin de evitar que el fuero temporal no se convierta en inmunidad por los delitos que puedan cometer los servidores públicos.

“Por lo que toca a las responsabilidades administrativas, la iniciativa propuso las bases para señalar los actos u omisiones en que incurren los servidores públicos, afectando con esto los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio”<sup>10</sup>.

El procedimiento administrativo que se propuso sería autónomo del político y del penal y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que solo puede imponerse por el juez de lo penal, por lo que la vigilancia de su cumplimiento estaría a cargo en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiera una administración eficaz y honrada,

---

<sup>10</sup> Exposición de motivos del Ejecutivo Federal dirigida a los C.C. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión pag. 4

tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada o pública, destitución de los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que las leyes dispongan.

“La Secretaría de la Contraloría de la Federación, cuya creación también se propuso, sería la autoridad centralizada y especializada en vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias. Estas sanciones pueden ser destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, sanción económica de tres veces el monto del beneficio económico obtenido o el daño causado por su comportamiento ilícito e inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años. Asimismo se propuso el establecimiento de órganos específicos en cada dependencia a los que los gobernados tengan fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos”<sup>11</sup>.

Esta iniciativa contempló recursos administrativos de agotamiento optativo que permitieran la impugnación de los actos sancionadores, sin perjuicio de que se contemplaba la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de que conociera de las controversias que susciten los actos disciplinarios y se avance así en su conversión paulatina en un verdadero tribunal de justicia administrativa.

---

<sup>11</sup> *Ibidem* pag. 5

Cabe hacer mención que el régimen que se propuso abarcaría el personal de los Poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

A fin de contar con un control de la situación patrimonial de los servidores públicos, se propuso establecer esta obligación en forma anual, sólo a aquellos servidores superiores a nivel de jefe de departamento o cargo paraestatal equivalente, quedando facultada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a la Procuraduría General de la República para señalar casos adicionales. El registro de declaraciones será llevado a cabo por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por último y tomando en cuenta que la principal fuente de la corrupción se encuentra en la recepción de dádivas y obsequios de personas vinculadas con las facultades de que están investidos los servidores públicos, se estableció que esta práctica se equipararía al cohecho.

### **Reformas de 23 de junio de 1992**

En la exposición de motivos presentada con fecha 23 de junio de 1992, en virtud de las reformas, adiciones y derogación de diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se reconoció que "la Ley que se pretendía reformar había establecido un moderno y estructurado sistema disciplinario, que constituyó un paso trascendental con el propósito gubernamental de combatir la

corrupción en la gestión pública”<sup>12</sup>, sin embargo y tomando en cuenta la experiencia de su aplicación recogida durante mas de nueve años se consideró como objetivo fundamental que los Poderes de la Unión en relación con las responsabilidades administrativas en que incurrieran los servidores públicos, contaran con órganos y sistemas propios, por lo que se puso de manifiesto la necesidad de adecuaciones que permitieran una mayor eficacia en la aplicación de dicha ley y mejores resultados en el ejercicio de la función pública, proponiéndose los siguientes ajustes relativos : “a las obligaciones que deben observar cabalmente los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; a la imposición de sanciones de inhabilitación y económicas, aplicables por el incumplimiento de dichas obligaciones; y al mejoramiento de los procedimientos administrativos y de los medios de impugnación establecidos”<sup>13</sup>.

En cuanto al primero de los objetivos se consideró que el registro patrimonial de los servidores públicos de la Federación, debía operarlo cada uno de los Poderes de la Unión respecto a sus correspondientes servidores públicos, lo anterior en base al principio de división de poderes consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contribuyendo con esto al fortalecimiento de la potestad disciplinaria tanto del poder Legislativo como del Judicial de la Federación, en el cual cada uno de los poderes llevaria el control sobre evaluación del patrimonio de los servidores públicos que les están adscritos, imponiendo en su caso, las sanciones administrativas a que hubiera lugar.

---

<sup>12</sup> Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Año 1, No. 20, pag. 2769.

<sup>13</sup> Idem

Por lo anterior se propuso la reforma del artículo 79, estableciéndose que la Secretaría de la Contraloría de la Federación llevara el registro patrimonial de los servidores públicos de las dependencias, entidades y órganos jurisdiccionales a que se refería el propio ordenamiento, adicionándose un segundo párrafo al precepto en cuestión, que atribuía tanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades que en materia de registro patrimonial establece el Título Cuarto Constitucional.

Por lo que se refiere al segundo de los propósitos fundamentales de la presente reforma, se consideró que la adición de la fracción XX del artículo 73 del ordenamiento en cuestión, planteando la obligación genérica de todo servidor público de denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o a la contraloría interna, cualquier conducta que advierta en ejercicio de sus funciones, sea o no del personal sujeto a su dirección que pudiera ser causa de responsabilidad administrativa.

Asimismo y a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, cargos y comisiones, se propuso incluir en la fracción XXIII del artículo 47, la abstención para celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos en las materias a que se refiere la citada fracción, con servidores o ex-servidores públicos que tengan menos de un año de haberse separado del servicio, así como con las sociedades de las que los mismos formen parte, si no se cuenta con



autorización previa y específica de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a propuesta razonada del titular de la dependencia o entidad convocante, a efecto de prevenir que tales personas, en provecho propio y en detrimento de la imparcialidad que debe ser observada en la adjudicación de pedidos y contratos, utilicen los conocimientos, información o relaciones a que hubiesen tenido acceso en el desempeño de sus actividades que puedan representarles alguna ventaja respecto de los particulares que pretendan participar en dichas adjudicaciones que realice el gobierno federal. Estableciéndose igualmente la obligación de abstenerse de celebrar contrato o pedido alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

En cuanto a lo que se refiere a la imposición de las sanciones administrativas de inhabilitación y económicas, se consideró ampliar los plazos de duración de las mismas, observándose congruencia entre la temporalidad de la medida disciplinaria con la gravedad de los actos u omisiones que se cometan por el infractor. Así se propuso, que para aquellos casos en los cuales hubiere sido inhabilitado por más de ocho años a un servidor público, se requerirá para su reingreso al servicio público la autorización de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, previa propuesta razonada del titular de la dependencia o entidad correspondiente que justifique su reincorporación, estableciéndose igualmente, la consecuencia legal de nulidad del acto que hubiere establecido relación laboral si no se cuenta con dicha autorización.

En cuanto al monto de las sanciones económicas que habrán de aplicar los superiores jerárquicos, se propuso reformar la fracción VI del artículo 56.

Por lo que toca al perfeccionamiento de ciertos aspectos del procedimiento disciplinario, así como los medios de impugnación, se consideró necesario ampliar el plazo para que la autoridad instructora emita la resolución en treinta días hábiles una vez desahogadas las pruebas; de igual manera se amplió el plazo para notificar la resolución administrativa de veinticuatro a setenta y dos horas; y la prescripción se consideró conveniente ampliarla de tres meses a un año así como regular su manera de

Se propuso excluir de la fracción I del artículo 78, el supuesto relativo a las faltas cuya responsabilidad no fuere estimable en dinero, ya que aún cuando no representaran un beneficio económico para su autor, pudieran llegar a ser constitutivas de un acto u omisión que atentara con el buen desempeño de un empleo cargo o comisión del servicio público.

En cuanto a los medios de impugnación, y a fin de mejorar su tramitación, se propusieron reformas a efecto de precisar quienes habrán de restituir al servidor público en el goce de sus derechos, como resultado de haber sido anulada una resolución sancionadora, en el correspondiente juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ampliándose asimismo el plazo de resolución de tres a treinta días tratándose

del recurso de revocación, especificándose setenta y dos horas como máximo para que la autoridad de a conocer al interesado el alcance de su resolución.

Por otra parte y en virtud de lo establecido en la Ley por lo que se refería a señalar que los órganos jurisdiccionales eran competentes para aplicar las sanciones administrativas, se propone establecer reformas a fin de que sean los mismos órganos quienes contaran con los sistemas necesarios para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 47.

Por lo que se refiere a los medios de apremio, se propusieron reformas a fin de que estas pudieran ser utilizadas no solo por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sino también por el Superior Jerárquico en la tramitación de los procedimientos disciplinarios de competencia.

Finalmente se propusieron reformas especificando las sanciones que procederían en el supuesto de que el servidor público no presentare con veracidad su declaración de situación patrimonial, así como aquella a la que se haría aceptor para el caso de no presentarla a la conclusión de su encargo

## **2a. Reforma de 02 de julio de 1992**

En la iniciativa presentada con fecha 02 de julio de 1992, se propusieron reformas para la substanciación del juicio político establecido en el artículo 108 de la Constitución federal bajo los siguientes argumentos :

“Desde la entrada en vigor de la ley, en varias ocasiones, el juicio político había sido tramitado en la Cámara con la sola presentación de la denuncia y la ratificación correspondiente, por lo que después de un estudio se observó que de los juicios intentados estos tenían diferentes naturalezas y estaban dirigidos a un rango muy amplio de servidores públicos y de diversa índole, por lo que su inmensa mayoría fueron desechados toda vez que, o bien las razones expuestas no alcanzaban las exigencias de la normatividad constitucional o por que la denuncia del juicio político escondía cuestiones subjetivas que no merecían atención, sin embargo y por exigencia de la norma, ha sido menester que dos comisiones de la mayor importancia para la Cámara de Diputados, tuvieran que reunirse en pleno para conocer de una denuncia, por el solo hecho de que este hubiera sido ratificada”.<sup>14</sup>

De lo anterior, se consideró que las comisiones no tenían la posibilidad de conocer plenamente el alcance y la naturaleza de la denuncia, para que como consecuencia de este conocimiento inicial pudieran destinar un espacio importante de su trabajo para su análisis, provocando con ello que cualquier individuo por el sólo hecho de ratificar su denuncia, ya sea por hechos reales o ficticios en contra de un servidor público,

---

<sup>14</sup> Iniciativa de reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Año I, No. 23, pag. 2954.

consiguiera su objetivo de que a través de la reunión plenaria se iniciara el juicio político aun cuando estuviera convencido de que al final la resolución sería negativa, restando seriedad a la tramitación de un procedimiento que debiera ser sumamente delicado y excepcional.

Por lo anterior se propuso modificar el procedimiento, clarificarlo y precisar, de manera pormenorizada, los pasos que habrían de darse para la substanciación del juicio de manera adecuada, manteniendo por supuesto la competencia final de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de Justicia, proponiéndose un mecanismo que allegara elementos de juicio y razones a las comisiones, para que puedan tomar la decisión correspondiente, garantizando en primer lugar y de manera irrestricta, el derecho de los ciudadanos, de interponer el juicio abriéndoles instancias para la manifestación de su peculiar punto de vista y sobre todo garantizando la seriedad y la objetividad indispensables en su tramitación.

En base a lo señalado se propuso la creación de una subcomisión de examen previo, la cual procederá a determinar si el denunciante se encuentra entre los servidores a que se refiere el artículo 2o. de la ley que nos ocupa y si esta contiene los elementos de prueba que justifiquen si la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7o. de la propia ley, así como si los propios elementos permiten presumir la certeza de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y por tanto, amerita la incoación del procedimiento. En caso contrario la subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

### 3a. Reforma de 23 de noviembre de 1993

En la exposición de motivos de las reformas a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos de fecha 23 de noviembre de 1993 y considerada por nosotros como la mas valiosa, se establecieron por primera vez propuestas mediante las cuales el Estado debía reparar el daño por motivo de las violaciones a los derechos humanos cometidas por los servidores públicos.

Principalmente se propuso establecer la responsabilidad solidaria directa del Estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilícitos dolosos de los servidores públicos, ya que para los demás casos la responsabilidad del Estado continuaría siendo subsidiaria, es decir cuando la conducta ilícita del servidor público es culposa, supuesto éste último no significativo para la protección de los derechos humanos.

“Esta responsabilidad directa del Estado, se deriva de que ésta, por su organización, recursos, medios de programación y sistemas de vigilancia, así como por su responsabilidad en la selección de personal, está en condiciones en todo momento de prever y corregir las actuaciones dolosas de los servidores públicos. Si no obstante ello, el ilícito se produce, deberá asumir el Estado frente a la persona que lo sufrió, la obligación de indemnizarla plenamente por los daños y perjuicios ocasionados”<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Año III, No. 11, pag. 874.

Por lo que se refiere al daño moral; se consideró que el Estado es subsidiariamente responsable por motivo de la actuación ilícita de sus funcionarios, por lo que debe de establecerse en forma directa en caso de dolo, como se propuso respecto del daño material, para incluir el mismo, tratándose de violaciones intencionales de libertad y a la integridad física y psíquica de las personas.

Se propuso además y a fin de que lo anteriormente expuesto no fuese letra muerta, establecerse las adecuaciones necesarias en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de manera que una vez obtenida una resolución administrativa o jurisdiccional en la que se fundara la obligación del Estado para reparar los daños y perjuicios causados a los particulares, se dispusiera de los recursos presupuestales para dar cumplimiento a tal resolución.

Igual situación que la anterior se propuso reformar a fin de que aceptadas que fueran las recomendaciones emitidas con el sustento normativo enunciado, y que se refieran a aspectos concernientes a la responsabilidad patrimonial en que incurra el Estado como consecuencia de las violaciones a los derechos humanos por parte de sus funcionarios, puedan hacerse efectivas directamente por los órganos del propio Estado que resulten involucrados.

#### **4a. Reforma de 26 de mayo de 1995.**

No obstante que en las reformas propuestas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de fecha 26 de mayo de 1995 no se presentó una exposición de motivos, consideramos oportuno señalar el objetivo que persiguieron dichas reformas, contenidas en la exposición de motivos de las reformas a dicha ley de fecha 19 de octubre del mismo año.

“Esta reforma buscó fundamentalmente el fortalecimiento del Estado de Derecho, por eso es que entre otros aspectos importantes, se propuso que en el Distrito Federal, las atribuciones administrativas que ejercían los órganos judiciales se asignaran a un cuerpo colegiado y plural -Consejo de Judicatura del Distrito Federal- para propiciar, tanto una mayor eficacia administrativa, como la total dedicación del juzgador a la difícil tarea de impartir justicia”<sup>16</sup>.

Por otra parte y tomando en cuenta lo señalado en la reforma que le precede a la presente en el sentido de que el Estado es responsable en cuanto a la selección, capacitación y control de su personal, esta iniciativa de reforma consideró que a fin de asegurar la adecuada calificación de su personal y profesionalismo de las personas que deben llevar a cabo la función jurisdiccional, era necesario, además de la independencia del juzgador no solo frente al poder político y de los juzgadores de alzada o revisión, una vocación de servicio, por lo que se previó constitucionalmente la carrera judicial para garantizar la excelencia de servicio en esta importante labor.

---

<sup>16</sup> Exposición de motivos a la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Doc. 074/LVI/95 (I.P.O. Año II), pag. I.



### 5a. Reforma de 19 de octubre de 1995

En la iniciativa de fecha 19 de octubre de 1995, por la que se propusieron reformas y adiciones a la multicitada ley que nos ocupa , se sometió a consideración del Congreso de la Unión, adecuar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 77 al texto constitucional reformado, permitiendo con esto que la Asamblea de Representantes procediera a analizar y discutir las reformas a la ley orgánica respectiva o, en su caso, emitir el nuevo ordenamiento para regular los órganos de justicia del fuero común y al Consejo de Judicatura del Distrito Federal.

Se propuso además que en la designación de magistrado, el Jefe del Distrito Federal escuchara la opinión previa del Consejo de Judicatura del Distrito Federal, el cual verificará que se cumplan los requisitos constitucionales y las condiciones establecidas por el propio Estatuto de Gobierno para efectuar designaciones, señalando que dicha intervención ya se encontraba plasmada en la fracción VII del artículo 122 constitucional reformado.

“Por lo que se trata respecto de la ratificación de los magistrados, y en virtud de que no existían disposiciones legislativas para efectuar dichas ratificaciones, se propuso subsanar esa omisión estableciéndose en el artículo 82 un procedimiento de ratificación similar al utilizado para los nombramientos originales”<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, pag. II

En la reforma propuesta al artículo 83 del citado Estatuto, se consideró conveniente abordar aspectos relacionados con el Consejo de Judicatura, tales como reglas para su integración, requisitos para ser Consejeros, duración del cargo e inamovilidad, recogiendo asimismo atribuciones que ejercería el Pleno del Consejo, relativos a nombramientos adscripciones y remociones de magistrados y jueces.

Los impedimentos constitucionales aplicables a magistrados y consejeros, serían detallados en el artículo 89.

Por último, se determinó que toda vez que correspondían al Consejo de Judicatura del Distrito Federal la determinación de responsabilidades y, en su caso, la aplicación de sanciones a los funcionarios judiciales del Distrito Federal, se consideró necesario que las referencias que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se hacían en relación con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se sustituyeran por el Consejo de Judicatura del Distrito Federal.

#### **6a. Reforma de 28 de noviembre de 1996**

En la sexta y última iniciativa de reforma a la Ley que nos ocupa de fecha 28 de noviembre de 1996, dirigida por la Presidencia de la República a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, se manifestó a través de la exposición de motivos que la reforma que se proponía se sustentaba primordialmente en lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual al distribuir las atribuciones de las

dependencias auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, debe ser un instrumento que permita atender de manera ágil y oportuna las demandas ciudadanas y por otro lado optimizar los recursos humanos, materiales y financieros con los que cuenta.

“Es por ello que a fin de conseguir los objetivos propuestos para el Plan Nacional de desarrollo 1995-2000, se consideró una reestructuración del sistema de control interno del Poder Ejecutivo, en el cual además de aprovechar los recursos asignados a las contralorías internas, se les debía de dotar de una autonomía para el mejor desarrollo de su función”<sup>18</sup>, por lo que la presente reforma propuso que fuera la propia Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo la que tuviera la facultad exclusiva de nombrar y remover a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, por lo que pasarían a depender jerárquica y funcionalmente de esta Secretaría y no de los directores generales como venía ocurriendo.

Además de lo anterior la propuesta se refirió a precisar las facultades de los órganos de control interno de las entidades paraestatales para recibir quejas, investigar y, en su caso, determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad de que se trate, sustituyendo con ello el actual sistema en el cual correspondía al coordinadora del sector ejercer esas atribuciones, pues se consideraba que el mismo venía

---

<sup>18</sup> Exposición de motivos de la Presidencia de la República dirigida a los C. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, en virtud de las reformas a diversas leyes de fecha 28/XI/96.

funcionando en detrimento de la oportunidad y eficacia en el fincamiento de responsabilidades.

## DIARIO DE LOS DEBATES

En el debate realizado a la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de fecha 30 de diciembre de 1982, y una vez que se dispuso la segunda lectura, se inició el debate otorgándole la palabra a:

C. Diputado Antonio Gershenson quien manifestó:

Si bien la presente iniciativa se refería al comportamiento que los funcionarios públicos debían dar hacia afuera, también se incluía un Título en el que se definían las obligaciones de los trabajadores de la administración central del Distrito Federal hacia sus jefes, por lo que señaló que se fijaban obligaciones vagas y generales sin haber prohibiciones expresamente planteadas o faltas expresamente señaladas, pasándose a penalizar la falta contrariamente a cualquier consideración jurídica de lo más elemental, quedándose en muchos casos a interpretación del jefe inmediato, por lo que éste, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56 de esta ley podrá aplicar suspensiones o multas que vayan desde los tres días hasta los tres meses o bien hasta cien salarios mínimos, lo cual señaló, es contradictorio a lo señalado en el artículo 5o. constitucional y al 423 fracción 10a. de la Ley Federal del Trabajo y al artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y aun cuando existan casos en los que se prevé la suspensión temporal de la sanción mientras procede el recurso de revocación que la resolverá, el mismo que aplicó la sanción, la única forma de demorar una multa, es garantizando con un depósito por esa misma cantidad que esa multa se pagará en caso de que sea acordada.

Otra posibilidad de inconformidad señaló el diputado Gershenson, se encuentra a través del Tribunal Fiscal de la Federación y solamente se anula la sanción hasta el momento en que las resoluciones anulatorias dictadas por ese tribunal causen ejecutoria, lo cual son bastantes años y mientras tanto el trabajador queda multado o suspendido de su trabajo y para remate existen los medios de apremio por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por lo que consideró que lo que se discutía no se trataba de una ley que regulara las obligaciones del trabajador público, ni del funcionario público para con el público, sino de las obligaciones del trabajador para con su jefe y los derechos del jefe para con su trabajador, cuestión que comparó al Código di Laboro de Mussolini o por lo menos al Maccartismo que se distinguió por sus listas negras.

Finalmente señaló que se trataba de un retroceso, pretendiéndose que se le de la espalda a lo establecido en la Constitución tratándose de derechos laborales, al derecho de información y al derecho de asociación sindical.

Por otra parte el C. Diputado Jaime Lara Manifestó lo siguiente:

Tratándose de las responsabilidades políticas se hizo caso omiso a las del Presidente de la República y la de los Presidentes Municipales, toda vez que el artículo 108 del Título Cuarto constitucional, los exime de todo, aunque tratándose de traición a la patria bien podría ser en un momento dado una determinada conducta que afectara los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, incurriendo en este caso en responsabilidad política y por consecuencia ser sujeto de la misma.

Tratándose de los intereses públicos fundamentales como lo son las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos y a las leyes que determinan el manejo de fondos públicos, señaló su deseo de ser aplicado desde arriba pues únicamente con ésto se asegurarían los principios de expedites, imparcialidad y audiencia señalados en la Constitución.

Por otro lado consideró la desigualdad existente entre cualquier ciudadano y por ejemplo un secretario de estado, el cual al formular su denuncia que con lo único que cuenta es con su valor civil contrastado con todo el poder político y aparato legal de dicho funcionario.

Finalizó señalado su voto a favor, esperando que esto no quedara solo en promesas buenas intenciones y palabras para los ciudadanos mexicanos, sobre todo en el derecho a denunciar sin ser amenazado ni sometido, sino con libertad para disentir y expresar públicamente su inconformidad.

El C. Diputado David Orozco Romo al presentar su comparecencia señaló :

Inicialmente la premura con que se había elaborado la presente iniciativa dados los propósitos de renovación moral y eficiencia administrativa del Presidente De la Madrid, dando lugar a leyes defectuosas tanto en su forma como en el fondo, contradiciendo con esto dichos propósitos.

Señaló que éste capítulo no hacía una distinción exacta entre juicio político, administrativo y penal, dándose lugar a la involución jurídica.

Indicó que aun cuando no compartía los señalamientos técnicos de Gershenson, si señaló que estaba mal delimitado técnicamente, como ejemplo de ello se refirió a la denuncia o querrela que debía de hacerse ante la Comisión de la Cámara, ya que únicamente se daba una oportunidad para ampliarse las pruebas, cuando debía ser una obligación política cuando exista una denuncia el que se busquen diligentemente todas las pruebas, por lo que manifestó que dicho apresuramiento respondía a la mentalidad medieval e indicando su voto en contra de dicho proyecto.

Por su parte el C. Diputado Eduardo Gamiz Fernández principio su exposición señalando que :

La participación de los representantes de otros partidos había sido expresando los puntos de vista que mas les convenía sin aprovechar la oportunidad para lograr una mejor administración, sino con fines de carácter político.

Expuso que la presente iniciativa tendía a normar la conducta de los servidores públicos, pero sin afectar ni derogar los beneficios obtenidos por los trabajadores en condiciones de trabajo vigentes, ni limitar sus derechos, dando un derecho pleno a los trabajadores tanto de audiencia como de defensa para impedir arbitrariedades e injusticias, estableciéndose el que los trabajadores cualesquiera que sea su rango, sean asesorados abriéndose un campo a juicio del expositor para que los sindicatos y dirigentes



sirvan a sus representados destinándoles fondos económicos a la formación de asesorías jurídicas bien pagadas que realicen una defensa del trabajador que injustamente trata de ser inculgado.

Señaló su aprecio en toda la extensión de los objetivos de la iniciativa manifestando que aun cuando pareciera severa y rígida ésta únicamente podría asustar a aquellos que son incumplidos, deshonestos e irresponsables que son pocos, pues dejó ver que la mayoría de los servidores públicos no solo trabajaban con honestidad sino con gran espíritu de abnegación y sacrificio, sin el menor de los deseos de hacer de sus puestos una mina de la que puedan enriquecerse.

Una vez que se escucho a todos los expositores dicha iniciativa fue aprobada en lo general por 285 votos en pro y 35 en contra quedando reservado para su discusión los artículos 2o., 8o., 33 y 45 del Título Tercero.

El C. Diputado Daniel Angel Sánchez Pérez:

Reabrió el debate señalando su desacuerdo en que no se incluyera dentro de la clasificación de servidores públicos a los presidentes municipales, ya que siendo funcionarios de elección popular y estando expuestos al manejo de fondos federales por programas de coordinación permanentes con los municipios, si son servidores públicos que pueden incurrir también en delitos federales.

En cuanto a la impugnación del resto de los artículos que se discutían, señaló la falta de técnica jurídica poniendo como ejemplo la petición que debe hacer la sección de la Cámara para desahogar diligencias en lugar distinto al de su residencia, ya que en virtud de la división de poderes no sería una obligación por parte del juez de distrito, sino un obsequio en virtud de la reciprocidad de circunstancias, así como el error cometido en el artículo 45 en el que se señala que en las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la ley se estará a lo dispuesto en el Código Penal, siendo lo correcto aplicar lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Penales.

Por lo que toca al Título Tercero y tomando en cuenta que dentro del artículo 108 del Título Cuarto constitucional, señaló, se encuentran incluidos en el listado de servidores públicos a funcionarios, empleados de confianza y trabajadores de base de su más baja categoría, los cuales no pueden ser confundidos con la misma responsabilidad ni aplicárseles las mismas sanciones aun con atenuantes.

En primer lugar expuso que el artículo 50 en el cual se señala la responsabilidad por la cual se inhabilita a un quejoso para presentar la denuncia o queja o que con motivo de ello se realice una conducta injusta u omita una justa, sancionándose la misma hasta con 20 años de inhabilitación, siendo que el Código Penal establece esta misma conducta con una pena de 14 años de inhabilitación, violando así mismo lo establecido en el artículo 50 constitucional en el que se señala la prohibición a que el derecho al trabajo se vulnere solo a través de sentencia judicial.

Situación similar señaló, ocurre en el artículo 53 que habla de las sanciones económicas, pues el artículo 5o. constitucional señala la prohibición expresa para que se hagan descuentos por concepto de multas que son sanciones económicas, confundiéndose esta situación administrativa con la situación de aplicar una responsabilidad administrativa derivada de una responsabilidad laboral, violando así mismo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al ser el superior jerárquico quien imponga dicha sanción.

En los caso de inhabilitación que se impongan como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daño y perjuicio, señaló que no se trata de sanciones administrativas sino de delitos, pues no existen conductas que impliquen lucro indebido ilícito, por lo que no pueden sancionarse con una cuestión administrativa.

En el artículo 54 señaló la falta de claridad en la letra que indica la antigüedad en el servicio como atenuante o agravante.

Del artículo 56 señaló las violaciones a las inhabilitaciones contrarias a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado retomando lo señalado por el Diputado Gershenson y señalando cuestiones de índole interno que no ofendían que no ofenden a la sociedad ni afectan a terceros pero que sin embargo tienen sanciones económicas y de inhabilitación, como lo es la obligación de avisar al jefe inmediato de compañeros que no estén trabajando y se vayan a platicar.

Por su parte el C. Salvador Rocha Díaz señaló que :

Esta iniciativa contenía normas que protegían al trabajador plenamente respecto de arbitrariedades de las que pudieran ser sujetos, existiendo el recurso de revocación optativo para impugnar cualquier sanción con la que el trabajador o el servidor público no se encontrare satisfecho, señalando así mismo el recurrir al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Consideró que el procedimiento establecido para aplicar sanciones y que se contenía en el artículo 64 mejoraba substancialmente la posición del servidor público frente a cualquier arbitrariedad.

Aclaró que la presente ley no podría ser de aplicación retroactiva ni afectar las condiciones generales de trabajo existentes y obtenidas por los sindicatos frente a sus correspondientes secretarías o dependencias.

Esta ley, indicó, no sustituye a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino que únicamente al regular la conducta que deba orientarse para la consecución de las metas que el servicio público debe atender, toca incidentalmente cuestiones laborales, pero son incidentales.

Finalmente y después de escuchar la exposición de todos los participantes, se voto en lo particular con 265 votos en pro y 75 votos en contra por lo que se aprobó en lo general y en lo particular enviándose al ejecutivo para su publicación correspondiente<sup>19</sup>.

## **2a. Reforma de 10 de julio de 1992**

Al abrirse el debate de las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en fecha 10 de julio de 1992, el C. Diputado Salvador Valencia Carmona lo fundamento señalando lo siguiente :

Nos encontramos ante una doble iniciativa, por una parte la enviada por el Ejecutivo de la Unión proponiendo reformas que tienen que ver fundamentalmente con la responsabilidad administrativa y el registro de bienes patrimoniales que la propia Secretaría de la Contraloría lleva, la cual, señalo, viene a fortalecer y a consolidar el principio de la división de poderes, que va a ayudar a que el régimen disciplinario y administrativo sea mas escrupuloso para bien del pais, y por otro lado la iniciativa de los presidentes de las comisiones de Gobernación y Justicia de la Cámara que versan fundamentalmente sobre la materia del juicio político, en el cual se amplían algunos periodos de prueba, y también establece y amplia algunas sanciones.

Lo anterior, señaló, obedece a que habiéndose recibido entre 8 y 10 denuncias de juicio político, las cuales se resolvieron en su oportunidad, todas se declararon

---

<sup>19</sup> Diario de los debates. Camara de Diputados Año I.,Tomo 1, No. 60, pag 48-61

infundadas, en muchas de las veces por no haberse cubierto los requisitos necesarios, por lo que esta iniciativa tiende a ajustar el juicio político, no de cerrarlo ni de negar su procedencia sin de establecer una serie de medios que le permitan ser operativo.

Debe verse el juicio político, enfatizó, como un instrumento delicado y que debe ser utilizado con prudencia, utilizando primero los demás instrumentos con que cuenta el derecho, siendo el juicio político la última instancia que tiene el derecho para poner orden.

Esta iniciativa, aseveró, la cual propone que se erija una Comisión de Examen Previo que se allegue de datos, que cite al denunciado, que pida pruebas, es una iniciativa bien pensada, toda vez que aun cuando todos los asuntos de un ciudadano son importantes, existen jerarquías, el juicio político debe utilizarse cuando el interés de la nación se afecte o este amenazado, no pudiendo utilizarse solo por afectar intereses individuales.

Habiéndose fundamentado lo anterior, se abrió el registro a oradores, tocando de manera inicial la oportunidad al C. Diputado Oscar Ricardo Valero Recio Becerra quien consideró que :

La iniciativa de reforma acerca del juicio político en donde se adicionaban elementos que no existían en las actuales disposiciones nos colocaban muy lejos e inclusive en algún caso de iniciación y la presentación de denuncias, en una situación mas desventajosa que en el pasado, ya que ningún artículo constitucional se refería a que las

denuncias de un juicio político tengan que ser conocidos previamente por una Comisión o una Subcomisión de Examen Previo de la Cámara de Diputados para prejuzgar su procedencia y sobre todo la presunta responsabilidad del servidor público, antes de que sea la sección instructora de la propia Cámara de Diputados la que conozca del asunto.

Lo anterior, señaló, se debe a que la ley que se discute contempló en su artículo 12 el mecanismo mediante el cual las denuncias políticas sean desechadas o, en el mejor de los casos, declaradas improcedentes sin investigación profunda de los actos u omisiones imputados al servidor en cuestión, ya que en su texto se faculta a las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para que en una acción de prejuzgamiento determinen si la conducta imputada corresponde a las enumeradas en el segundo párrafo del artículo 5o. y a las enumeradas en el artículo 7o., así como si el inculpado está comprendido entre los servidores públicos que son sujetos de juicio político, por lo que si la denuncia es procedente y, por lo tanto, amerita la incoación del procedimiento, hasta después de acreditados estos elementos, la denuncia se turnará a la sección instructora de la propia Cámara de Diputados para la continuación del procedimiento.

Ahora de acuerdo con el dictamen, se aumenta una instancia más para el conocimiento del juicio político, resultando que sean cuatro instancias a saber, la de la Subcomisión de Examen Previo; la de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales; la de la sección instructora y la de la sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores.

Con esta propuesta, consideró, se atribuye a la subcomisión indebidamente la facultad de hacer una valoración de las pruebas y de los elementos presentados, a efecto de determinar y justificar la conducta atribuida, así como si dichos elementos permiten presumir la certeza de la infracción y la presunta responsabilidad del denunciado.

Continuó mencionando, que es la propia sección instructora de la Cámara de Diputados la que tiene la competencia para determinar si existen elementos suficientes para presumir la responsabilidad del servidor público, como lo señala la fracción segunda del artículo 17 de esta misma ley, con lo que realmente se buscará un proceso claro e imparcial del juicio político.

Y aun cuando en un momento dado esto sea aprobado existe el grave problema señaló, el que la propia Subcomisión de Examen Previo no se le concedan o aseguren facultades para solicitar las pruebas que el denunciante ofrezca en la denuncia y no las puedan presentar físicamente, facultad que si en cambio tiene la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, como claramente lo señala el artículo 13 de la propia ley.

Por otro lado y tocando otros puntos, el Diputado Valero Recio expuso que por lo que se refería a las sanciones de inhabilitación por un tiempo determinado, debería de suprimirse la obligación de solicitar la autorización de la Secretaría de la Contraloría para volver a desempeñar su empleo, ya que para el caso de que no fuera autorizado, se le estaría imponiendo una doble sanción.



En cuanto a la propuesta de ampliar el término señalado para dictar resolución de tres a treinta días, manifestó su inconformidad ya que esto contraría los principios constitucionales de que la impartición de justicia sea pronta y expedita.

Por lo que toca al artículo 70 que se propuso reformar señaló que esta se encontraba incompleta, pues si para el caso en el cual a un servidor público se le hubiera sancionado y luego por resolución posterior se le anulara la sanción impuesta, además de restituirse en el goce de sus derechos de que hubiera sido privado, se le tendría que agregar que se le paguen los daños y perjuicios causados.

De la propuesta de derogar el segundo párrafo de la fracción segunda del artículo 71, señaló que si esta se realizara daría lugar a que no existiera término para desahogar las pruebas del recurso de revocación, colocando a las partes del procedimiento en la incertidumbre y en el retraso de la impartición de justicia situación que es claramente anticonstitucional.

Situación similar a la del artículo 70 señaló, se encuentra en la reforma de la fracción III del artículo 71, ya que amplía el plazo para emitir una resolución de tres a treinta días hábiles, por lo que debía dejarse en los términos en que se encontraba.

Por lo que se refirió a la propuesta de adicionar dos párrafos al artículo 79, en el sentido de que no debía ser la Secretaría de la Contraloría General de la Federación quien recibiera de manera exclusiva la declaración patrimonial de todos los servidores

públicos, sino que ahora cada Poder Federal recibiera por su parte, a través de un órgano especial las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos que laboran en cada una de ellas, consideró, que en cierta medida se fortalecía la división de poderes, sin embargo, señaló, que ello no beneficiaba a la fiscalización que cada poder debía ejercer sobre el otro, de tal manera que se hicieran patentes los frenos y contrapesos que deben tener uno del otro, por lo que debían ajustarse los mecanismos para asegurar criterios validos y conciliables, por lo que consideró, que el órgano que debía de encargarse de las declaraciones patrimoniales de todos los servidores públicos debía ser la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, ya que es el órgano supremo de fiscalización, en el cual los órganos encargados de recibirlas en cada uno de los poderes federales o dependencias, debían remitir a la Contaduría Mayor de Hacienda copia del expediente en donde se llevaran dichas declaraciones.

Habiendo concluido su exposición, se le concedió la palabra a la C. Diputada Laura Alicia Garza Galindo quien manifestó :

Tratándose de las declaraciones patrimoniales que es ese momento recibía la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de los Servidores Públicos de los tres poderes federales y de diversos órganos jurisdiccionales, únicamente se constituía en un mero custodio, pues en ningún momento ejercía ningún acto de verificación o seguimiento sobre esos patrimonios, por lo que con esta reforma se pretendía que órganos como lo son la Asamblea de Representantes del Distrito Federal lo realizaran así como también delimitar la actividad de cada uno de los Poderes de la Unión, los cuales con sus respectivos órganos y sistemas necesarios para llevar a cabo funciones de

identificación de las responsabilidades de los servidores que les estén adscritos, así como para aplicar las sanciones que correspondan conforme a la ley.

En cuanto a la reforma del artículo 80, primer párrafo, señaló la importancia de que además de la obligación de presentar en forma anual la declaración de su situación patrimonial, se presentara una declaración inicial a la toma de posesión del cargo, así como la final a la conclusión del mismo.

Por otro lado señaló la importancia de las reformas que proponían fortalecer las medidas jurídico-administrativas para proteger a la administración pública, estableciendo impedimentos legales a los servidores públicos que formen parte de sociedades que sean proveedores del gobierno federal, para que estas no puedan participar como tales, extendiéndose dicho impedimento a la contratación con personas inhabilitada o sociedades a las que formen parte.

Finalmente señaló la importancia de aumentar lo relativo a la prescripción para aplicar sanciones administrativas a un año, cuando el beneficio obtenido o el daño causado no exceda de 10 veces el salario mínimo mensual vigente para el Distrito Federal así como para ampliar los plazos hasta 30 días hábiles para resolver el asunto tratándose de procedimientos administrativos y de 72 horas para notificar la resolución y la facultad para los titulares de las dependencias para que empleen los medios de apremio que la ley contempla para que se cumplan los requerimientos de la autoridad.

A continuación para razonar su voto se dio la palabra al C. Diputado Martín Tavira Uriostegui quién consideró que :

La Ley de Responsabilidades era una de las peores leyes que había en México, sin embargo dejó ver que cualquier reforma positiva podía conducir en un futuro no muy lejano a que tuviéramos una buena Ley de Responsabilidades, señalando asimismo que mejorarlas significaba no tan solo hacerlas mas claras técnicamente, sistematizarlas, sino que mas avanzadas para que ellas contribuyeran al progreso del pueblo y de la nación.

Una de las cuestiones que consideró como positiva era el hecho de que cada poder federal presentara por separado sus declaraciones de situación patrimonial ante un órgano particular, señalando que la idea del C. Diputado Valero era aceptable en el sentido de que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados fuera quien recibiera dichas declaraciones.

Por otra parte el exponente dio su voto de confianza a la Subcomisión de Examen Previo para que analizara inicialmente las demandas de juicio político, ya que hizo la observación que esto evitaría la pérdida de tiempo de la Cámara de Diputados en examinar expedientes que no valían la pena, ya que en ocasiones únicamente se habían presentado escritos con la finalidad de vengarse de algún funcionario público cuando realmente no había bases ni pruebas de ninguna especie.

Finalizó su exposición señalando, que esta ley podía mejorarse en el futuro, haciendo inclusive otra ley, sin embargo consideró necesario discutir profundamente los diversos aspectos de las normas para mejorar la legislación en materia tan importante.

A continuación y en uso de la palabra el C. Diputado José de Jesús Berraspe Díaz manifestó :

Tratándose de las sanciones de inhabilitación, que eran pertinentes, sin embargo consideró y propuso que conveniente que en dicha iniciativa se precisaran las inhabilitaciones con carácter definitivo, primordialmente para aquellos funcionarios que hubieran cometido delitos de fraude, siendo además conveniente que la Secretaria de la Contraloría General de la Federación precisara las autorizaciones de los ingresos de aquellas personas que hubieran sido inhabilitadas por mas de 8 años.

Finalmente resaltó la importancia de incorporar a la Asamblea de Representantes en la delimitación de sanciones administrativas y el procedimiento para aplicarlas, por lo que dio su voto a favor de las reformas y adiciones.

En uso de la palabra el C. Diputado Adolfo Alonzo Kunz Bolaños precisó que :

El punto fundamental de esa reforma era la seriedad del juicio político, entendiéndose por esto que el mismo debería de apegarse estrictamente al derecho y no a consideraciones de carácter político, por lo que consideró que con las reformas se superaba notablemente el procedimiento que hasta entonces existía.

En segundo lugar resaltó la importancia de dichas reformas para evitar que el Congreso de la Unión se convirtiera en una oficina de quejas en la que se diera lugar a difamaciones y se considerara a nivel popular como culpable al acusado, sin que tuviera oportunidad de defenderse.

Por lo anterior, consideró necesario establecer bases que permitieran defender el honor de las personas y no hacerlas vulnerables a las calumnias, ya que en el medio político era común que se utilizaran difamaciones y calumnias, como armas amparadas en un procedimiento bastante lento en materia penal y en unas penas risibles en cuanto a sanciones.

Señaló finalmente, que con esa iniciativa se mejoraban sensiblemente los procedimientos vigentes, ya que se precisaban los órganos responsables de cada uno de los trámites y se daba una mayor claridad al procedimiento, por lo que formuló su voto a favor en lo general.

Habiendo concluido se dio la palabra al C. Diputado Victor Manuel Orduña Muñoz quien señaló :

Por lo que se refería al juicio político, que en esa iniciativa de reforma había sido el mas comentado, se trataba del único juicio en México que no había tenido hasta ese momento aplicación real, considerándolo como una figura decorativa en nuestro sistema jurídico de responsabilidades, comentando que el único antecedente que se tenía en México era el llamado Juicio de Residencia que se le siguió a Hernán Cortes,

considerando que esto se debía no tanto a problemas de legislación sino a la falta de interés político para aplicar sanciones.

Es de llamarse la atención, señaló, que teniendo antecedentes constitucionales desde 1824 en donde se planteaban ya sistemas de responsabilidades para los servidores públicos, que de alguna manera se copiaron de legislaciones norteamericanas, en ese país se haya aplicado a presidentes, jueces, magistrados y representantes públicos y en México no encontremos ningún antecedente.

Por lo anterior, consideró conveniente votar a favor de esa reforma, ya que aún cuando habían sido presentadas una gran cantidad de demandas ante la Cámara de Diputados, muchas de ellas habían sido improcedentes hasta de simple vista, por lo que estimó que esa reforma sería un filtro que daría seriedad y prestigio a este juicio y que realmente quedara como la sanción mas alta que pudiera aplicarse a un servidor público, ya que resaltó que el hecho de que se le impusiera una inhabilitación para desempeñar otro cargo público sería una muerte política, por lo que le pareció una buena idea el hecho de que se adicionara el término perentorio de 10 días que se fijaba a la Subcomisión para resolver, evitando con esto el gran rezago que se tenía.

Por otro lado indicó la necesidad de que en el futuro se analizara la posibilidad de contemplar la aplicación de esta Ley de Responsabilidades al mandatario de la Nación, ya que México era uno de los pocos países en el mundo que no lo hacía, ya que

únicamente este puede ser juzgado por delitos graves del orden común y traición a la patria, pero nunca por responsabilidad política.

Finalmente señaló la importancia de incluir a los miembros de la Asamblea de Representantes en la Ley de Responsabilidades, ya que aún cuando estos se contemplaban en la Constitución, no se encontraban comprendidos en la Ley Reglamentaria.

Continuando con dicho debate, tocó la oportunidad al C. Diputado Cesar Augusto Santiago Ramírez quien manifestó :

Habiendo presidido la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se buscó junto con la Comisión de Justicia, realizar un análisis amplio de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, concretamente con lo que tenía que ver con el juicio político, buscando fundamentalmente un procedimiento que sin ser estrictamente procedimental, en términos del derecho procesal, si tuviese todas las garantías y seguridades que un juicio de cualquier naturaleza exige, es decir, que cumpliera cabalmente con las disposiciones constitucionales en la materia, pero buscando también que reconociera cabalmente la naturaleza de los asuntos que debían ser materia de juicio político, es decir, la gravedad, las características especiales que obligan a que un juicio de este tipo se llame juicio político, por lo que consideró que siendo un trabajo de grupo, este podía enriquecerse con la aportación de todos los partidos políticos.



Después de la anterior participación, desde su curul, el C. Diputado Carlos González Duran solicitó se le concediera el uso de la palabra :

Señalando que la misma era para rectificar hechos y señalar que apoyaba la propuesta del C. Diputado Valero subrayando cual era el objeto, motivo y fundamento de la opinión de su partido en ese sentido, por lo que indicó que no tenía ninguna objeción en cuanto a la propuesta de que cada órgano administrativo y de poder, se hiciera cargo de la responsabilidad administrativa y de la responsabilidad política de sus integrantes, distribuyéndose por tal concepto la vigilancia de los funcionarios en las respectivas dependencias de la administración pública a que correspondan.

No obstante lo anterior, señaló que su impugnación se refería principalmente al carácter de nuestra legislación, ya que ahora con estas reformas lo que se estaba haciendo era evitar la celeridad consecuente al caso de la responsabilidad política, por lo que hizo hincapié en que la responsabilidad como concepto significaba darse cuenta de las consecuencias de los actos y responder ante la sociedad de las decisiones que sean tomadas y afecten a la misma sociedad. Por lo que en base a este concepto, señaló, que los funcionarios tenían cuatro tipo de responsabilidades a saber :

La civil en la cual no existe ningún fuero ni permiso de procedibilidad, ya que cualquier persona puede demandar a un funcionario por responsabilidad civil.

Para la responsabilidad penal existe el fuero o inmunidad del funcionario, sobre todo de los elevados funcionarios de la administración pública federal y estatal, requiriéndose para la procedencia de la misma de un permiso.

De la responsabilidad administrativa, tenemos, señaló, que se trata de la actuación de cada funcionario en el sentido de que debe conducirse con legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia, por lo que para el caso de que no cumpla con estos requerimientos se le impondrán sanciones como la suspensión, destitución o bien la inhabilitación de su cargo, pero;

Tratándose del juicio político, este se promueve cuando se incurre en responsabilidad política como lo es afectar gravemente los preceptos de la Constitución, las instituciones democráticas, la forma de gobierno republicano, la libertad del sufragio, las garantías individuales, o por graves omisiones en el cargo causando perjuicio a la Federación o a las entidades y por faltar a las formas de gobierno, por lo que en general se afecta la voluntad estatal, preguntándose el Diputado Santiago Ramírez ¿Con que voluntad debe el gobierno gobernar?, señaló, debe el gobierno gobernar con una voluntad donde esté presente el respeto a las instituciones, el respeto a las leyes, el respeto al orden jurídico, lo que de legalidad a sus funcionarios.

Pero para que esta responsabilidad política sea sancionada se requiere de tres comisiones. Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia determinan si el asunto es procedente; si reúnen los requisitos de fondo y de forma. En la Cámara de

Diputados la Comisión instruye la investigación, y dictamina ahí acusa. Y la Cámara de Senadores, es la que opera para el juicio de las acusaciones que formule la Cámara de Diputados.

Por lo anterior y siguiendo con lo manifestado por el C. Diputado Valero, consideró que el hecho de que se agregara una cuarta comisión, se daba lugar a una nueva obstrucción para que nunca se pudiera exigir a un funcionario supremo las responsabilidades políticas en que hubiera incurrido, señalando que si el objeto de esta reforma era expeditar el procedimiento y no crearle mas obstrucciones, la comisión de Examen Previo carecía de razón de ser, debiendo dejar a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia que sean ellas, cuando recaban las pruebas, las que estén en condiciones de juzgar la certeza de la acusación, los elementos del cuerpo del delito y los elementos probatorios de la probable responsabilidad, es decir crearle celeridad y facilidades para que el procedimiento avance en el planteamiento, la investigación y la sentencia, por lo que señaló la necesidad cuando se presentan condiciones de conveniencia que sea de gran trascendencia en la vida nacional, que se tenga un procedimiento correcto, expedito y no uno entretenido que obstruyere los trámites y haga una pérdida de tiempo frente a los reclamos sociales.

Habiéndose discutido en lo general la reforma que nos ocupa, se propuso realizar la votación en lo general y en lo particular en un solo acto, por lo que se reservaron los artículos 9, 12, 17, 47 fracción XXIII, 53 párrafo segundo y tercero, 56 fracción V y 80 fracción IX, sin embargo el C. Diputado Oscar Ricardo Valero Recio Becerra consideró

que como no se encontraban dentro de esta lista otros puntos, solicitó se le reservaran el segundo párrafo del artículo 10, los incisos b y c del artículo 12, los dos últimos párrafos que se adicionaban al artículo 53, la fracción II del artículo 64, el artículo 70, el segundo párrafo de la fracción II y la fracción III del artículo 71 y el artículo 79, por lo que se tomó nota y se abrió el registro a oradores de los artículos reservados, tocando la oportunidad al C. Diputado Carlos González Durán quien inició su participación señalando lo contenido en el segundo párrafo del artículo 9o: el cual facultaba a la Comisión de Examen Previo a verificar dos casos: la certeza y la presunta responsabilidad, de las cuales expuso que si bien era cierto que no era ese el momento procesal oportuno para entrar a juzgar la existencia del cuerpo del delito y los elementos de la probable responsabilidad, ya que esto correspondía a las tres comisiones que intervenían en el procedimiento de juicio político, debía verse si como una etapa de planteamiento en la cual únicamente debían examinarse los elementos formales y los elementos materiales o de fondo de la denuncia o queja, por lo que en forma posterior, cuando la comisión instructora desahoga pruebas y tiene elementos de convicción, es cuando se está en presencia del momento oportuno para juzgar la certeza y la presunta responsabilidad, por lo que este dictamen debe corresponder a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia y no en el procedimiento, por que anticipadamente exige que se examinen cuestiones que no es el momento procesal indicado.

Por lo anterior y en el entendido de que el carácter de las formalidades y del fondo del asunto debe ser objeto de la Comisión Unida antes mencionada, en el presente proyecto, señaló el Diputado González Durán, se reduplica y se divide el examen de

procedibilidad y de la legitimación, ya que para el caso de que si la Comisión Previa desecha la queja, entonces las Comisiones Unidas entran a conocer en una etapa que se llama de revisión, lo cual consideró no era lo correcto en la lógica del tiempo procesal, ya que anticipadamente se está juzgando sobre pruebas cuando todavía no se ha iniciado el procedimiento de instrucción. ---

Por lo anterior hizo saber a la Cámara una serie de proposiciones que su partido apartó para su discusión y que eran las siguientes :

Del artículo 9o. La denuncia debe estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios, pero para el caso en que no se pudieran aportar físicamente dichas pruebas pero si se supiere donde están, deberá señalarse el lugar o las oficinas en donde se encuentran para que la Subcomisión de Examen Previo las solicite y se pueda determinar la procedibilidad de la denuncia.

En segundo lugar, consideró que la Comisión Previa no debía juzgar de la existencia o certeza del cuerpo del delito y de los elementos de la probable responsabilidad, sino simplemente limitarse a ver si la denuncia reúne formalmente los requisitos correctos y los hechos materia de la denuncia, así como los preceptos en que se basa o fundamenta la denuncia.

Por lo que se refería al artículo 10 sugirió una redacción diferente que consistía en que al momento en que se instalara la Subcomisión de Examen Previo, esta se formara de

una comisión plural, es decir con miembros de diferentes partidos, para que de ese modo pudiera entenderse como imparcial.

En cuanto al artículo 12 inciso B, propuso que una vez que fuese rectificado el escrito, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados lo turne a la subcomisión de examen previo para su tramitación correspondiente, la cual dictará su resolución en un plazo de 30 días naturales, dando cuenta del turno realizado a las coordinaciones de los grupos parlamentarios para su conocimiento.

En relación y como complemento a lo anterior, se propuso cambiar la redacción del inciso C del artículo 12 para quedar como sigue :

La Subcomisión de Examen Previo determinará si la denuncia cuenta con los requisitos de fondo y de forma para determinar su procedibilidad, por lo que para el caso de que la denuncia no cuente con los requisitos de fondo, la Subcomisión la desechará de plano, pero si la misma no cuenta con los requisitos de forma, esta Subcomisión prevendrá al denunciante para que en el término de 5 días naturales la subsane y en caso de no subsanarla se tendrá por no promovida.

Por último la propuesta que realizó su partido fue en relación al inciso D del artículo 12 en el sentido de que cuando la Subcomisión de Examen Previo deseche una denuncia, esta podrá revisarse por el Pleno de las Comisiones Unidas a petición cuando menos del 10% de los diputados integrantes de ambas comisiones, o a petición individual

cuando se presenten pruebas supervenientes, siempre y cuando se hubiere desechado por insuficiencia de pruebas.

Una vez concluida esta participación se dio el uso de la palabra al C. Diputado Felipe Ocampo :

Proponiendo una modificación inciso D del artículo 12 en el mismo sentido que el Diputado González Durán, apoyando la solicitud de que una vez que fuera desechada la queja o denuncia por parte de la Subcomisión de Examen Previo, bastara cuando menos el 10% de los diputados integrantes de ambas comisiones para que se revisara dicha denuncia por el Pleno de las Comisiones Unidas.

Posteriormente se otorgó la palabra al C. Diputado Rafael Cañedo Benitez :

A nombre de su partido formuló una proposición que modificara el artículo 47, fracción XXIII y que se refería a la situación de prohibir la celebración de pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado por desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Concluida su participación, se dio la palabra al C. Diputado J. Jesus Bazaldua González :

Presentó una propuesta en relación con la fracción V del artículo 56 para quedar como sigue :

La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente.

Posteriormente se dio la palabra al C. Diputado Víctor Orduña Muñoz :

Este Diputado presentó una propuesta de modificación al artículo 53 en el sentido de cambiarla ya que se trataba de una forma de imponer una doble sanción a un servidor público, pues a pesar de que se le impone como sanción el inhabilitarlo de su empleo, el hecho de que se tenga que solicitar la autorización a la Contraloría de la Federación ocasiona que para el caso de que esta no lo autorice se le estaría imponiendo una sanción nueva.

Por otra parte consideró pertinente que se elevara el monto de los salarios mínimos que se fijaban para la imposición de sanciones, así como las propias sanciones en los siguientes términos :

De uno a diez años si el monto del acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios no excede de 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de 10 a 20 años si excede de dicho límite, considerando que éste último plazo también deberá ser aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Por otra parte propuso obligar a los titulares de las dependencias o entidades en las que pretenden ingresar personas que hayan sido inhabilitadas y que ya haya transcurrido el plazo de inhabilitación impuesto, para que den aviso a la Secretaría en forma razonada y justificada de tal circunstancia, por lo que en caso de que el aviso no sea dado, dará lugar a una responsabilidad administrativa, independientemente de quedar sin efectos el nombramiento o contrato que se haya realizado.



En uso de la palabra el C. Diputado Abundio Ramírez Vázquez inició su participación señalando :

El objetivo de su partido no era el de la crítica sino comentar que la corrupción no era producto de un sistema como se había afirmado, sino que la corrupción se daba en todos los sistemas en virtud de un problema inherente al hombre, pues indicó que por sí mismo el hombre no era perfecto.

De inmediato paso a indicar la propuesta de su partido en lo que se refería a la fracción IX del artículo 80 en el sentido de que debía de adicionarse a la misma la obligación de presentar sus declaraciones patrimoniales a los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los órganos jurisdiccionales a que se referían las fracciones séptima y novena del artículo tercero, que determine el secretario de la Contraloría General de la Federación mediante las disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.

Posteriormente y en uso de la palabra, el C. Diputado Juan Hernández Mercado realizó las siguientes observaciones :

Con respecto al artículo 53, consideró que existía una excesiva penalidad para los funcionarios públicos que cometieran algún ilícito, por lo que el pensamiento de su partido era el buscar el equilibrio en la justicia, por lo que consideraban se debían omitir los dos últimos párrafos del citado artículo.

En cuanto respecta al artículo 64, consideró que el término que se había excedido de tres a treinta días para dictar resolución no tenía motivo de ser, pues lo único que hacía era aletargar el principio de justicia pronta y expedita, por lo que señaló que dados los avances en la informática y en la capacidad de las personas que estarán al frente, si bien no fueran suficientes los tres días se buscara un término menor a los treinta.

Por lo que toca al artículo 70, propuso una adición al mismo en el sentido de que la persona que haya sido sancionada en lo corporal o en la destitución de un empleo en forma injustificada se le pagaran los daños y perjuicios causados.

En cuanto a la propuesta de derogar el segundo párrafo de la fracción II del artículo 70, considero se estaría violando un principio constitucional, toda vez que las partes no tendrían término para desahogar las pruebas en el recurso de revocación, con lo que se colocaría a las partes en una total incertidumbre y se daría lugar al retraso en la impartición de justicia.

De la fracción III del mismo artículo señaló que resulta anticonstitucional su reforma ya que el hecho de ampliar de tres a treinta días hábiles la resolución es contrario al principio de justicia pronta y expedita.

De la propuesta de adicionar un segundo y tercer párrafo al artículo 79, señaló que si bien la misma es una vieja demanda sobre todo del poder legislativo, en el sentido de que se fortalece la división de poderes por presentar en forma separada la declaración

patrimonial de sus respectivos servidores, consideró que con la misma no se beneficiaba la fiscalización que cada poder debe ejercer sobre el otro, por lo que consideró que si bien cada poder federal se encargara por separado de esta labor, cada uno de ellos debería de remitir a la Contaduría Mayor de hacienda de la Cámara de Diputados copia del expediente en donde se llevaran dichas declaraciones, por lo que realizó su propuesta en este sentido.

Finalmente se le concedió la palabra al C. Diputado Fernando Gómez Mont Ureta quien señaló que:

Consideraba parte del deber político, trabajar siempre para convencer al otro de lo que se cree como válido, sin embargo el consenso nunca era el ideal para todos, por lo que el consenso es la medida de la racionalidad común y no despeja aquel espacio de razón que a cada cual le queda, por lo que la obligación para que el pueblo decida, era establecer cual es la mediada de las diferencias y cual la medida de las coincidencias.

Bajo la lógica anterior señaló que a fin de que la iniciación del juicio político estuviera sujeto a un nivel de prueba suficiente, que justificara su tramitación, su instrucción y por ende el efecto benigno o maligno que tiene sobre las partes, era necesario establecer los mecanismos alternativos de comunicación y discreción que inicialmente se propusieron, lo anterior en virtud de la afectación de la imagen y el prestigio de quien sea acusado ya sea justa o injustamente.

ESTE LIBRO NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Por lo que tanto acepto a nombre de los autores de esa iniciativa la modificación del artículo 9o. en el sentido de que la Subcomisión de Examen Previo, pudiera recabar pruebas, en el entendido de que como exigencia para la admisión de pruebas, se establezcan niveles de certeza sobre la infracción, y sobre la responsabilidad del inculpado; por lo menos que esta se presuma, facilitando para esto el desahogo de pruebas que el denunciante no pueda desahogar, a fin de que este trámite no se entienda como una obstrucción.

Discrepó de lo dicho por el Diputado González Durán, ya que consideró que no todos los procedimientos eran iguales, por lo que señaló que en muchos caso las pruebas se valoran hasta para la admisión.

Indicó que a fin de evitar cualquier sospecha que pudiera existir sobre la Comisión de Examen Previo, se establezca en la fracción b del artículo 12, la obligación a la Oficialía Mayor en cuanto reciba una denuncia y la turne a la Subcomisión, de cuenta del turno a cada una de las coordinaciones de los grupos partidistas para que en el trámite nunca haya discreción tal y se dictamines sin intervención o conocimiento de todos los partidos políticos que representan a la Cámara.

Para el caso de que alguna denuncia haya sido desechada por parte de la subcomisión por falta de elementos de prueba, esta podrá ser revisada por la misma Subcomisión y no por un órgano revisor distinto para el caso de pruebas supervinientes.

Por otro lado y a fin de establecer garantías a las minorías, fue aceptada la propuesta en la cual se necesite de un 10% de miembros de la comisión para que se pueda solicitar la revisión de una denuncia ante el pleno.

Finalmente y a fin de evitar confusiones se estableció que si bien la Subcomisión de Examen Previo tenía la obligación de analizar si existen pruebas para presumir la responsabilidad de algún funcionario, la función de la sección instructora será la de formular ante el pleno de la Cámara de Diputados la posibilidad de acusar a un funcionario ante la Cámara de Senadores , siempre y cuando tenga la convicción plena de la existencia de la infracción y de la responsabilidad del encauzado y por que.

Habiendo concluido la participación de todos los exponentes se procedió a la votación de la misma con las reformas y adiciones propuestas, por lo que la misma fue aprobada en lo general y en lo particular por lo que paso al senado para sus efectos constitucionales<sup>20</sup>.

### **3a. Reforma de 20 de diciembre de 1993**

En fecha 20 de diciembre de 1993, se abrió a debate una serie de reformas enviadas por el Ejecutivo de la Nación, que en su gran mayoría eran de carácter penal, sin embargo entre ellas se realizaron algunas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y a

---

<sup>20</sup> Diario de los Debates. Camara de Dioputados. Año I, No. 26 pag. 3386-3415.

la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y a algunas leyes complementarias que para fines del presente trabajo las tomamos en cuenta, pues se referían principalmente a la reparación del daño causado por una falta administrativa cometida por un servidor público, por lo que la gran mayoría de los oradores le restó importancia o en el mejor de los casos las consideraron oportunas y correctas, limitándose en sus exposiciones a debatir principalmente sobre temas a la reforma de la legislación penal, sin embargo tomamos los puntos de vista de aquellos que tocaron el tema o tuvieron algún comentario a las reformas que nos interesan.

En uso de la palabra el C. Diputado Javier Centeno Ávila expuso :

Al señalar los delitos graves, es sorprendente que en esta lista no se incluyeran los delitos de los servidores públicos que tanto daño hacían a la Nación, como lo son el abuso de autoridad, la coalición de los servidores públicos, uso indebido de atribuciones o facultades, la concusión grave, tráfico de influencias, cohecho grave, peculado grave, enriquecimiento ilícito grave, por lo que al no incluirse, señaló, la tan pregonada lucha contra la corrupción de los funcionarios, quedaba sólo en buenas intenciones y la reforma propuesta únicamente era aplicable a la sociedad civil, autoliberándose de ella el propio poder público.

Sin embargo consideró como positivo el hecho de que el Estado esté obligado a reparar el daño solidariamente por los delitos que cometan los servidores públicos en ejercicio de sus funciones y subsidiariamente cuando fueren culposos, toda vez que una

parte importante de los delitos que se cometían por servidores públicos quedaban impunes.

Consideró asimismo acertada la determinación de que la reparación del daño tuviera el carácter de pena pública y se exigiera de oficio.

Denunció que gran parte, por no decir todas las personas ofendidas, no se veían resarcidas en los daños que, con motivo de la comisión de un ilícito les fueran causados, estos debido a la falta de asesoría, desconocimiento, incapacidad económica o debido a lagunas de la propia ley, con lo que se perjudicaba no solo al ofendido sino en muchos casos a sus dependientes económicos.

Por su parte el C. Diputado Gonzalo Cedillo Valdez señaló, que :

Debió reconocerse que una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía era la deficiencia y la corrupción en la impartición de justicia, por lo que se daba lugar a la desconfianza de las acciones de los diversos órganos del aparato judicial y mas señaladamente en cuanto a la actuación del ministerio público, que siendo originalmente el representante social, se constituía muchas veces en el auténtico represor de la ciudadanía.

Indicó su preocupación por los términos en que se planteaba dicha iniciativa de reforma y también por sus posibles consecuencias, ya que podrían traer consigo, dado

que no se encontraba en su contenido, una necesaria división entre el delito común y el posible delito político.

Al hablar de delitos graves consideró que a esa fecha aun no había podido ser extirpada, debido a la complacencia de las autoridades, aquellas conductas que tenían que ver con la corrupción, el cohecho, la extorsión, el peculado, el tráfico de influencia, y el enriquecimiento ilegítimo.

La administración pública señaló y concretamente el poder judicial, podría ser benévolo contra los infractores de esos delitos, simplemente cambiándolos de oficina o dependencia para sustraerlos de la acción de la justicia, o bien, si el delito es muy notorio y ha trascendido a la opinión pública, se le castigaria impidiéndole desempeñar algún cargo de manera temporal, permitiéndole con esto retirarse con toda tranquilidad y tomar vacaciones y disfrutar del dinero mal habido.

En una breve participación en cuanto a las reformas que nos interesan, el C. Diputado José Octaviano Alanis Alanis señaló :

La propuesta federal contribuiría a lograr que el Estado asumiera eficazmente su responsabilidad de dar respuesta de las violaciones a los derechos humanos en que incurrieran los servidores públicos.

Quien dio gran importancia a estas reformas, dado el espacio que ocupó para ellas durante su intervención fue el Diputado Carlos González Durán quien señaló :



Para que existiera una correcta procuración de justicia, en primer término se requería, de condiciones que garanticen la integridad, la independencia, la honestidad y la corrección de los funcionarios encargados de la aplicación de justicia, entendiéndose también, continuo diciendo, que los que han de impartir la justicia la han de recibir, por que no podemos pedirles que impartan justicia si no trabajan en condiciones consecuentes, correctas, adecuadas, con equiparamiento suficiente y con justa retribución, por eso consideró que dichas reformas constituían un avance y merecían una felicitación, sin embargo para que esa felicitación fuera completa, y tratándose de delitos en que incurrir los servidores públicos debía de tomarse en cuenta la matanza del 2 de octubre de 1968, como el genocidio mas horrendo que puedan cometer los funcionarios públicos, ya que el mismo es considerado como un delito de lesa humanidad, los cuales son imprescriptibles, como la matanza de Hitler.

Otro de los crímenes que consideró que hemos padecido, señalándolo también como imprescriptible, era el fracaso económico de la administración pública, pues tratándose de los dineros públicos, cuando se trata del patrimonio nacional, cuando se tienen acciones torpes, extremadamente torpes, no por causa de discrepancia de costos sociales, sino por un comportamiento desastroso en la administración económica de la nación, se cometen faltas bien graves apunto, por lo que indico que ya era tiempo de que se pusiera la Constitución en orden, pues señalaba como tiempo de prescripción el de un año, lo cual calificó como un absurdo del derecho penal.

Por último consideró como delito gravísimo la reincidencia en el fraude electoral, ya que este mataba las ilusiones, ambiciones, propósitos de mejoramiento, quitando la razón de ser de la vida republicana y de la existencia de los partidos políticos.

Por su parte el C. Diputado Víctor Martín Orduña Muñoz señaló :

Esta reforma contenía aspectos positivos como lo eran el derecho de los ofendidos a obtener la reparación del daño, incorporándose para ello la figura de la obligación del Estado para repararlo, indicando que esta misma propuesta se había hecho en su oportunidad cuando se discutió la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Sin embargo y a pesar del reconocimiento anterior, señalo que se trataba de una reforma insuficiente, ya que hacía falta abarcar otros aspectos de responsabilidad que tendrían como propósito el eficientar los servicios públicos, por lo que se reservó su derecho a realizar una propuestas de modificación al Código Civil, en el sentido de incluirse el tipo de responsabilidad administrativa del Estado, la cual finalmente fue desechada en la votación<sup>21</sup>.

#### **5a. Reforma de 22 de noviembre de 1995**

Para la 5a. reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se realizó el debate en fecha 22 de noviembre de 1995, siendo presentado dicho proyecto de ley por el C. Diputado Eduardo Escobedo Miramontes quien manifestó que :

---

<sup>21</sup> Diario de los Debates. Camara de Diputados. Año III, No. 26, pag. 3465-3515.

La inclusión de la fracción VI al artículo 3o. y la reforma a los artículos 51 y 79 de la Ley de Responsabilidades, era con el objeto de establecer cuales eran los órganos competentes para aplicar dicha ley, estableciéndose para tal efecto el Consejo de Judicatura en vez del Tribunal Superior de Justicia, el cual tendrá la responsabilidad de establecer los organos y procedimientos para identificar, investigar y determinar las sanciones que por responsabilidades al artículo 47 se establezcan a los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como para llevar a cabo el registro patrimonial de la situación patrimonial de los servidores públicos de este aparato de justicia del Distrito Federal.

Después de lo anterior se abrió el debate a la propuesta señalada, inscribiéndose para tal efecto diversos oradores sin embargo la gran mayoría de ellos se limitó a señalar la importancia de la actividad judicial como parte trascendental para la vida nacional, así como señalar las virtudes de esta y los grandes males que ella ocasionaba cuando no se realizaba en forma igualitaria, por lo que para interés de este trabajo únicamente haremos mención de aquellas participaciones que tocaron en si las reformas a la ley que nos encontramos comentando.

Por su parte el C. Diputado Alejandro Gutiérrez Bravo comentó :

Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, estimaron oportuno el fortalecimiento de los órganos judiciales, distinguiendo las funciones administrativas de las propiamente jurisdiccionales creándose las bases para la integración y función del Consejo de Judicatura del Distrito Federal, en el que actuando de pleno,

tendrá las funciones sobre designación y ratificación, adscripción y remoción de los Magistrados y Jueces de Primera Instancia y de Paz, así como a los que con cualquiera otra denominación se cernie en el Distrito Federal, resolviendo asimismo sobre impedimentos de elección a funcionarios y sobre la elaboración de su presupuesto, determinando las responsabilidades en que estos pudieran incurrir, lo anterior considerado, le daba una nueva composición y estructura de funciones al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, realizando con ello una actualización que redimensiona sus objetivos, ya que la función judicial, señaló, es una de las áreas en que se manifiesta y ejercita básicamente la soberanía, y se da una adecuada impartición de justicia, constituyéndose un avance en la cultura y civilización en nuestra sociedad.

Por su parte el C. Diputado Jorge Moreno Collado al respecto manifestó :

La reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no sólo implicaban adecuar sus disposiciones al texto constitucional, sino suponían también determinar procedimientos y mecanismos para que en el Distrito Federal imperara la legalidad en las funciones jurisdiccionales, se persiga la excelencia en el ejercicio de la judicatura y se alcanzara la confianza en el derecho, sobre todo lo cual debía descansar un régimen constitucional de democracia<sup>22</sup>.

#### **6a. Reforma de 28 de noviembre de 1996**

---

<sup>22</sup> Diario de los Debates. Camara de Diputados. Versión estenográfica Turno 10-14

Habiéndose abierto a discusión en lo general y en lo particular la iniciativa de reformas a diversas leyes por parte de la Presidencia de la República de fecha 28 de noviembre de 1996 y enviada el día 28 del mismo mes a la Cámara de Diputados una vez que fue aprobada por la de Senadores, se concedió el uso de la palabra al C. Diputado Adolfo Aguilar Zinser quién manifestó:

“Desde el punto de vista teórico, contable así como de los criterios generales de la Administración Pública, sería deseable que existiera un sistema de contraloría fuerte y capaz de asumir las responsabilidades de control de las entidades públicas paraestatales, sin embargo consideró que en la práctica y dadas las prácticas de centralización de estas funciones de control, se le había quitado todo el sentido de autonomía y se había transformado en un mecanismo ineficaz y altamente cuestionable desde el punto de vista político y del combate a la corrupción”.

Señaló que se encontraba pendiente de discusión la propuesta de establecer una comisión que se encargara de la vigilancia del gasto público, así como de la Administración Pública y que fuese independiente del Poder Ejecutivo, toda vez que consideraba que la Secretaría de la Contraloría había demostrado ser un órgano altamente ineficaz para controlar actos de corrupción en la Administración Pública Central, por lo que el hecho de dotarla con mas facultades, daba pie a fortalecer el poder discrecional de la misma y así funcionar como un escudo para aquellos funcionarios que hacen mal uso de los recursos públicos, así como para utilizar esa información como elemento de chantaje político y mantener los esquemas de lealtad al régimen.

La propuesta que consideró como correcta sería la de crear un verdadero órgano fiscalizador del poder público, fuera del control y de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, ya que el hecho de que la Secretaría de la Contraloría pueda nombrar y remover a todos los contralores además de actuar como juez y parte, tendrá el poder de incidir con esta información sobre todas las entidades, no para hacer de ellas instrumentos mas honestos, sino para controlar con ellas a las instancias políticas, por lo que señaló que la única alternativa que existía para evitar lo señalado era pugnar por la desaparición de dicha Secretaría y lograr que sus funciones pasaran a control del Poder Legislativo.

Habiéndose concluido la discusión se procedió a la votación siendo esta por 277 a favor y nueve en contra por lo que se procedió a su publicación con fecha 06 de diciembre de 1996<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Versión estenográfica, turno 5-9 ,1996.

## CAPITULO II

### DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS

### RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES

### PÚBLICOS

#### Concepto :

Etimológicamente “la palabra responsabilidad proviene de la voz latina “respondere” que significa contestar, satisfacer la pregunta que se propone”<sup>24</sup>

Gramaticalmente “la palabra responsabilidad significa deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal”<sup>25</sup>

Jurídicamente “Responsable es el que sin estar sometido a responsabilidad penal, es parte en una causa a los efectos de restituir, reparar o indemnizar de un modo directo o subsidiario por las consecuencias de un delito. Indica la situación en que se encuentra un sujeto que ha violado una obligación o causado un daño.”<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Diccionario de la Real Academia Española, Tomo V, De. Espasa Calpe Madrid p. 1022

<sup>25</sup> Enciclopedia Salvat Diccionario, Tomo II De. Salvat, S.A. México, 1978 pag. 2859.

<sup>26</sup> Enciclopedia Monitor, Tomo X. De. Salvat, S.A. México pag. 5208

Bonnecase Julien. En su obra nos dice al respecto : “El término responsabilidad equivale en el fondo, a lo que se ha llamado “cumplimiento indirecto de la obligación”, sin que pueda ser constreñido a cumplirlas en especie en especie y que por ello es condenado al pago de daños y perjuicios, por tanto se trata de saber de que culpa será condenado, y determinar el monto de los daños y perjuicios”<sup>27</sup>

A decir del maestro Bejarano Sánchez, existen dos clases de responsabilidad civil. “Responsabilidad Objetiva.- Es cuando los daños provienen de una conducta lícita, jurídica, inculpable, consistente en aprovechar un objeto peligroso que crea riesgo de daños y que tiene su apoyo en un elemento externo como loes el riesgo creado.

Responsabilidad Subjetiva.- Existe cuando los daños han sido causados por una conducta culpable, antijurídica y dañosa, que tiene por fuente el hecho ilícito y por soporte esa noción subjetiva de la culpa”<sup>28</sup>

Jurídicamente “por responsabilidad oficial debemos entender a la responsabilidad civil o penal en que incurren los funcionarios y empleados judiciales por delitos y faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones o labores.”<sup>29</sup>

Doctrinalmente encontramos como antecedente lo señalado por Manuel Colmeiro, el cual nos dice a este respecto : “La administración debe ser responsable :

<sup>27</sup> Bonnecase Julien. Elementos de Derecho Civil.

<sup>28</sup> Bejarano Sánchez. Manuel. Obligaciones Civiles. Ed. Harla, S.A. 3a. ed. México 1984, pag. 244-245.

<sup>29</sup> Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa, S.A. 18a. ed. México 1988, pag.



todos los agentes administrativos deben estar sujetos a responsabilidad, porque la administración es un poder subordinado al poder legislativo cuya voluntad ejecuta la ley, señala límites a la autoridad administrativa como a todos los poderes del Estado; pero estos límites serían ilusorios y las transgresiones frecuentes, si no tuviese la administración un freno en la responsabilidad de sus agentes. Tanto más severa habrá de ser la responsabilidad, cuando más independiente la acción administrativa, a fin de que ni el gobierno, ni sus mandatarios abusen de las facultades coercitivas que la ley les confiere como necesario complemento de su autoridad.<sup>30</sup>

Visto el párrafo anterior del tratadista español, podemos decir que existe entre el Estado y sus servidores relaciones que forman un vínculo que implica forzosamente derechos y obligaciones. Este vínculo cuando es violado, entonces el poder omnimodo del estado aplica al personal a su servicio la represión correspondiente.

Luego entonces cuando dicho personal falta a sus deberes u obligaciones de la función pública, se origina una responsabilidad de naturaleza diversa, respecto de los terceros y de la propia administración pública.

De lo anterior podemos inferir que todo funcionario o empleado está sujeto a las disposiciones legales correspondientes y obligados a su fiel cumplimiento y por consiguiente, debe responder siempre de sus actos haciéndose responsable de los mismos

---

<sup>30</sup> Colmeiro, Manuel. Derecho Administrativo Español. Tomo I. 3a. ed. Imprenta de José Rodríguez, Madrid 1865. pag. 25

en todo caso.

A este mismo respecto nos dice el maestro Serra Rojas, lo siguiente : “La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, o causado una pérdida o un daño a otro”<sup>31</sup>

Entonces todo quebrantamiento de la ley cometido por todo funcionario o empleado da lugar a responsabilidades de éste y por consiguiente está obligado a reparar el daño causado de acuerdo con las disposiciones del derecho objetivo.

Antes de continuar con las diferentes clases de responsabilidades en que incurrir los funcionarios o empleados haremos una distinción entre estos a fin de conocer el régimen a que están sujetos y cual es la legislación que a cada uno le corresponde.

El Maestro Gabino Fraga acepta como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado consistente en que “la de el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública”<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo Ed. Manuel Porrúa, México 1986, pag. 480

<sup>32</sup> Bielsa. Derecho Administrativo. Tomo II, pag. 23, citado por Fraga, Gabino Derecho Administrativo Ed. Porrúa, S.A. 28a. ed. México 1989, pag 130.

No obstante lo anterior, continua diciendo, “aparte de esta distinción, no existe ninguna otra disposición legal expresa que señale las diferencias entre un funcionario y un empleado, sin embargo estima que de hecho sí pueden separarse los servidores públicos que tienen ese carácter representativo de todos los que son simplemente auxiliares de ellos.”<sup>33</sup>

Nuestra ley reglamentaria, motivo del presente estudio, al referirse a las personas a quienes va dirigida la misma nos remite a los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional, en el cual se señalan como servidores públicos una lista de éstos, sin embargo alude 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.

De lo anterior el Maestro J. Jesús Orozco Enríquez señala en su comentario a dicho artículo constitucional, que “si bien atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, “independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo cargo o comisión”, debe de advertirse que, por una parte el constituyente permanente omitió incluir expresamente como servidores públicos a los trabajadores y empleados de los órganos legislativo y judicial”<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. pag. 130.

<sup>34</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Op. Cit. pag.262

Lejos de estar de acuerdo con lo señalado por el maestro, consideramos que debe establecerse una distinción expresa en la constitución para evitar que con motivo de ésta se de lugar a actividades tendientes a reprimir a los ya diezmados trabajadores del Estado en lugar de que se actúe con toda su fuerza en contra de los verdaderos servidores públicos corruptos que tienen sus funciones en los niveles superiores, además de que con lo mismo se evitarían confusiones tan grandes como lo es el señalar que son sujetos de responsabilidad “todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”, con lo cual pudieran estar comprendidos en ella incluso hasta particulares, “por lo que será necesario que, en su oportunidad los tribunales federales precisen la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición.”<sup>35</sup>

Por otra parte encontramos que en la Ley Burocrática se establecen una serie de obligaciones a los trabajadores del Estado, señalándose así mismo las cargas de responsabilidad a que dan lugar y las infracciones a que se hacen acreedores, por lo cual consideramos inconstitucional que exista una doble legislación que se ocupe de las responsabilidades de estos empleados y no se haga una distinción precisa en nuestra ley objeto de estudio señalándose que la misma únicamente corresponde a aquellos servidores públicos que se encuentren de la jerarquía de jefe de departamento hacia arriba.

Finalmente y para apoyar nuestro punto de vista exponemos un último criterio tomado del maestro Gabino Fraga y que consideramos soporta esta distinción entre

---

<sup>35</sup> Idem.

empleados y servidores públicos. "Al hablar de lo que se ha dado en llamar la centralización administrativa encontramos que ésta se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración.

Esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior.

La concentración del poder de decisión consiste en que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tienen facultades de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones. En la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar esas resoluciones y para imponer sus determinaciones. Los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades, poniendo los asuntos que son de su competencia en estado de resolución."<sup>36</sup>

Por lo anterior y visto que cuando una resolución ha sido determinada y luego de que esta pasa por varios órganos de vigilancia para su cumplimiento, resulta por demás escrupuloso por parte del Estado, que para el caso de que se llegare a cometer una acción contraria a estos lineamientos o bien que se actuara en forma desviada u omisa, se sancione al empleado de menor jerarquía que la cometió, siendo que existe todo un

---

<sup>36</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. pag. 166.

aparato burocrático por parte del Estado para que no ocurra, por lo que el Estado deberá asumir toda la responsabilidad.

Lo anterior no obsta para que el Estado pueda repetir y actuar en contra de su empleado con forme a la ley burocrática, independientemente de la responsabilidad penal, si es que existiere y no con toda la carga que representan las sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que si bien ésta se creó con el afán de impedir una actuación dolosa por parte de cualquier servidor público independientemente de su jerarquía, pensamos que la misma tiene un enfoque tendiente a evitar mas que nada que los altos funcionarios puedan continuar con su carrera pública o política y no para que a los empleados de jerarquía inferior pierdan su empleo, pues para dicho caso a un ciudadano común lo que le importa es tener una fuente de trabajo sin importar el lugar en el que lo efectúa, ya que son pocos los casos en que se tienen aspiraciones públicas o políticas.

Continuando con el desarrollo de nuestro estudio, encontramos que dentro de las infracciones que pueden cometer los servidores públicos, se pueden producir distintos efectos.

En unos casos, la violación del deber sólo alcanza, al aparato administrativo, al orden y disciplina establecida, sin embargo en otros el efecto puede causar daño a un patrimonio, o bien tipificarse una figura delictiva aparte. Esta diversidad en los efectos o consecuencias que se deriva de las infracciones funcionales origina la clásica distinción

entre responsabilidad civil, penal, política y la de nuestro estudio que es la responsabilidad administrativa.

### **Responsabilidad Civil.**

En cuanto a la responsabilidad civil la podemos ver desde diferentes puntos de vista :

1.- Tratándose de una demanda civil, los gobernados podrán interponerla en contra de cualquier servidor público, indistintamente de la jerarquía con que esté investido podrá requerirse, ya que se trata de situaciones jurídicas que la ley considera en igualdad de circunstancias entre particulares, por lo que no existe fuero a este respecto, tal y como lo establece el párrafo octavo del artículo 111 constitucional, sin embargo en la práctica encontramos que existe una diferencia muy grande entre un gobernado y un funcionario dado el influyentismo.

2.- "Por otra parte encontramos que puede darse una responsabilidad civil por parte de los servidores públicos para los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo produzcan un menoscabo en el patrimonio del Estado y que es independiente de la imposición de sanciones que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos"<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Ibidem, pag. 141

La fuente de esta responsabilidad está en la ley, puesto que la relación del servicio constituye, una situación legal.

La responsabilidad civil tiene de acuerdo con nuestra legislación como principal dominio en que se aplica, el de las faltas cometidas por empleados con manejo de fondos. Es para estos empleados un requisito previo al principio del desempeño de sus funciones, el otorgamiento de fianzas que garanticen su manejo. Cuando surge la responsabilidad civil, una vez que ella se constituye por resolución administrativa, se procede a hacer efectiva la indemnización correspondiente directamente sobre los bienes del responsable o sobre la fianza que garantiza su manejo.

“Fuera de estos casos, la responsabilidad civil tiene una aplicación restringida, pues aparte de que, por razones mismas de la organización administrativa, la intervención de varios funcionarios o empleados en el acto perjudicial hace difícil la imputación de dicha responsabilidad, con mas frecuencia se emplea el poder disciplinario para sancionar las faltas de los servidores públicos.”<sup>38</sup>

3.- Finalmente encontramos la responsabilidad civil por parte de un funcionario público para el caso de que por una acción u omisión que sea contraria a una disposición general o legal, causa daño o bien impide el goce de un derecho por parte de un particular.

---

<sup>38</sup> Ibidem. pag. 141-142.



El Código Civil para el Distrito Federal nos dice “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño, **está obligado a repararlo**” (artículo 1910 del C.C.). “El que estuviere obligado a prestar un hecho y dejare de prestarlo, o no lo prestare conforme a lo convenido, **será responsable de los daños y perjuicios ...**” (artículo 2104 del C.C.). “Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, **está obligada a responder del daño que causen ...**” (artículo 1913 del C.C.).

De lo anterior, el maestro Bejarano Sánchez define a la responsabilidad civil como “la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otro, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo.”<sup>39</sup>

En general podemos decir que el término responsabilidad sirve para designar la obligación de reparar el daño o perjuicio causado a una persona; y la doctrina de la responsabilidad determina quien y en que circunstancia está obligado a su reparación.

Se dice que hay responsabilidad civil cuando se daña un patrimonio. Este patrimonio bien puede ser de un particular o de un tercero o del propio Estado, y cualquiera de estos puede pedir la reparación del daño sufrido que se traduce en indemnización.

---

<sup>39</sup> Bejarano Sánchez, Manuel Op. Cit. pag. 262

Un servidor público incurre en responsabilidad civil cuando en el ejercicio de su encargo incurre en actos y omisiones que lesionan un patrimonio por culpa o negligencia.

En resumen, para que se produzca la responsabilidad civil por parte de un servidor público son necesarios estos tres elementos :

1.- Que haya infracción en el ejercicio del cargo por acción u omisión y este elemento es genérico para la clasificación de las cuatro responsabilidades a que hicimos referencia.

2.- Queda comprendido por la culpa o negligencia.

3.- Es el daño propiamente dicho, que, sin la lesión del patrimonio, no hay ninguna base para la exigibilidad de la responsabilidad civil.

También se le ha llamado a esta responsabilidad "Responsabilidad Patrimonial de los Funcionarios Públicos" que al igual que la responsabilidad administrativa, existe un elemento común para ambas, que es : La transgresión de un deber en la función o empleo; es decir, que dichas responsabilidades nacen de la violación de un deber de función.

## **Responsabilidad Penal.**

“La responsabilidad penal de los funcionarios o empleados tiene lugar por delitos que sólo con esa calidad se pueden cometer, o bien por actos en los que se considera como una agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública.”<sup>40</sup>

De lo anterior podemos inferir que existen algunos ilícitos penales que únicamente pueden ser cometidos por los servidores públicos, dada la actividad que desarrollan y el puesto que ocupan, ya que el contar con determinadas facultades otorgadas a su investidura como lo son los poderes de nombramiento, mando, vigilancia, disciplinario, revisión o resolución de conflictos, cuentan con los medios para actuar en ejercicio de sus funciones o mejor dicho en abuso de ellas.

Por otra parte encontramos que al cometer un individuo cualquier delito, la circunstancia de estar considerado el mismo como servidor público por el desempeño una función pública, constituye por si misma una agravante. Lo anterior es comprensible ya que en virtud del poder público y político que ostentan puede darse lugar a un desequilibrio de fuerza y opresión frente a cualquier gobernado, o bien frente al patrimonio del propio Estado.

---

<sup>40</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. pag. 140.

A continuación y a fin de dar paso al señalamiento de nuestro Código Penal sobre los delitos a este respecto, primero debemos analizar que se entiende por delitos del orden común que se contraponen a los delitos del orden federal.

El Doctor Fernando Castellanos señala que “los delitos comunes constituyen por regla general aquellos que se formulan en leyes dictadas por las legislaturas locales; en cambio las federales se establecen en leyes expedidas por el Congreso de la Unión.”<sup>41</sup>

Ahondando el estudio sobre estos conceptos, como hemos visto no es fácil encontrar con claridad la definición de lo que es o debe entenderse por delito del orden común y que por delito federal en su caso.

Por lo que respecta a la definición del primero, o sea delito del orden común, lo más aceptable es la definición que nos da Eugenio Cuello Calón, que literalmente dice :

“Se consideran delitos de derecho común los que violan bienes jurídicos o intereses de los particulares (delitos contra la vida y la integridad personal, contra el honor, contra la honestidad, etc.). Esto quiere decir, que basta que se lesionen bienes jurídicos y los intereses de los particulares, para que el delito sea común, de tal manera que si tal lesión es ejecutada por un funcionario, será delito común, así como si es

---

<sup>41</sup> Castellanos, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Ed. Porrúa, S.A., México 1991, 30a. ed. pag. 145.

producida por un simple particular. Aquí el problema se presenta cuando el funcionario lesiona tanto bienes jurídicos de los particulares como de la administración pública.”<sup>42</sup>

Y por lo que se refiere a los delitos federales no se encuentra con claridad que se entiende por los mismos; y así algunos tratadistas consideran que son delitos federales aquellos que conozcan los tribunales federales.

Ahora bien nuestro Código Penal para el Distrito Federal, a través de su Título Décimo señala como delitos cometidos por los servidores públicos los siguientes :

- 1.- Ejercicio indebido de servicio público (art. 214);
- 2.- Abuso de autoridad (art. 215);
- 3.- Coalición de servidores públicos (art. 216);
- 4.- Uso indebido de atribuciones y facultades (art. 217);
- 5.- Concusión (art. 218);
- 6.- Intimidación (art. 219);
- 7.-Ejercicio abusivo de funciones (art. 220);
- 8.-Tráfico de influencia (art. 221);
- 9.-Cohecho (art. 222);
- 10.- Peculado (art. 223);
- 11.- Enriquecimiento ilícito (art. 224);

---

<sup>42</sup> Cuello Calón , Eugenio. Derecho Penal. Novena ed. Madrid , 1963.

12.- Los señalados en el Título Decimoprimer que se denomina "delitos cometidos contra la administración de justicia", en el cual se enumeran diversas conductas delictivas en XXVI fracciones (art. 225);

13.- Ejercicio indebido del propio derecho (art. 226).

14.- Para el caso de los delitos de revelación de secretos (art. 211) y espionaje (art. 129), se considerará agravada la responsabilidad cuando dichos actos se cometen por funcionarios o empleados públicos.

Así mismo el artículo 212 de nuestro Código Penal establece quienes son los servidores públicos a que va dirigido dicho capítulo como lo son : toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.

Sin embargo, continúa dicho artículo, tratándose de los Gobernadores de los Estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, únicamente serán aplicables las disposiciones contenidas en el título décimo de dicho código penal, por la comisión de los delitos previstos en el mismo pero en materia federal.

Dado que ésta enumeración de servidores públicos resulta tan ambigua al señalar "... toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza ..." y "... o que maneje recursos económicos federales" , es necesario remitirnos al artículo 111 constitucional para tener un panorama mas exacto de quienes deben ser considerados como servidores públicos y que se les puede procesar penalmente y son: Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Como podemos observar dentro de ésta lista se encuentran excluidos los servidores públicos estatales y municipales, sin embargo en el párrafo cuarto del artículo 108 constitucional se previene ésta situación al señalar que serán las propias Constituciones de los Estados de la República quienes precisen esta situación.

Por lo que hace al 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.

De acuerdo a la clasificación realizada por el Dr. Fernando Castellanos debemos entender por delitos graves aquellos que el llama crímenes y que constituyen los

atentados contra la vida y los derechos naturales del hombre<sup>43</sup>. De lo anterior y únicamente con el afán de señalarlo, encontramos que en el Código Penal para el Distrito Federal se establecen a través del Título Decimosegundo los delitos contra la vida y la integridad corporal como lo son : lesiones, homicidio, infanticidio, aborto y abandono de personas; por otra parte consideramos que por derechos naturales del hombre deben tomarse en cuenta aquellos principios inscritos en la carta fundamental llamada Declaración de lo Derechos del Hombre y del Ciudadano como lo son : respeto a la propiedad, respeto a las opiniones y creencias, libertad de palabra y de prensa, etc., no obstante lo anterior dicho tema es motivo de un estudio profundo que se encuentra fuera de nuestro propósito.

No obstante lo anterior, el tratadista Felipe Tena Ramírez señala que “nuestra constitución al hablar de delitos comunes se refiere a los federales y locales en contraposición a los delitos oficiales, que son aquellos en que se incurre con motivo del ejercicio de la función protegida por el fuero.”<sup>44</sup>

“La Constitución quiso instituir esta situación excepcional y única para el Jefe del Ejecutivo, con objeto de protegerlo contra una decisión hostil de las Cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de suspenderlo o de destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera. La Constitución de 57 era menos estricta que la actual, pues autorizaba el desafuero, no sólo por traición a la patria

---

<sup>43</sup> Castellanos Fernando. Op Cit. pag. 135

<sup>44</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A., México 1987, 22a. ed., pag. 561.



y delitos graves del orden común, sin también por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral (art. 103). Como ningún Presidente mexicano estaba a salvo de cometer alguno de los dos últimos delitos, por ese solo hecho quedaba a merced de las Cámaras. La expresión "delitos graves del orden común" es ambigua y peligrosa. Rompiendo con todos nuestros precedentes constitucionales, que habían sido en el sentido de especificar limitativamente los delitos de que era responsable el Jefe del Ejecutivo, la Constitución de 57 introdujo la fórmula que se conserva en la vigente. Con ella se abre la puerta para un posible atentado constitucional del Congreso contra el Presidente. En efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los que puede ser acusado dicho funcionario, queda a discreción de las Cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello está a merced de las mismas la suerte del Jefe del Estado. El peligro se atenúa si por mandamiento constitucional es en la ley donde debe constar la calificación respectiva, tal como lo propuso la reforma de 47 con la fórmula "delitos graves ordinarios del orden federal o local que determine la ley". Pero aún con esta modificación, que tendría la ventaja de juzgar el caso conforme a una norma conocida y anterior, hay la posibilidad de que el Congreso trate de sojuzgar al Presidente mediante la expedición de una ley de tendenciosa severidad. Parece aconsejable, por todo ello, reanudar la tradición interrumpida en 57, especificando concretamente en la Constitución los delitos por los que puede ser acusado el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo."<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> *Ibidem* pag. 576.

Como hemos visto y tomando en cuenta lo señalado en el artículo 111 constitucional, se puede proceder penalmente en contra de cualquier servidor público por la comisión de cualquier ilícito hechas las excepciones señaladas, con lo cual estos se sujetarían a la legislación penal respectiva.

No obstante lo anterior, y a fin de dar trámite a las denuncias respectivas, existen ciertos procedimientos y prerrogativas para algunos funcionarios en virtud del puesto que ocupan.

Tal es el caso de la inmunidad, la cual a decir del maestro Colín Sánchez, no constituye una prerrogativa personal en favor de servidor alguno de la administración pública; "si bien, en casos especiales y dada la naturaleza de ciertos cargos - expuestos a las vicisitudes de las luchas por el poder y a las múltiples asechanzas de las ambiciones políticas o a los intereses en pugna - se juzgó sobre manera instituir una prerrogativa procesal que eximiese, a los titulares de dichos cargos, de responder por los actos punibles que cometieren durante o en el ejercicio de sus funciones, hasta en tanto se autorizase así el cuerpo legislativo correspondiente, mediante las formalidades que la constitución y la respectiva ley reglamentaria establecen."

"La inmunidad es, pues, inherente al cargo y no al funcionario, y sólo en la medida en que éste pueda prevalerse de esta prerrogativa, se dice que goza de fuero. Según esto, fuero o inmunidad no son sinónimo; el ejercicio de la acción penal contra el funcionario que delinque no implica el quebranto del principio de inmunidad, sino,

simplemente, el desafuero del presunto delincuente. Quien goza de fuero no es, por ello, **immune** a la acción de la justicia; pero debe ser juzgado conforme a las prerrogativas que **la ley establece** en razón de su investidura.”<sup>46</sup>

Para el efecto de proceder penalmente en contra de un servidor público por la comisión de un ilícito penal y para el caso de que el mismo en virtud del cargo tenga una prerrogativa de inmunidad, deberá presentarse una denuncia o querrela ante la Cámara de Diputados bien sea a iniciativa de los particulares o a requerimiento del Ministerio Público, por lo que la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente contra el inculcado.

En tratándose de las denuncias que se puedan presentar en contra del Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, la cual resolverá con base a la legislación penal aplicable.

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

---

<sup>46</sup> Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Ed. Porrúa, S.A., 11a. ed., México 1989, pag. 550 y 551.

Finalmente, señalaremos que para aquellos casos en los cuales la resolución de la Cámara de Diputados fuese negativa se suspenderá todo proceso 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.

Hacemos la observación, a diferencia del comentario del Maestro Tena Ramírez, que nuestra constitución al señalar respecto de las resoluciones, únicamente hace referencia a la Cámara de Diputados, sin embargo quien juzga si ha o no lugar para proceder en contra del Presidente de la República por hechos delictuosos denunciados, es la Cámara de Senadores, por lo que al señalarse posteriormente que las declaraciones y resoluciones de ambas Cámaras son inatacables, dejan un vacío al no señalar a ambas Cámaras, provocando con ello, dado nuestro actual sistema político, que en muchos casos se de no sólo la inmunidad sino sobre todo la impunidad por parte del principal servidor público que existe en nuestro país aún cuando la ley no lo incluya dentro de esta categoría.

### **Responsabilidad Política.**

De la responsabilidad política aún cuando no existe como tal, nosotros hacemos esta distinción dado que nuestra Constitución arroja una diferencia entre lo que es responsabilidad penal de los servidores públicos como tal y las causa que dan motivo al juicio político, aún cuando ambas a efecto de proceder en contra de un servidor con fuero

sigan el mismo camino y que dentro de estas últimas se incluyan ilícitos penales, así como la distinción o adición de servidores públicos que pueden ser sujetos a este.

### **Sujetos.**

Al respecto el artículo 110 constitucional señala en forma expresa quienes son los funcionarios que gozan de fuero y por lo tanto están sujetos a juicio político.

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 Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Por otra parte encontramos que también podrán ser sujetos de juicio político 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.

### **Causas.**

Para el primer grupo de servidores públicos, el artículo 110 constitucional señala como causas para la interposición de juicio político, cuando éstos en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses fundamentales o de su buen despacho, entendiéndose por tales los señalados en el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como son :

- I.- El ataque a las a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- Las Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones;
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos federales y del Distrito Federal.

Para el segundo grupo de servidores públicos aludidos, se señalan como causas de sometimiento al juicio político, las violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

### **Sanciones**

Para el primer grupo de servidores públicos y dado el caso de que resultaren sancionados, estas consistirán en la destitución y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público; y para el segundo grupo la resolución únicamente será declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Finalmente señalaremos que de acuerdo con lo señalado en el artículo 114 constitucional, el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después

### **Responsabilidad Administrativa.**

Anteriormente hicimos una breve referencia a las distinciones que encontrábamos entre los funcionarios públicos y los empleados, a los cuales nuestra legislación les daba

un trato similar. Una de estas diferencias se encuentra en lo que son las faltas cometidas por ambos y las sanciones que les corresponden a nivel administrativo.

Por una parte señalamos que en Ley la Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se encuentran establecidas una serie de obligaciones, las cuales en caso de no ser acatadas producen consecuencias jurídicas, es decir responsabilidad administrativa. Esta como tal y a fin de conceptualizarla tiene lugar con motivo cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y penal.

En relación a los empleados de menor jerarquía, la responsabilidad puede en unos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento y en otros dicha responsabilidad no trasciende fuera de la Administración. La falta que la origina se denomina disciplinaria; la sanción que amerita consiste en una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta y pueden consistir en :

- a) El apercibimiento;
- b) El extrañamiento, la amonestación y la censura;
- c) La multa;
- d) La privación del derecho de ascenso;
- e) El descenso;



- f) La suspensión temporal del empleo; y
- g) La privación del empleo.

Al respecto nos dice Gabino Fraga: "La determinación de las faltas disciplinarias significa muy serias dificultades, al grado de que no siendo fácil señalar una a una las obligaciones de cada empleado, se puede afirmar que tampoco puede hacerse una enumeración de sus infracciones. Por regla general, las disposiciones legales se limitan, ante esta posibilidad, a definir la falta disciplinaria como la falta de cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo."<sup>47</sup>

En cambio, tratándose de los servidores públicos pero con cargos de Jefe de Unidad Administrativa hacia arriba en la escala jerárquica, nuestra Constitución a través de su artículo 113 establece. Las obligaciones de estos de una manera genérica que consisten en salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones. Los actos u omisiones en que incurran, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en consecuencias económicas.

Ahora bien los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad administrativa son : los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la

---

<sup>47</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. pag. 170.

Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral.

También pueden ser sujetos de responsabilidad administrativa los gobernadores de los Estados, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, sin embargo, éstos sólo serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. (art. 108 const.).

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a través de su artículo 47 establece de manera mas específica cuales conductas considera como observables para el común de los mismos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

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

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

vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

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

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

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;

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

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

XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los

derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

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

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

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

Así mismo encontramos que en los artículos 50 y 57 de la ley en comento, se establecen otras obligaciones que también transcribimos.

#### Artículo 50

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los

servidores públicos, y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello se realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.

#### Artículo 57

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

#### **Sanciones**

A su vez esta Ley de referencia a través de su artículo 53 señala de manera genérica las sanciones por faltas administrativas y que son :

- I.- Apercibimiento privado o público;
- II.- Amonestación privada o pública;
- III.- Suspensión;
- IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica; e

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Por otra parte el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades señala algunas circunstancias que deben ser tomadas en cuenta para la aplicación de dichas sanciones :

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infringan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

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

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La antigüedad del servicio;

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

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

El maestro Serra Rojas nos enseña que :

“No debemos confundir el poder disciplinario con el derecho penal, aún cuando los dos, tienen como finalidad la represión para fines sociales; pues hace esta pertinente



aclaración : Que el derecho penal es aplicable a todos los miembros de la sociedad y en cambio el poder disciplinario sólo se aplica a los funcionarios y empleados. Las sanciones penales son duras, dado que son aplicables a un delito, y deben estar siempre basadas en el derecho público fundamental o sea la Constitución Política nuestra, en sus artículos 19 y 20.”

“Por otro lado, las sanciones disciplinarias deben estar basadas en simples reglamentos administrativos y por consiguiente son leves, tales como : El apercibimiento, la amonestación o represión y la censura; a éstas se puede agregar las más severas como : La suspensión, la cesantía, la destitución, la privación del derecho de ascenso, multa, arresto y cualquiera otra de esta naturaleza.”

“Continua diciendo señalando a Waline, quien formula las reflexiones generales siguientes que se refieren a las consecuencias de la autonomía del poder disciplinario, y son:

- a) El derecho disciplinario ignora la regla “nullum crime sine lege” no ha una incriminación definida;
- b) El principio de la retroactividad de las leyes penales no se aplica en derecho disciplinario, aunque las medidas disciplinarias no se retrotraigan.

c) La regla “non bis in idem”, en virtud de la cual un individuo no puede ser perseguido y castigado dos veces por razón del mismo hecho, no juega en las relaciones de la represión disciplinaria”<sup>48</sup>

Por su parte Julian Ruiz Gómez, nos dice que “incurre en responsabilidad administrativa el funcionario o empleado que en el ejercicio de su cargo realiza actos o incurre en omisiones que violan las atribuciones o deberes establecidos en relación con el servicio o función que desempeña, o que fuera de la función realiza actos que hacen desmerecer en el concepto público.”

“Hace una clasificación de los elementos integrantes de esta responsabilidad que son:

- a) Infracciones en el ejercicio del cargo, por acción u omisión.
- b) Intervención del dolo o la culpa en la infracción, y
- c) Limitaciones del alcance de la infracción a la violación a la violación de las atribuciones o deberes del cargo.”

Y agrega, que “las sanciones de dicha responsabilidad penal se castiga con la sanción social denominada penal y la civil, con la obligación de indemnizar o de reparar el daño, la responsabilidad administrativa se sanciona con las “correcciones disciplinarias”<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Serra Rojas, Andres. Op. Cit., pag. 484.

<sup>49</sup> Ruiz Gómez, Julian M. Principios Generales de Derecho Administrativo. Ed. Cultural, S.A. La Habana 1935, 1a. ed. pag. 415 y ss

## RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

“Las actuaciones antijurídicas cumplidas por la administración pública se pueden distinguir según la fuente de donde emanan :

a) Acto administrativo que implica una irregularidad o simple violación del ordenamiento jurídico y ocasiona una lesión de carácter objetivo.

b) Acto administrativo que viola derechos de los particulares, en cuyo caso la lesión es subjetiva.

c) Hechos de la administración.”

“Los remedios jurídicos para estas irregularidades también son de diversa índole: en el primer caso es procedente impetrar la anulación del acto; en el segundo procede la anulación mas el restablecimiento del derecho; en el tercer caso, directamente debe buscarse la indemnización de los perjuicios irrogados.”<sup>50</sup>

El problema de la responsabilidad administrativa ha seguido el siguiente esquema en su desarrollo histórico :

a) En su primera etapa se considera únicamente la responsabilidad personal del funcionario.

---

<sup>50</sup> Hoyos Duque, Ricardo. La responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública. Ed. TEMIS. Bogotá 1984 pag. 4

b) Se admite la responsabilidad del Estado, pero surge el problema de hallar su regulación normativa.

c) Se recurre al Código Civil Francés: responsabilidad de naturaleza indirecta y fundamentada en la noción de culpa.

d) Posteriormente se habla de los principios de derecho Público, independientemente del derecho privado : responsabilidad directa.

A su vez, en éste período se distingue :

a) responsabilidad fundada en la falta o falla del servicio, y

b) responsabilidad fundada en el riesgo creado por la actividad estatal u objetiva.

Inicialmente existía la imposibilidad de hacer responsable al Estado cuya cabeza era el Rey, en la cual la corona no era susceptible de ser llevada ante los tribunales judiciales, directamente, por los particulares, puesto que frente a ésta se sostenía la doctrina teocrática de non suitaility (no demandable).

Posteriormente al lado de la irresponsabilidad del Estado coexiste el reconocimiento o admisión de la responsabilidad personal del funcionario. El Estado debe actuar dentro de los precisos límites que la ley le fija. Si se sale de este marco no es ya el Estado el que actúa sino el funcionario personalmente y sobre el debe recaer la responsabilidad.

Ya concluida la revolución francesa y con ella el surgimiento del liberalismo se contempló el hecho de que el Estado debía estar sometido al derecho, desarrollándose con esto la idea de la responsabilidad del Estado por los actos antijurídicos con que causa agravio a sus gobernados.

El código civil francés señalaba la responsabilidad de los amos y patronos por los hechos de sus criados y dependientes, con lo que se quiso equiparar la responsabilidad del Estado por la actividad de sus funcionarios.

Dicha comparación se basaba en la responsabilidad pública del Estado al no tener una cuidadosa elección y vigilancia sobre sus funcionarios (culpa in eligiendo o in vigilando), y por otra parte se señalaba que dicha responsabilidad tendría el carácter de indirecta, en la medida en que al Estado, como persona jurídica, no le era dable obrar ilícitamente. Sobre este punto el maestro Rafael Marquez Piñero citando a Donnedieu de Vabres nos dice al respecto :

“El estado es responsable de los actos de sus representantes y funcionarios y que el mismo debe ser sancionado con medidas de seguridad, pues las penas solamente son de aplicación a las penas individuales”. Continúa señalando que en caso de guerras de agresión, el Estado tiene responsabilidad civil por los daños causados y responde penalmente por infracciones al derecho de guerra. Desde luego la doctrina tradicional considera al Estado como sujeto activo del delito.”

“Ulteriormente se ha entendido que los Estados no pueden ser penalmente responsables de infracciones al derecho internacional y que de éstos sólo son responsables las personas individuales que lo representen, así como sus agentes y los ejecutores.”<sup>51</sup>

En virtud de que no se contemplaba una pena para el Estado como persona jurídica, los agentes antes señalados en los párrafos anteriores fueron letra muerta.

Posteriormente y dado el crecimiento de la población y la constante necesidad de elevar el nivel de vida, el Estado empieza a desarrollar obras de importancia para el bienestar de sus gobernados, con lo que se daba nacimiento al servicio público, y a considerarse como responsable al Estado.

Dicho intervencionismo estatal llevó consigo la multiplicación de los servicios públicos, que a su vez implicaban un aumento considerable de las posibilidades de daño.

Se llega a comprender que cuando se discute la responsabilidad de la administración no interesa buscar al responsable a fin de imponerle la consecuente sanción, sino interesa, únicamente, reparar el daño en forma injusta.

Como una modalidad o variante del carácter directo de la responsabilidad surge la teoría que se elabora a partir de la falta de servicio o bien en la irregularidad del mismo, en los cuales la mala organización o bien el funcionamiento defectuoso implicaban una

---

<sup>51</sup> Marquez Piñero, Rafael. Derecho Penal Parte General. Ed. Trillas. México 1986, pag. 149.

responsabilidad del Estado de los daños ocasionados, no importando la identificación del funcionario encargado.

En forma paralela surge la teoría del riesgo creado, en la cual aún cuando el servicio público ha funcionado de manera adecuada a las necesidades del momento y no se encuentra falla de ningún tipo, el resarcimiento se fundamenta en el riesgo excepcional, sin embargo se presentaba el problema de probar la relación causal.

En la actualidad existen diversas ideologías respecto de la responsabilidad que debe asumir el Estado por la conducta de sus funcionarios, de entre estas señalaremos algunas.

Los dos grandes soportes del derecho administrativo son el principio de legalidad y la responsabilidad del Estado.

Un sistema de derecho no es completo si no garantiza al ciudadano los medios adecuados de obtener reparación por los perjuicios que le ocasione el Estado.

Existen dos correctivos a las prerrogativas con que actúa la administración: que el poder público haga, pero que respete la ley o que indemnice.

Esta es la contrapartida al privilegio de la ejecutabilidad o ejecutoriedad de las decisiones administrativas, sin las que el Estado de derecho quedaría a medio camino y se convertiría en un privilegio dañar con impunidad.

El Estado debe responder directamente y no asumiendo responsabilidades que conciernen a sus órganos o agentes (responsabilidad indirecta).

La responsabilidad de la administración pública se deduce independientemente de los criterios que para el derecho privado establece el código civil (culpa), aceptándose también el sistema que adopte la responsabilidad objetiva (dolo).

Es así como encontramos diversas clases de responsabilidad estatal derivadas de la actuación de los distintos poderes federales.

### **Responsabilidad del Estado por el hecho de las leyes.**

El poder legislativo como poder delegado que es dentro del Estado de Derecho, ha de obrar conforme con la Constitución. No puede un poder constituido, estar por encima de ella.

Las dos características que singularizan el acto legislativo, a saber, la generalidad y la impersonalidad, se han considerado motivo suficiente para que toda reclamación por el hecho de las leyes sea desestimada, ya que si una ley agrava por igual a todos no está



haciendo mas que realizar el principio de igualdad ante las cargas públicas. La carga impuesta por la ley es la cuota exigida por el hecho de vivir en sociedad.

El perjuicio anormal o excepcional que debe reunir el daño, no se establece en estos casos.

El cambio de legislación es un acto normal y corriente en la vida social; la ley es un acto esencialmente modificable en todo momento, y frente a ella no cabe hablar de derechos adquiridos.

Cuando se cambian las leyes o surgen otras, en efecto hay grupos de individuos mas lesionados que otros, pero ese perjuicio no tiene el carácter de especial.

Para que surja la responsabilidad del Estado por el hecho de las leyes, ha de existir un perjuicio especial, imputable y cierto, características que deben reunirse para que la obligación de reparar pueda engendrarse (También si el daño es común a una categoría de individuos).

#### **Responsabilidad por ley inconstitucional.**

“Si una ley causa un perjuicio general - y no meramente particular - y tal ley resulta en oposición o en violación de una declaración, garantía o derecho constitucional, dicha ley debe declararse inconstitucional o debe admitirse la responsabilidad del Estado

por el perjuicio o daño que ha raíz de ella se ocasione en el patrimonio de los administrados... resulta inaceptable la afirmación de que el perjuicio o daño general no es indemnizable porque constituye una carga pública.”<sup>52</sup>

Bielsa señala que “si la ley inconstitucional se ejecuta contra la resistencia del afectado por ella, el Estado no debe invocar su exención de responsabilidad o negar una obligación nacida de esa ejecución.”<sup>53</sup>

En los casos de leyes declaradas nulas, inconstitucionales o inválidas, la indemnización por los daños que al ejecutar estas disposiciones se causen, debe reconocerse.

El legislador debe someterse a la Constitución, o de lo contrario compromete la responsabilidad del Estado.

Algunos consideran que el daño queda suficientemente reparado no aplicando la ley inconstitucional, sin embargo existen casos en que ya se ha materializado, con lo cual su aplicación ha sido realizada, -los bienes han salido del patrimonio particular por ejemplo- la sola declaratoria de inconstitucionalidad no tiene la virtud de revertir la situación a su estado anterior, por lo que ha de admitirse en cabeza del titular del patrimonio afectado la posibilidad de accionar contra el Estado a fin de que las cosas

---

<sup>52</sup> Marquez Piñero, Rafael. Op. Cit., pag. 36.

<sup>53</sup> Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Legislación Administrativa Argentina. 3a. ed. Buenos Aires pag. 147.

vuelvan a su punto, o, de lo contrario, se generaría un enriquecimiento sin causa del patrimonio administrativo.

### **Responsabilidad del Estado por actos jurisdiccionales.**

Para Roberto Dromi, "la responsabilidad del Estado por actos jurisdiccionales se funda en razones similares a los demás supuestos de daños causados por acto legislativo o por la actividad administrativa. No se justifica jurídicamente una diferencia. La Constitución debe proteger a sus habitantes contra cualquier daño injustamente inferido a sus derechos individuales. Si el daño proviene del error o del dolo cometido, un magistrado que ha privado de su libertad a un inocente (responsabilidad judicial), o de un error cometido por un funcionario del Registro de la Propiedad (responsabilidad administrativa), o de una ley que perjudica en forma especial y desigual a un administrado (responsabilidad legislativa), el caso debe tratarse en forma idéntica; se operan, también, en todos los supuestos básicos, determinantes de la responsabilidad y las motivaciones jurídicas justificativas a ella."<sup>54</sup>

Como sabemos, los actos jurisdiccionales son aquellos mediante los cuales un órgano especializado del Estado - la rama jurisdiccional del poder público - aplica la ley a un caso concreto.

---

<sup>54</sup> Dromi, José Roberto. Derecho Administrativo Económico. Ed. Astrea. Buenos Aires 1985, 1a. ed. pag. 680.

Si se reputa que la sentencia declara el derecho, no puede surgir responsabilidad de ella, pues el acto está conforme al derecho.

La mayoría de los doctrinarios sostienen una posición restrictiva en cuanto a la responsabilidad del Estado por los actos cumplidos en ejercicio de la función jurisdiccional, y solamente la acogen cuando se ha desvirtuado la presunción de cosa juzgada de la sentencia a partir de la cual se pretende establecer la obligación. Es decir, que la prosperidad de la reparación está supeditada a que el propio ordenamiento, una vez instaurado un proceso de revisión, haya destruido el principio de cosa juzgada.

Tratándose de errores judiciales puede concebirse una obligación de resarcimiento a cargo de la hacienda pública, en la cual y dada la actividad humana, son inevitables por perfecta que sea la regulación procesal y diligente que sea el magistrado.

Por ello la indemnización a la víctima de un error judicial es una verdadera obligación de reparar el daño y no una simple repatriación graciable y facultativa, que se funda en el riesgo social, en cuyo caso la víctima está dispensada de probar que éste se debió a la falta de servicio.

La responsabilidad en estos casos opera no sólo como cuestión de justicia sino como sanción a juzgamientos injustificados, precipitados e inicuos.

Aunado a lo anterior, debe observarse la actuación personal de quienes cometieron dicho error, a fin de que se determine la responsabilidad de los funcionarios cuando el mismo haya sido provocado.

En nuestro sistema jurídico a decir de Gabino Fraga, subsiste el principio de irresponsabilidad del Estado, toda vez que "al conceptualizarse la soberanía como un derecho de una voluntad jurídicamente superior de actuar sin más limitaciones que las que el propio Estado se impone, impide considerar al Estado como responsable cuando se mantiene dentro de dichas limitaciones. Lo propio de la soberanía es imponerse a todos sin compensación."<sup>55</sup>

Por otra parte, y al igual que lo señalado en la segunda etapa del desarrollo de la responsabilidad estatal, la idea de que el Estado sólo puede actuar dentro de los límites legales, es también motivo para excluir el principio de la responsabilidad, pues esta se basa normalmente en la ilicitud de la actuación dañosa. Se ha considerado dentro de nuestro sistema, que si alguna actuación pública se desarrolla fuera de los límites legales, no es ya el Estado el que actúa, sino el funcionario personalmente, y por lo tanto, sobre el debe recaer la responsabilidad.

El Código Civil para el Distrito Federal, a través de su artículo 1927 señala : El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén

---

<sup>55</sup> Gabino Fraga. Op. Cit. pag. 417

encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Aquí resulta aplicable el principio de irresponsabilidad estatal, ya que el Estado no asume una obligación directa de indemnizar los daños causados por sus funcionarios, sino que debe exigirse previamente a éstos en lo personal, la reparación procedente.

Además, esta responsabilidad solidaria y subsidiaria parece no estar establecida mas que para que exista culpa por parte del funcionario, puesto que la misma se encuentra dentro del capítulo relativo "a las obligaciones que nacen de los actos ilícitos", exepción hecha de los señalados en los artículos 1912 (abuso de derecho) y los riesgos consignados en los artículos (1913 y 1914).

Dado que en la mayoría de los países se ha observado la necesidad de adoptar alguna medida para evitar los riesgos que amenazan los derechos de los particulares frente a la actividad estatal en virtud del concepto de soberanía antes señalado, no existe ningún inconveniente en que el propio Estado, autolimitándose, se imponga restricciones y obligaciones frente a los particulares y que se someta a las reglas de derecho que el crea por su propia voluntad.

Lo antes dicho es de vital importancia, ya que el tratarse de una irregularidad en el funcionamiento del servicio que presta el Estado, o de un daño causado por el funcionamiento normal del propio servicio, en los cuales no exista dolo o negligencia por parte de ningún funcionario, no puede dejar de imputarse el propio Estado como responsable por un hecho propio y considerado como directo.

Aunado a lo anterior, nos encontramos con el problema para determinar al responsable, dada la complejidad que existe en la organización administrativa en la que intervienen varios funcionarios y empleados, y como lo señalamos en la primera parte del presente capítulo, dada la jerarquización, sería muy común que el acto o la omisión fuera cargada a un empleado inferior.

“Destruídos ya en una forma admitida universalmente los principios que con pretensión de dogmas trataron de explicar la imposibilidad de que el Estado se hiciera responsable cuando realiza sus funciones soberanas; demostrada la insuficiencia de la responsabilidad directa del Estado sólo para los casos de culpa en el funcionamiento de los servicios públicos, y teniendo en cuenta que el Estado ha invalidado todos los campos de la vida social, creando con su actuación y con los servicios que ha tenido necesidad de establecer con multiplicidad de riesgos, se hace indispensable estructurar un régimen de responsabilidad que al mismo tiempo que garantice los patrimonios privados contra una carga no proporcional ni equitativa que resulte de la actuación administrativa, constituya

un medio de obligar a la Administración a sujetarse estrictamente a la ley formando así otra garantía de regular funcionamiento del Poder público”.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> *Ibidem.* pag. 420.



### CAPITULO III

## ENTRADA EN VIGOR DEL ARTÍCULO 77-BIS

# PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Resulta conveniente primeramente hacer alusión a los conceptos proceso, proceso jurídico y procedimiento, para que se pueda comprender mejor lo relativo a el "procedimiento administrativo disciplinario"

#### **Proceso**

"En su acepción más general, la palabra proceso significa un conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos, que sucedan en el tiempo y que mantienen entre si determinadas relaciones de solidaridad o vinculación. Así entendido, el proceso es un concepto que emplean lo mismo la ciencia del Derecho que las ciencias naturales. Existen, por tanto, procesos químicos, físicos, biológicos, psíquicos, etc. como existen procesos jurídicos. Para que haya un proceso, no basta que los fenómenos o acontecimientos de que se trate, se sucedan en el tiempo. Es necesario, además, que mantengan entre si determinados vínculos, que los hagan solidarios los unos con los otros, sea por el fin a que tiende todo proceso, sea por la causa generadora del mismo."<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Pallares, Eduardo. Op. Cit. pag. 640

### **Proceso Jurídico.**

“El proceso jurídico es una serie de actos jurídicos que se suceden regularmente en el tiempo y se encuentran concatenados entre sí por el fin u objeto que se quiere realizar con ellos. Lo que da unidad al conjunto y vinculación a los actos, es precisamente la finalidad que se persigue, lo que configura la institución de que se trata.”<sup>58</sup>

### **Procedimiento.**

“Una definición gramatical que nos da el diccionario señala al procedimiento como la acción de proceder o bien de hacer algunas cosas.”<sup>59</sup>

“Alcalá Zamora da las siguientes acepciones de ésta palabra :

1. Sinónimo de juicio; 2. Designa una fase procesal autónoma y delimitada respecto del juicio con que se entronca; 3. Sinónimo de apremio; 4. Despacho de la ejecución del acto mercantil; 5. Diligencias, actuaciones o medidas; 6. Tramitación o substanciación total o parcial.”<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Idem.

<sup>59</sup> Diccionario Enciclopédico Ilustrado Sopena. Op. Cit. pag. 3462.

<sup>60</sup> Citado por Pallares, Eduardo. Op. Cit. pag.639.

### **Diferencias entre proceso y procedimiento.**

Eduardo Pallares nos dice que “no hay que identificar el procedimiento con el proceso. Éste último es un todo o si se quiere una institución. Está formado por un conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y admisión de la demanda, y terminan cuando concluye por las diferentes causas que la ley admite. El procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de sustanciarlo, que puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias, con periodo de prueba o sin él, y así sucesivamente.”<sup>61</sup>

Para Cipriano Gómez Lara, “el proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el ordenamiento administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre si por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo. Así, pues, mientras la noción de proceso es esencialmente teleológica, la de procedimiento es de índole formal, y de ahí que, tipos distintos de proceso, se pueden sustanciar por el mismo procedimiento, y viceversa, procedimientos distintos sirvan para tramitar procesos de idéntico tipo.

---

<sup>61</sup> Idem.

Ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico, reflejado en su común etimología *procedere*, avanzar; pero el proceso, además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos -constituyan o no relación jurídica- que entre sus sujetos (es decir las partes y el juez) se establecen durante la substanciación del litigio.”<sup>62</sup>

### **Procedimiento Administrativo.**

“En los procedimientos administrativos, encontramos las formas de actuación, las conductas a desarrollar en la actuación del particular frente al Estado, por ejemplo, al solicitar una licencia o permiso, al pagar un impuesto o al solicitar que se determine el monto de éste; o al tramitar concesiones, registro de patentes o marcas, o todo tipo de peticiones regladas”<sup>63</sup>

La ley Federal de Procedimiento Administrativo nos señala en su artículo 12 que las disposiciones de la misma son aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa.

De la misma manera el artículo 2o. nos indica que éste ordenamiento no será aplicable a la materia de responsabilidades de los servidores públicos.

---

<sup>62</sup> Alcalá-Zamora y Castillo. Citado por Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. UNAM México 1987, 7a. ed. pag. 251

<sup>63</sup> Ibidem. pag. 252

### **Procedimiento Administrativo Disciplinario.**

A manera de concepto, señalaremos que el procedimiento administrativo disciplinario es el medio a través del cual los órganos de control interno de cada uno de los poderes federales, aplican a todas aquellas personas que estando sujetas a su jurisdicción y que teniendo el carácter de servidores públicos, incumplen con alguna de las obligaciones señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o en otras leyes y reglamentos, haciéndose acreedoras a diversas sanciones cuando se determine su responsabilidad administrativa.

### **Sujetos de Responsabilidad Administrativa.**

El artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional como lo son :

- Representantes de elección popular. (Exepción hecha del Presidente de la República);
- Miembros del Poder Judicial Federal;
- Miembros del Poder Judicial del Distrito Federal; - Funcionarios y empleados, así como toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal;

- Servidores del Instituto Federal Electoral;
- Gobernadores de los Estados;
- Diputados a las legislaturas locales;
- Magistrados de los tribunales superiores de justicia locales;
- Miembros de consejos de judicatura locales, y
- Todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

El mismo artículo 108 constitucional establece que las constituciones de los Estados de la República precisarán en los mismos términos del primer párrafo de éste artículo y para los efectos de las responsabilidades, el carácter de servidores públicos a quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios.

#### **Obligaciones de los Servidores Públicos.**

El artículo 47 de nuestra ley en estudio nos indica inicialmente de manera genérica que los servidores públicos tendrán las 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 ya 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.

Así de manera específica se señala una lista de obligaciones que aunque no limitativa nos indica de manera pormenorizada cuales son los actos u omisiones que pueden dar lugar a una sanción administrativa :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su



atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

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

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

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

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;

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

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

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

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

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

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

Así mismo encontramos que en los artículos 50, 53, 57 y 59 de la ley en comento, se establecen otras obligaciones que también transcribimos:

Primeramente el artículo 50 nos señala que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Incurrir en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello se realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.

El último párrafo del artículo 53 nos indica que será causa de responsabilidad administrativa la contravención del aviso a la Secretaría que en forma razonada y justificada tenga que dar el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la ley por un plazo mayor de diez años para volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta.

Por su parte, el artículo 57 nos indica que todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

Finalmente el artículo 59 establece a este respecto que incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores públicos de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por ésta ley.

#### **Sanciones por falta administrativa.**

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos hace saber cuales son las sanciones a que se hacen merecedores por la comisión de alguna falta administrativa :

- I.- Apercibimiento privado o público;
- II.- Amonestación privada o pública;
- III.- Suspensión;
- IV.- Destitución del puesto;
- V.- Sanción económica; e
- VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho limite. Éste último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

### **Elementos para imponer sanciones administrativas.**

Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54 de la ley en análisis :

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de ésta ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

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

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La antigüedad del servicio;

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

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

### **Reglas para imponer sanciones administrativas.**

Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas establecidas en el artículo 56 del mismo ordenamiento:

I.- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;

II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;

III.- La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicará por el superior jerárquico;

IV.- La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;

V.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y

VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad.

**Autoridades competentes para aplicar este procedimiento.**

- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Contralorías internas de las dependencias del Ejecutivo Federal, así como del Departamento del Distrito Federal.
- Consejos del Judicatura estatales como del Distrito Federal.
- Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.
- Tribunal Fiscal de la Federación.
- Tribunales del Trabajo, en los términos de la legislación respectiva.
- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

**Procedimiento administrativo disciplinario.**

1.- A fin de dar inicio con el proceso administrativo disciplinario y activar el funcionamiento de los órganos competentes, deberá presentarse una denuncia por escrito ante el órgano de control interno de cada dependencia o entidad.

Ésta denuncia la podrán formular :

a) De forma genérica, el artículo 49 establece la facultad de cualquier interesado para presentar denuncias y quejas por incumplimiento de obligaciones de los servidores públicos.

b) De manera específica, el artículo 57 establece como obligación para los superiores jerárquicos el que presenten por escrito con los hechos que a su juicio sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

Tratándose de infracciones graves, o cuando en su concepto y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, el superior jerárquico de la dependencia o entidad deberá enviar además copia de dicha denuncia a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ésta conozca el caso o participe en las investigaciones. Por lo que a contrario sensu cuando no se trate de infracciones graves, únicamente lo hará ante el órgano de control interno.

c) De manera específica también, el artículo 47, establece la facultad a los subalternos de plantear ante sus superiores jerárquicos y ante la propia Secretaría, la formulación de quejas y denuncias por infracciones graves cuando los superiores jerárquicos omitan hacerlo, sin embargo y una vez realizado este acto establece la obligación de informarlo al superior jerárquico que se abstuvo de realizarlo.

Por una parte y para el caso dado que el superior jerárquico omita informar de dicha denuncia ante la Secretaría, incurriría en una responsabilidad administrativa establecida en el artículo 50, ya que al tratarse de comunicaciones que deban ser enviadas ante la Secretaría, se trata evidentemente de infracciones graves y aún cuando dicho superior jerárquico tiene la posibilidad de someter "a su juicio" la falta que le hacen de su



conocimiento, consideramos que para estos casos no existe la posibilidad de que en un momento dado se pueda llegar a excusar al superior jerárquico, ya que es lógico pensar que por dicha gravedad en la infracción, la misma sería evidente para el criterio de cualquiera.

Por otra parte nos parece poco práctica la obligación establecida para el subalterno, el hecho de informar a su superior jerárquico respecto de la presentación de la denuncia por su parte a la Secretaría, ya que con ésto se acarrea la consecuente represión del superior jerárquico hacia el subalterno por el "aparente olvido" de dicha obligación, ocasionandole como ya hemos visto una responsabilidad administrativa, además de que es lógico pensar que dada la naturaleza de la infracción, el hecho de no presentarla no es un olvido sino una negativa de realizarlo porque seguramente intente protegerse o proteger a algún conocido a fin de impedir la injerencia de la propia Secretaría, por lo que consideramos que para el caso de que el superior jerárquico se niegue a presentar dicha comunicación, se faculte al subalterno para presentarla ante la contraloría interna, debiendo éste órgano comunicar de inmediato a dicho interesado de su presentación ante la Secretaría y dejando a un lado la obligación de informar al superior jerárquico acerca de éste acto.

Continuando con el punto anterior, consideramos que debería de establecerse el tiempo máximo, así sea de un día para dar cumplimiento a la obligación del superior jerárquico de remitir la denuncia ante la Secretaría, a fin de que se pudiera incurrir en vaguedades y confusiones al hablar del tiempo "sin demora" y saber a partir de que

momento el superior jerárquico se ha hecho acreedor a la responsabilidad administrativa por la no presentación de dicha denuncia.

Finalmente y a fin de concluir con la presentación de la denuncia, el segundo párrafo del artículo 49, señala la obligación por parte de la Secretaría para establecer las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficacia.

Al respecto señalamos lo siguiente :

Las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, pueden presentarse ante la Secretaría mediante escrito ya sea personalmente o por correo, vía fax, telefónicamente o por otros medios electrónicos, en el cual la Dirección General de Atención Ciudadana, dependiente de la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrá la obligación de turnarlas para su atención a la autoridad competente, realizando el seguimiento del procedimiento disciplinario respectivo hasta su total resolución, mismo que señalaremos mas adelante.

Los requisitos exigidos por ésta Dirección General para la presentación de dicha queja o denuncia son los siguientes :

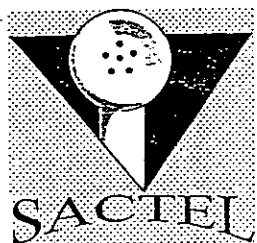
- 1.- El interesado deberá señalar un domicilio para recibir notificaciones;
- 2.- Deberá ser formulada por una o varias personas físicas o morales reales;
- 3.- Deberá estar firmada por la persona física o el representante de la persona moral;
- 4.- No se aceptan denuncias anónimas;
- 5.- El o los denunciados deberán tener el carácter de servidores públicos;
- 6.- Deberán versar sobre algún incumplimiento en las obligaciones de los servidores públicos o delito cometido por estos;
- 7.- No existe formalidad en cuanto a su presentación.

Cabe mencionar que por la simple presentación de la queja o denuncia no significa que deba darse trámite a todas aquellas que sea presentadas, ya que dicha Dirección General tiene la facultad de desechar las que considere no reúnen alguno de los requisitos señalados anteriormente, dando contestación al interesado únicamente por el Derecho de Petición establecido en el artículo 8o. constitucional.

Para éste caso, el único recurso que existe ante tal negativa es aquel que se promueva ante la contraloría interna de la propia Secretaría, presentando una nueva queja por la responsabilidad administrativa de los servidores de la Dirección General de Atención Ciudadana por no dar trámite a su denuncia y enviarla al archivo, en tal caso dicha contraloría interna deberá analizar la actividad de dichos servidores y solicitar un informe mediante el cual se explique el motivo de la no tramitación, para estar en condiciones de determinar si existió alguna responsabilidad para evitar su formulación.

La contraloría interna únicamente resuelve sobre la conducta de los servidores de la Dirección General, mas no así resuelve el fondo de la denuncia presentada inicialmente.

En caso de que se acreditara la responsabilidad de los servidores de la Dirección General a que hemos hecho referencia, la contraloría interna resolverá que nuevamente se turne para su análisis y seguimiento a la instancia a la cual fue presentada, señalando así mismo la sanción a que se hizo acreedor el servidor público por su incumplimiento. Por otro lado para el caso de que no se acredite la responsabilidad de alguno de los servidores de ése órgano de recepción de denuncias, se resolverá absolviendo a los mismos dando trámite del expediente al archivo y señalando el asunto como concluido.



**SACTEL**  
**SISTEMA DE ATENCIÓN  
 TELEFÓNICA A LA  
 CIUDADANÍA**

**PERSONALMENTE O VÍA CORREO A:**  
 Insurgentes Sur No. 1735, Col. Guadalupe Inn., C.P.  
 01020, Deleg. Álvaro Obregón, México, D.F.,  
 Telef. 663-3636 Ext. 2333. --

**CIUDAD DE MÉXICO: 604-12-40** ---

**DEL INTERIOR**  
**LADA SIN COSTO: 91-800-00148**

**AHORA, NUESTRO  
 NUEVO NÚMERO  
 TELEFÓNICO \***

**460-2000**

\* A partir de septiembre de 1996



**SECRETARÍA DE CONTRALORÍA  
 Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO**

**SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN  
 CIUDADANA Y  
 CONTRALORÍA SOCIAL**

**DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN  
 CIUDADANA**

**DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE  
 QUEJAS Y DENUNCIAS**

**CUESTIONARIO DE CALIDAD DE  
 PROCEDIMIENTOS Y ATENCIÓN DE  
 SERVIDORES PÚBLICOS**

## ANEXO 1

**FORMATO DE INFORMACIÓN PARA ATENCIÓN DE QUEJAS Y  
 DENUNCIAS QUE SE PRESENTEN EN LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA  
 Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO**

Volviendo con el procedimiento administrativo disciplinario y una vez que ha sido aceptada la denuncia, la Secretaría de conformidad con lo dispuesto en el párrafo I del artículo 64 de la Ley de Responsabilidades, citará al presunto responsable y a la dependencia a fin de que asista un representante de ésta, en un plazo de entre cinco y quince días hábiles 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.

Desahogada las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de la 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;

Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio mencionado anteriormente, 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 ésta 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 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 en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores públicos suspendidos 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.

De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 64 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece que se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.

Igualmente como lo indica el artículo 65 de la Ley de Responsabilidades, tratándose de los procedimientos que se sigan para investigación y aplicación de sanciones ante las contralorías internas de las dependencias, se observarán, en todo cuanto sea aplicable a las reglas contenidas y señaladas anteriormente.

Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscribirán quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes falten a la verdad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley en comento.

El titular de la dependencia o entidad podrá designar un representante que participe en las diligencias. Se dará vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta sus servicios, tal y como lo ordena el artículo 67 de la Ley de Responsabilidades que nos ocupa

Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley en comento.



### **Medios de impugnación de resoluciones administrativas.**

El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme al procedimiento en cuestión, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por una parte, según lo indica el artículo 70, los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se impongan las sanciones a que hemos hecho referencia. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de sus derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

Por otro lado, las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes :

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

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

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a 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.

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.

Como ya se señaló, la resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En cambio, las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico.

### **Ejecución de sanciones administrativas**

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

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

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

Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la ley en estudio, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción.

Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación.

### **Medios de apremio.**

Para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere la ley en cuestión, la Secretaria y el superior jerárquico podrán emplear los siguientes medidas de apremio :

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

II.- Auxilio de la fuerza pública.

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

**Prescripción para imposición de sanciones.**

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

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

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

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

En todos los casos de prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.

Como vemos nuestra Ley de Responsabilidades contempla obligaciones y sanciones para todos aquellos servidores públicos que incurran en alguna responsabilidad administrativa; sin embargo, tal parece que la misma únicamente contempla a empleados y funcionarios de menor jerarquía, ya que cuando se trate de algún funcionario de alta jerarquía, dicho procedimiento no sería el adecuado dada la inmunidad de que gozan. El tercer párrafo del artículo 110 constitucional establece que para el efecto de que sean sancionados una larga lista de altos funcionarios con destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, será necesaria la formulación de un juicio político que se lleve a cabo ante la Cámara de Diputados, señalándose así mismo como faltas para motivar dichas sanciones cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, los cuales aún cuando son genéricos (a diferencia de los señalados en el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades)

representan faltas que redundan en el buen funcionamiento de la Administración Pública, desconocemos cual sea su tratamiento cuando se trate de faltas menores pero no por ello consideradas como de nula importancia. independientemente de que existen algunos casos en los cuales se tendrá que solicitar la autorización del Presidente de la República, la Cámaras de Senadores o de la Comisión Permanente cuando se trate de servidores cuyo nombramiento requirió ratificación de alguno de ellos, por lo que para el caso de que sea negada tal autorización la acción de las controlarias sería infructuosa.

Por lo anterior y otras razones de carácter interpretativo consideramos que sería necesario y adecuado establecer un procedimiento mas claro para que las instancias del público fuesen atendidas y no se dejara a diversos criterios la resolución de dichas responsabilidades administrativas, aún cuando nuestra constitución establece que los procedimientos (juicio político, comisión de ilícitos penales y faltas administrativas) para la aplicación de sanciones, se desarrollaran autónomamente.

## REPARACIÓN DEL DAÑO

En el capítulo anterior al hablar de la responsabilidad señalamos que para que ésta se diera, eran necesarios los elementos de conducta antijurídica y culpabilidad para generar obligaciones, sin embargo en el presente capítulo nos abocaremos a las consecuencias de ésta responsabilidad como lo son los daños y perjuicios :

### Concepto de daño.

Al respecto el Código Civil nos señala en su artículo 2108 que el daño es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación.

Mientras una acción contraria a Derecho y errónea no produzca una pérdida para otra persona, las obligaciones no surgirán. Es el daño el que establece un vínculo de Derecho entre el autor del hecho ilícito y la víctima del mismo : sin él no hay víctima del hecho ilícito civil; el daño "crea" al acreedor.

Bejarano Sánchez considera que "el daño no sólo es una pérdida pecuniaria, sino también un menoscabo sufrido por la persona en su salud, en su integridad física y la lesión espiritual resentida en sus sentimientos, creencias o afecciones, por lo que señala que la definición debería comprender además los daños en la integridad personal y los



daños morales. Continúa diciendo que el daño no sólo tiene, o puede tener por causa el incumplimiento de una obligación, sino la inobservancia de cualquier deber jurídico e incluso, como ya se ha visto, la utilización de un objeto peligroso.”<sup>64</sup>

### **Concepto de perjuicios.**

Así mismo el Código Civil en su artículo 2109, nos señala que se reputa como perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

### **Distinción entre daños y perjuicios.**

El daño, pérdida o menoscabo de bienes que están en poder de la víctima, se distingue del perjuicio que es la privación de bienes que habrían de entrar al poder de la víctima y que ésta deja de percibir por efecto del acto dañoso.

### **Consecuencias del incumplimiento de las obligaciones.**

Continuando con nuestro estudio, indicaremos lo dispuesto en el Código Civil para el Distrito Federal al respecto de los daños y perjuicios, a través de sus artículos 2104 al 2107 y del 2110 al 2118.

---

<sup>64</sup> Bejarano Sánchez, Manuel. Op. Cit. pag. 246.

El que estuviere obligado a prestar un hecho y dejare de prestarlo o no lo prestare conforme a lo convenido, será responsable de los daños y perjuicios en los términos siguientes :

I.- Si la obligación fuere a plazo, comenzará la responsabilidad desde el vencimiento de éste;

II.- Si la obligación no dependiere de plazo cierto, el pago debe efectuarse cuando lo exija el acreedor, siempre que haya transcurrido el tiempo necesario para el cumplimiento de la obligación.

El que contraviene una obligación de no hacer pagará daños y perjuicios por el solo hecho de la contravención.

En las obligaciones de dar que tengan plazo fijo, se observará lo dispuesto en la fracción I del artículo anterior.

Si no tuvieren plazo cierto, no podrá el acreedor exigirlo sino después de los treinta días siguientes a la interpelación que se haga, ya judicialmente, ya en lo extrajudicial, ante un notario o ante dos testigos.

La responsabilidad procedente de dolo es exigible en todas las obligaciones: La renuncia de hacerla efectiva es nula.

La responsabilidad procedente de dolo, además de importar la devolución de la cosa o su precio, o la de entrambos, en su caso, importará la reparación de los daños y la indemnización de lo perjuicios.

Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse.

Nadie está obligado al caso fortuito sino cuando haya dado causa o contribuido a él, cuando ha aceptado expresamente esa responsabilidad o cuando la ley se la impone.

Si la cosa se ha perdido o ha sufrido un detrimento tan grave que, a juicio de peritos, no pueda emplearse en el uso a que naturalmente está destinada, el dueño debe ser indemnizado de todo el valor legítimo de ella.

Si el deterioro es menos grave, sólo el importe de éste se abonará al dueño al restituirse la cosa.

El precio de la cosa será el que tendría al tiempo de ser devuelto al dueño, excepto en los casos en que la ley o el pacto señalen otra época.

Al estimar el deterioro de una cosa se atenderá no solamente a la disminución que él causó en el precio de ella, sino a los gastos que necesariamente exija la reparación.

Al fijar el valor y deterioro de una cosa, no se atenderá al precio estimativo o de afecto, a no ser que se pruebe que el responsable destruyó o deterioró la cosa con objeto de lastimar los sentimientos o afectos al dueño; el aumento que por estas causas se haga, se determinará conforme a lo dispuesto por el artículo 1916.

La responsabilidad civil puede ser regulada por convenio de las partes, salvo aquellos casos en que la ley disponga expresamente otra cosa.

Si la prestación consistiere en el pago de cierta cantidad de dinero, los daños y perjuicios que resulten de la falta de cumplimiento no podrán exceder del interés legal, salvo convenio en contrario.

El pago de los gastos judiciales será a cargo del que faltare al cumplimiento de la obligación y se hará en los términos que establezca el Código de Procedimientos Civiles.

### **Concepto de daño moral.**

El artículo 1916 de nuestro Código Civil, señala que se entiende por daño moral la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

## Reparación del daño.

Desde el punto de vista gramatical, indemnizar significa el resarcimiento de un daño o un perjuicio.

“La indemnización de los daños y perjuicios consiste, por lo tanto, desde el punto de vista jurídico en el resarcimiento de los causados en el patrimonio de una persona por aquella otra que legalmente está llamada a responder de ellos.”<sup>65</sup>

El artículo 1910 del Código Civil indica que el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima

Eduardo Pallares nos señala que “el proceso jurisdiccional, ya sea de naturaleza civil o penal, no sólo tiene por objeto hacer efectivos los derechos que hayan sido desconocidos o violados por la parte demandada. También hay que incluir en dicha finalidad, la de reparar los daños y perjuicios producidos, ya sea por el desconocimiento del derecho subjetivo del actos o por su violación. En los juicios penales, esta última función se considera como una parte de la pena pública, y puede ser exigida por el Ministerio Público.”<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> De Pina, Rafael. Elementos de Derecho Civil Mexicano. 7a. ed., Vol. III, Ed. Porrúa. México 1989, pag. 183.

<sup>66</sup> Pallares, Eduardo. Op. Cit. pag. 706.

Clemente de Diego nos dice que la obligación de resarcir o indemnizar no tiene naturaleza penal, no es una pena privada, ni tiene el carácter de restauradora del orden jurídico, tiene sólo carácter reparatorio, de indemnización del daño sufrido.

Los autores distinguen dos especies de indemnización, denominadas compensatoria y moratoria.

La clasificación de compensatoria se da a la indemnización que se debe al acreedor por el incumplimiento de la obligación; la moratoria corresponde a la indemnización que es debida como consecuencia del cumplimiento retardado de la obligación.

#### **Requisitos del resarcimiento.**

- La existencia de una obligación;
- El incumplimiento de la misma por causa imputable; y
- Producción del daño.

El resarcimiento o indemnización requiere la previa prueba de la existencia de los daños y perjuicios. Requiere además, la liquidación de los mismos, que puede ser convencional o judicial.

### **Consideraciones respecto de la reparación del daño.**

El Código Civil para el Distrito Federal, a través de sus artículos 1912 al 1917, así como el 1934, nos indica al respecto :

Cuando al ejercitar un derecho se cause daño a otro, hay obligación de indemnizarlo si se demuestra que el derecho sólo se ejercitó a fin de causar daño, sin utilidad para el titular del derecho.

Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos aparatos o substancias peligrosas por sí mismos. por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que causen, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Cuando sin el empleo de mecanismos, instrumentos, etc., a que se refiere el artículo anterior, y sin culpa o negligencia de ninguna de las partes, se producen daños, cada una de ellas los soportará sin derecho a indemnización.

La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de los daños y perjuicios.

Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad temporal o permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.

Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere un asalariado son intransferibles y se cubrirán preferentemente en una sola exhibición, salvo convenio entre las partes.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual, como extracontractual.

La acción de reparación no es transmisible a terceros por actos entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuándo ésta haya intentado la acción en vida.

El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.



Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor reputación o consideración, el juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.

No estará obligado a la reparación del daño moral quien ejerza sus derechos de opinión, crítica, expresión e información, en los términos y con las limitaciones de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución General de la República.

En todo caso, quien demande la reparación del daño la reparación del daño moral por responsabilidad contractual o extracontractual deberá acreditar plenamente la ilicitud de la conducta del demandado y el daño que directamente le hubiere causado tal conducta.

La personas que han causado en común un daño son responsables solidariamente hacia la víctima por la reparación a que están obligadas, de acuerdo con las disposiciones de éste capítulo.

La acción para exigir la reparación de los daños causados, en los términos del presente capítulo, prescribe en dos años, contados a partir del día en que se haya causado el daño.

### **Reparación del daño en materia penal.**

Como hemos visto con anterioridad, también se pueden causar daños y perjuicios a través de conductas delictivas, por lo que en este apartado indicaremos cuál es la consecuencia de las conductas delictivas culposas y dolosas, así como el procedimiento necesario para obtener una indemnización por parte del infractor, y de esta manera sea posible garantizar lo dispuesto en el último párrafo del artículo 20 constitucional

Nuestro ordenamiento penal, a través de su capítulo V señala al respecto lo siguiente :

La reparación del daño comprende :

I. La restitución de la cosa obtenida por el delito y si no fuere posible, el pago del precio de la misma;

II. La indemnización del daño material y moral causado, incluyendo el pago de los tratamientos curativos que, como consecuencia del delito, sean necesarios para la recuperación de la salud de la víctima; y

III. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados.

Tienen derecho a la reparación del daño en el siguiente orden : 1o. El ofendido; 2o. En caso de fallecimiento del ofendido, el cónyuge superviviente o el concubinario o concubina, y los hijos menores de edad; a falta de éstos los demás descendientes y ascendientes que dependieran económicamente de él al momento del fallecimiento.

La reparación será fijada por los jueces, según el daño que sea preciso reparar, de acuerdo con las pruebas obtenidas en el proceso.

Para los casos de reparación del daño causado con motivo de delitos por imprudencia, el Ejecutivo de la Unión reglamentará, sin perjuicio de la resolución que se dicte por la autoridad judicial, la forma en que, administrativamente, deba garantizarse mediante seguro especial dicha reparación.

En todo proceso penal el Ministerio Público estará obligado a solicitar, en su caso, la condena en lo relativo a la reparación del daño y el juez a resolver lo conducente.

El incumplimiento de ésta disposición será sancionado con multa de treinta a cincuenta días de salario mínimo.

La obligación de pagar la sanción pecuniaria es preferente con respecto a cualesquiera otras contraídas con posterioridad al delito, a excepción de las referentes a alimentos y relaciones laborales.

La reparación del daño proveniente del delito que deba ser hecha por el delincuente tiene el carácter de pena pública y se exigirá de oficio por el Ministerio Público. El ofendido o sus derechohabientes podrán aportar al Ministerio Público o al juez en su caso los datos y las pruebas que tengan para demostrar la procedencia y monto de dicha reparación, en los términos que prevenga el Código de Procedimientos Penales.

El incumplimiento por parte de las autoridades de la obligación a que se refiere el párrafo anterior, será sancionado con multa de treinta a cuarenta días de salario mínimo.

Cuando dicha reparación deba exigirse a tercero, tendrá el carácter de responsabilidad civil y se tramitará en forma de incidente, en los términos que fije el propio Código de Procedimientos Penales.

Quien se considere con derecho a la reparación del daño, que no pueda obtener ante el juez penal, en virtud del no ejercicio de la acción por parte del Ministerio Público, sobreseimiento o sentencia absolutoria, podrá recurrir a la vía civil en los términos de la legislación correspondiente.

El importe de la sanción pecuniaria se distribuirá : entre el Estado y la parte ofendida; al primero se aplicará al importe de la multa, y a la segunda al de la reparación.

Si no se logra hacer efectivo todo el importe de la sanción pecuniaria, se cubrirá de preferencia la reparación del daño, y en su caso, a prorrata entre los ofendidos.

Si la parte ofendida renunciare a la reparación, el importe de ésta se aplicará al Estado.

Los depósitos que garanticen la libertad caucional se aplicarán como pago preventivo a la reparación del daño cuando el inculpado se substraiga a la acción de la justicia.

Al mandarse hacer efectivos tales dispositivos, se prevendrá a la autoridad ejecutoria que conserve su importe a disposición del tribunal, para que se haga su aplicación conforme a lo dispuesto en los párrafos anteriores de este artículo.

Cuando varias personas cometan un delito, el juez fijará la multa para cada uno de los delinquentes, según su participación en el hecho delictuoso y sus condiciones económicas; y en cuanto a la reparación del daño, la deuda se considerará como mancomunada y solidaria.

La reparación del daño se mandará hacerse efectiva, en la misma forma que la multa. Una vez que la sentencia que imponga tal reparación cause ejecutoria, el tribunal que la haya pronunciado remitirá de inmediato copia certificada de ella a la autoridad fiscal competente y ésta, dentro de los tres días siguientes a la recepción de dicha copia, iniciará el procedimiento económico-coactivo, notificando de ello a la persona en cuyo favor se haya decretado, o a su representante legal.

Si no alcanza a cubrirse la responsabilidad pecuniaria con los bienes del responsable o con el producto de su trabajo en la prisión, el reo liberado seguirá sujeto a la obligación de pagar la parte que le falte.

El juzgador, teniendo en cuenta el monto del daño y la situación económica del obligado, podrá fijar plazos para el pago de la reparación de aquel, los que en su conjunto no excederán de un año, pudiendo para ello exigir garantía si lo considera conveniente.

La autoridad a quien corresponda el monto de la multa podrá fijar plazos para el pago de ésta, tomando en cuenta las circunstancias del caso.

## REPARACIÓN DEL DAÑO POR PARTE DEL ESTADO

Nuestro ordenamiento civil, a través de su artículo 1927 señala a la letra "El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

En el mismo sentido, el artículo 32 en su fracción VI del Código Penal para el Distrito Federal indica que el Estado estará obligado a reparar el daño de manera solidaria por los delitos dolosos de sus servidores públicos realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando aquellos fueren culposos.

Así mismo en su artículo 1929 nuestro Código Civil establece que "el que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos los que hubiere pagado.

El artículo 1916 del mismo ordenamiento nos indica que el Estado y sus servidores públicos tendrán la obligación de reparar los daños cuando de un hecho u omisión ilícita se produzca un daño moral.

Así en este orden de ideas nuestra legislación considera que para el caso de que alguno de sus servidores públicos cometiera algún acto ilícito doloso, el gobernado podrá acudir directamente con la autoridad a fin de que esta sea quien al resolver realice solidariamente el pago correspondiente sin necesidad de exigirlo en forma previa al servidor responsable.

Por otra parte nos señala que tratándose de cualquier otro caso de responsabilidad, primeramente el quejoso deberá exigir el pago al servidor público responsable, quien deberá liquidarlo en forma personal incluso hasta con sus propios bienes, y para el caso de que ni con los mismos fuese suficiente, entonces el Estado en forma subsidiaria responderá del complemento del pago.

Como punto central de nuestro tema de estudio, el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar



la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los servidores el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

El artículo antes mencionado nos indica lo siguiente :

Una vez concluido el procedimiento administrativo disciplinario, realizado por los órganos de control interno de cada una de las dependencias, y que del mismo se haya determinado una responsabilidad administrativa en contra del servidor público, dicho órgano de control determinará la sanción correspondiente, dejando a salvo los derechos del particular para que éste los haga valer ante la autoridad que considere pertinente. Lo anterior es debido a que el texto de la ley nos indica que las únicas autoridades facultadas

para conocer respecto de la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño son aquellas consideradas como dependencias o entidades, así como la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

A este respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos indica que son consideradas como dependencias a :

- I Secretarías de Estado.
- II Departamentos Administrativos.
- III Consejería Jurídica.

Así mismo aquellas que son consideradas como entidades, se encuentran señaladas en el artículo 3o. de la misma Ley Orgánica como lo son :

- I Organismos Descentralizados.
- II Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones de seguros y de fianzas, y
- III Fideicomisos.

Por lo anterior y al no facultarse a los organos de control interno (exepción hecha de la SECODAM por ser Secretaría de Estado) para determinar el monto de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos, así como para determinar la indemnización correspondiente, deberá el particular en primera instancia acudir a la

dependencia o entidad a donde pertenecía el o los funcionarios públicos responsables, para que éstas a través de sus superiores jerárquicos reconozcan e indemnicen el monto de los daños ocasionados.

No obstante lo señalado y para el caso de que la autoridad niegue la indemnización o bien que el monto señalado como tal no satisfaga al particular, éste tendrá expeditas a su elección las vías administrativa o judicial.

Por vía administrativa, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, a través de la fracción X del artículo 11, faculta a los particulares para acudir ante este tribunal para que conozca de los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas que se dicten negando la indemnización a que hace referencia el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a través del recurso de revocación, señalando así mismo que los particulares podrán optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

Igual situación nos señala el artículo 21 en su fracción VII la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la cual se faculta a las Salas de dicho Tribunal para conocer de las resoluciones antes mencionadas, pero en el ámbito de su competencia local.

Sin embargo para que los particulares opten por esta vía ya sea por dependencias o entidades federales o bien del Distrito Federal, deberán agotar previamente la instancia

de solicitarlo ante el superior jerárquico de las mismas, ya que de otra forma ambos Tribunales no podrán señalar un monto sin antes haber sido del conocimiento de la autoridad responsable.

Por otra parte el procedimiento judicial a que hace referencia nuestra ley es aquel que se tramita ante los tribunales civiles, a través de la vía ordinaria civil.

### **Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal**

Por último respecto a lo señalado por nuestro artículo de estudio en el sentido de las recomendaciones que emite la Comisión de Derechos Humanos debemos mencionar lo siguiente :

El artículo 48 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal señala que las recomendaciones que ésta emita por la recepción de quejas de presuntas violaciones a derechos humanos por parte de los servidores públicos o de las autoridades de carácter local del Distrito Federal en contra de los particulares, no tendrán carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirija, sino hasta el momento en el cual el servidor público o la autoridad la acepten y de esa manera realicen su total cumplimiento.

De lo anterior, consideramos que la misma Comisión al no contar con ese imperio de sanción, difícilmente se vuelve operante, ya que al tratarse de conductas tan graves

como lo son aquellos que atentan contra los derechos humanos consagrados en cualquier constitución debería prestárseles toda la importancia debida, ya que representan por si mismos un atentado en contra de la vida, la libertad o el patrimonio de los gobernados, los cuales al momento de presentar su denuncia se exponen al poder político y económico del servidor público que haya actuado en contra de ellos, por lo que si bien la Comisión al determinar que efectivamente se cometió una arbitrariedad, deja a su suerte al particular que tuvo el valor civil de denunciarlo, debiendo éste recurrir a otra vía y continuar con otros procedimientos que van a dificultar aún más su acción reparadora.

# Cómo presentar una queja ante la CDHDF

194

La Dirección General de Quejas y Orientación desea brindarle el mejor servicio en la recepción de su queja, por lo que le solicitamos tener en cuenta la siguiente información:

1. La queja se presenta por escrito, dirigida a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. No olvide firmarla, y si no sabe hacerlo, ponga su huella digital.
2. Señale los datos de identificación:
  - Nombre completo, y si es el caso, el de las demás personas cuyos derechos humanos fueron presuntamente violados.
  - Domicilio: señale colonia, delegación y código postal.
  - Teléfono, en caso de no tener este servicio, anote el número telefónico de un familiar o amistad que pueda tomar el recado.
3. Hacer una breve descripción sobre cómo sucedieron los hechos que en su opinión constituyan la presunta violación de derechos humanos.
4. Precisar la fecha en que sucedieron los hechos.
  - Las quejas podrán presentarse dentro del término de un año, contado a partir de la fecha en que las violaciones hayan ocurrido o se hayan conocido.
5. Si lo conoce, anote el nombre y el cargo de la autoridad o servidor público responsable de la presunta violación de derechos humanos.
6. Anexe fotocopia legible de todos los documentos o antecedentes en los que funde la queja, si los tiene.
7. Recuerde que la Comisión no podrá conocer de:
  - Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.
  - Resoluciones de carácter jurisdiccional.
  - Conflictos de carácter laboral.
  - Conflictos entre particulares.
  - Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades respecto a la interpretación de disposiciones constitucionales y de otros ordenamientos jurídicos.
8. No es necesario contar con un abogado o representante profesional ajeno a esta Comisión para presentar quejas.
9. Si se desea información adicional dirigirse a:  
  
Av. Chapultepec No.49  
P.B., Col. Centro,  
Delegación Cuauhtémoc,  
C.P. 06040, México, D.F.  
Tel. 229 56 00

**Los servicios de esta Comisión son gratuitos.**

## ANEXO II

**FORMATO DE PRESENTACIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS POR VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS ANTE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL**

## CAPITULO IV

### REFORMAS A OTRAS LEYES

La intención del presente capítulo es la de señalar las principales reformas que sufrieron diversas leyes a fin de que la realizada a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, especial interés en lo que se refiere al artículo 77-Bis, tuviera soporte legal y no se convirtiera tan solo en letra muerta, que como vimos anteriormente, señala la obligación del Estado para indemnizar al ofendido mediante la reparación de los daños y perjuicios causados por la acción u omisión de un acto ilícito o responsabilidad administrativa cometida por un servidor público o bien una autoridad dependiente del mismo Estado en ejercicio de sus atribuciones.

#### **Reforma Penal Sustantiva (Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal)**

Por lo que se refiere a la legislación penal, a través del Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de enero de 1994 y a fin de terminar los conflictos creados al señalarse como elementos subjetivos del delito los términos de "intencional" e "imprudencial", que tan criticados habían sido por los doctrinarios, se sugirieron fórmulas más precisas mediante los conceptos de dolo y culpa.

Por lo que hace a la conducta dolosa, se precisaron sus elementos constitutivos (el intelectual y el volitivo) y los alcances de los mismos que permiten distinguir con mayor claridad lo que es un “dolo directo” y un “dolo eventual”, evitando asimismo, la crítica que pudiera haber por lo que se refiere al objeto del conocimiento, que según la propuesta lo son los elementos del tipo penal.

Con relación a la culpa, se agrega en la fórmula la indicación del dato característico de orden subjetivo, que es la “previsibilidad”; lo que permite distinguir en los casos concretos una culpa “con previsión”, o consciente y una “sin previsión” o inconsciente.

Con lo anterior se suprimió la figura del delito preterintencional, por considerar siguiendo la opinión dominante en la doctrina que dicha situación se resuelve adecuadamente con la fórmula de la culpa que se propuso.

Como consecuencia de la sustitución de los términos intención e imprudencia por dolo y culpa, se realizaron las correspondientes adecuaciones a diversos artículos en que se utilizaban aquellas primeras voces.

Para reforzar el criterio de la vigencia del principio de la culpabilidad que se consagró en el artículo 52 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, se agregó al artículo 13 del



mismo ordenamiento una disposición que precisara que cada uno de los autores o partícipes del delito, responderá según su propia culpabilidad.

Por lo anterior, y en virtud del criterio adoptado por el artículo 52 mencionado, en el sentido de que el juzgador tomará en cuenta, entre otros datos, el grado de culpabilidad del agente para la individualización de la pena, se modificó el artículo 12, con el objeto de que hubiera congruencia en cuanto a los principios que deben regir al juzgador a la hora de cumplir su función de determinar el *quantum* de la pena aplicable, acabando con esto con la idea de la temibilidad o peligrosidad como criterio para la individualización de la pena aplicable al caso concreto, señalándose que con lo anterior se vulneraba definitivamente el principio de culpabilidad y obligaba a castigar al delincuente no tanto por lo que ha hecho y por su grado de culpabilidad en la comisión del mismo, sino más bien por lo que él es o por la forma de conducir su vida.

Por otra parte se reformaron los artículos 29, 30, 32, 34, 35 y 37 del Código Penal para el Distrito Federal para garantizar de mejor manera el derecho de los ofendidos a obtener la reparación de los daños consignados en el artículo 20 constitucional, estableciéndose para este fin: que la autoridad ejecutora conserve el importe de las garantías a disposición del tribunal, con el propósito de que llegado el caso se haga la aplicación correspondiente; señalándose reglas para que de oficio se inicie el procedimiento económico-coactivo a fin de hacer efectiva la mencionada reparación; y dándole más precisión al derecho del ofendido de intervenir en el procedimiento penal para obtener esa reparación.

Lo anterior se fortaleció más al establecer, en el artículo 115 del mismo ordenamiento, que la prescripción de la pena de reparación del daño también se interrumpe por las acciones de quien tenga derecho a ella y por las actuaciones encaminadas a su cobro que realice la autoridad ejecutora.

Asimismo, a través del artículo 32, se precisó que el Estado está obligado a reparar el daño, de manera solidaria por los delitos dolosos de sus servidores públicos, realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando aquellos fueren culposos, logrando con lo anterior concordancia con lo señalado por las reformas a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y al Código Civil, en el sentido de que se prevé que el Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Finalmente y como parte de las reformas realizadas a este ordenamiento, se mejoró el tipo penal por el delito contra la administración de justicia cometidos por los servidores públicos, previendo otras conductas que se derivan de las reformas constitucionales.

### **Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal**

En éste ordenamiento, se propuso plasmar las garantías del ofendido en el proceso penal, apoyándose en lo dispuesto en el último párrafo del artículo 20 constitucional, independientemente de que de la averiguación previa el ministerio público

podrá aportar pruebas para los efectos de ésta, y a nivel de proceso para coadyuvar en el acreditamiento del delito y de la responsabilidad penal.

En estas condiciones el ofendido o la víctima del delito; adquieren no solamente una intervención de carácter jurídico, sino también el derecho de que se le satisfaga la reparación del daño, tal y como se señala en los artículos 9, 35, 36, 569 y 572 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal

En este sentido, cuando haya temor fundado de que el obligado a la reparación del daño oculte o enajene los bienes en que deba hacerse efectiva dicha reparación, el Ministerio Público, el ofendido o víctima del delito, en su caso, podrán pedir al juez el embargo precautorio de dichos bienes.

Para que el juez pueda dictar el embargo precautorio bastará la petición relativa y la prueba de la necesidad de dicha medida. A menos que el inculcado otorgue fianza suficiente a juicio del juez éste decretará el embargo bajo su responsabilidad.

Por otro lado en caso de revocación de la libertad caucional se mandará reaprehender al procesado y, se hará efectiva a favor de la víctima o del ofendido por el delito la garantía relativa a la reparación del daño.

Finalmente cuando resulte condenado el acusado que se encuentre en libertad bajo caución y se presente a cumplir su condena, las cauciones para garantizar la reparación

del daño y las sanciones pecuniarias se harán efectivas, la primera a favor de la víctima u ofendido por el delito y la segunda a favor del Estado.

### **Reforma al Código Civil para el Distrito Federal.**

Antes de indicar las reformas que sufrió el Código Civil para el Distrito Federal señalaremos cual fue el motivo que impulso al ejecutivo de la unión para determinar dichos cambios.

“Manifestó que desde diversas vertientes de la sociedad mexicana se había venido externado una preocupación que tenía que ver, de manera muy señalada, con la reforma en que el Estado asumía su responsabilidad patrimonial al dar respuesta a las violaciones a los Derechos Humanos en que incurrían los servidores públicos.

Indicó que era de importancia capital que quienes ejercían la función pública ajustaran sus actos a la jerarquía que, a partir de la norma fundamental, respetuosa de la dignidad humana, configura al orden jurídico mexicano. Por ello es imperativo que cuando un servidor público deliberadamente violara los derechos humanos, la persona afectada debía ser plenamente resarcida de los daños y perjuicios sufridos.

Esta postura, enfatizó, encuentra sólidos antecedentes doctrinarios, donde se había estimado como urgente buscar la solución más adecuada al problema de reparación del daño, así como el establecimiento de un principio de justicia para el particular

afectado, puesto que siempre habían resultado infructuosos los reclamos habidos, ya fuera por la falta de sustento normativo suficiente o por las penurias económicas estatales.

En las actuales circunstancias, señaló, se propone establecer la responsabilidad solidaria directa del Estado, por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilícitos dolosos de los servidores públicos. Esta responsabilidad continuará siendo subsidiaria en los demás casos, esto es, cuando la conducta ilícita del servidor público culposa, supuesto éste último no significativo para la protección de los Derechos Humanos.

La responsabilidad directa del Estado, en los caso señalados, deriva de que éste, por su organización recursos, medios de programación y sistemas de vigilancia, así como por su responsabilidades la selección, capacitación y control de personal, está en condiciones en todo momento de prever y corregir las actuaciones dolosas de los servidores públicos. Si no obstante ello, el ilícito se produce, debe asumir frente a la persona que lo sufrió, la obligación de indemnizarla plenamente por los daños y perjuicios ocasionados.

En cuanto al daño moral, en términos del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para Toda la República en Materia Federal, el Estado es subsidiariamente responsable por el que se cause con motivo de la actuación ilícita de sus funcionarios, por lo que esta responsabilidad debe establecerse en forma directa en caso

de dolo, como se propone respecto del daño material. Asimismo el concepto de dicho daño moral, contenido en el artículo 1916 del Código Civil debe complementarse, para incluir la presunción del mismo, tratándose de violaciones intencionales a la libertad y la integridad física y psíquica de las personas.

Así las reformas señaladas a los artículos 1927 y 1928 se habló de "servidores públicos. Ésto podría estimarse innecesario, tomando en cuenta la interpretación que pueda hacerse del precepto, pero así se obtendrá una indiscutible claridad. Por la misma razón, conviene invertir el orden de dichos preceptos y, en materia de daño moral, es preciso hacer la adecuación numérica correspondiente en el artículo 1916, con la finalidad de que se recoja en el tercer párrafo de éste, la invocación de los artículos 1927 y 1928 en la nueva versión que se propone.

De la misma forma, señaló, es necesario adecuar otros cuerpos legales al principio de responsabilidad del Estado por los actos ilícitos dolosos de los servidores públicos, así como realizar las reformas procesales necesarias, de manera que todo nuestro sistema jurídico sea coherente al respecto y que existan los medios necesarios para hacer efectivos los derechos reconocidos."<sup>67</sup>

### **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal**

---

<sup>67</sup> Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año III. No. 11. Nov/23/93. pags. 873 y 874. Exposición de Motivos del Ejecutivo Federal dirigida al Congreso de la Unión.

“Las reformas aquí propuestas, señaló, serían letra muerta si, simultáneamente, no se realizaran las adecuaciones necesarias a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de manera que, una vez obtenida una resolución administrativa o jurisdiccional en la que se funde la obligación del Estado para reparar los daños y perjuicios causados a los particulares, se disponga de los recursos presupuestales para dar cumplimiento a tal resolución. Por tanto, se propuso incluir un renglón específico, dentro del gasto público federal, que se refiera a la responsabilidad patrimonial del Estado, para quedar como sigue”<sup>68</sup> :

Artículo 2o. El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan.

### **Reformas en Materia de Derechos Humanos**

Se persiguió también hacer coherente esta propuesta, en su conjunto, con el sistema nacional no jurisdiccional de protección a los Derechos Humanos, establecido en el apartado b, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que, aceptadas que fueren las recomendaciones emitidas con ese sustento normativo, y que se refieren a aspectos concernientes a la responsabilidad patrimonial en que incurra el Estado como consecuencia de las violaciones a los Derechos Humanos por parte de sus funcionarios, puedan hacerse efectivas directamente por los

---

<sup>68</sup> Idem.

órganos del propio Estado que resulten involucrados. (artículos 48 y subsecuentes de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal)

### **Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura.**

De dicha ley se modificó el último párrafo del artículo 10 para quedar como sigue:

El Estado estará obligado a la reparación de los daños y perjuicios, en los términos de los artículos 1927 y 1928 del Código Civil.

### **Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.**

Se adicionó una fracción al artículo 11, para quedar como sigue :

El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

I a IX .....

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por ésta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

XI a XIV .....



**Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.**

Se agrega una fracción a su artículo 23, para quedar como sigue :

Las salas del Tribunal son competentes para conocer :

I a X .....

XI. De las resoluciones que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por ésta vía, o acudir ante la instancia judicial competente.

XII. ....

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Históricamente, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano fue el primer documento que sirvió de antecedente a diversos cuerpos constitucionales para señalar los principios bajo los cuales los Estados de derecho debían desarrollarse.

SEGUNDA.- En nuestra nación, el primer documento que recogió estos principios y señaló la responsabilidad de los altos funcionarios públicos, fue el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, promulgada posteriormente como Constitución de Apatzingán, estableciendo así mismo un cuerpo encargado de conocer las causas de éstas responsabilidades.

TERCERA.- La Constitución General de la República de 1824, estableció por primera vez la responsabilidad del presidente, señalando entre otras traición a la independencia nacional, cohecho y soborno.

CUARTA.- Fue hasta 1870 cuando se creó la primera ley reglamentaria en materia de responsabilidades, bajo la vigencia de la Constitución de 1857, teniendo la enorme importancia de señalar que cualquier persona tenía la facultad de presentar una denuncia en contra de cualquier funcionario, sin embargo únicamente se señalaban a los de alta jerarquía.

QUINTA.- En 1982, es cuando a través de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, actualmente vigente, se coloca a todos los trabajadores y funcionarios de los tres poderes de la federación, independientemente de su nivel jerárquico, en un mismo cuerpo normativo, a fin de que puedan ser sujetos de responsabilidad por el desempeño de su función o cargo.

SEXTA.- Debemos entender por responsabilidad de funcionarios públicos, aquella transgresión de un deber en la función o empleo, cometida por los sujetos que se encuentren bajo el régimen de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que la misma sea causada por culpa o negligencia en un bien jurídico tutelado por la norma.

SÉPTIMA.- Es claro que el espíritu de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos quiso tener un alcance general, lo anterior con el fin de que todo aquel que realice actos de gobierno no quedaran impunes o bien fueren sancionados de manera muy leve por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los particulares.

OCTAVA.- Consideramos que en muchas ocasiones, cuando es presentada una queja o denuncia o de otra forma cuando a través de una auditoría se detecta alguna irregularidad

que redunde en responsabilidad, la misma es achacada a un empleado de jerarquía inferior con el fin de proteger a determinadas personas o intereses.

**NOVENA.-** En razón de lo anterior, consideramos que constitucionalmente debería establecerse que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente cobijara responsabilidades dirigidas a niveles de jefes de unidad hacia arriba, ya que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como los reglamentos internos de cada dependencia, establecen una serie de obligaciones y cargas de responsabilidades para los trabajadores en general.

**DÉCIMA.-** Continuando con la misma idea y a fin de reforzar nuestra conclusión, consideramos que el término de servidores públicos, lejos de desvirtuar su desarrollo legislativo, debería modificarse nuevamente por el de funcionarios públicos, ya que a estos es a quienes realmente debería ir dirigida; o en el mejor de los casos determinarse de manera constitucional y reglamentaria que el mismo término deberá utilizarse para aquellos funcionarios de hecho que efectivamente se les haya investido de verdaderas responsabilidades y tomas de decisión y no para aquellos empleados que simplemente actúan como parte del órgano de auxilio realizando actos materiales.

**DECIMOPRIMERA.-** A fin de concluir con los últimos puntos señalados, consideramos que aún cuando la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y diversos reglamentos internos señalan una serie de obligaciones, a diferencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que las categoriza como responsabilidades, encontramos que por lo que se refiere a las sanciones aún cuando en la primera se les denomine penas disciplinarias, ambas cuentan con una penalidad similar, sin embargo y como se trata de leyes de carácter federal y con bases constitucionales distintas, en un momento dado se ignoraría que tipo de pena corresponde a determinada falta para el caso de que la misma estuviera penalizada de manera diferente.

**DECIMOSEGUNDA.-** No obstante lo anterior, existen dentro de nuestro aparato de gobierno, diferentes grupos de empleados a los cuales debe de considerárseles de riesgo, ya que aún cuando sin estar a nivel jerárquico de jefes de unidad, desempeñan funciones que en muchas ocasiones dan lugar a su extralimitación o simple intimidación, como lo son aquellos que se les permite usar armas de fuego u otros casos análogos de peligrosidad, por lo que a pesar de que no se les señalara como funcionarios públicos, si se establecieran medidas de responsabilidad y vigilancia continua a nivel de reglamentos internos para evitar continuas acciones de prepotencia o de exceso de atribuciones.

**DECIMOTERCERA.-** Por lo que toca al proceso administrativo disciplinario, sería conveniente establecer perfectamente todos aquellos términos y tiempos "procesales" a fin de evitar lagunas que den lugar a confusiones y saber en que momento se ha hecho acreedor el servidor a una responsabilidad administrativa.

**DECIMOCUARTA.-** En cuanto a la reparación del daño por parte del Estado, consideramos que la aceptación de responsabilidad, así como el monto del mismo, no

debería ser facultad discrecional por parte de las dependencias o entidades, sino que debería de facultarse a las propias contralorías internas para que éstas una vez que se ha determinado la responsabilidad por parte de algún servidor público en el cual haya sido demostrado el acto ilícito doloso o negligente, no solo dejen a salvo los derechos del particular afectado para hacerlos valer posteriormente, sino que en la misma resolución de responsabilidad se emita el monto del daño causado a fin de que la autoridad únicamente se limite a pagarla y no cuente con la posibilidad de negarla; y para el caso de que el particular no quede satisfecho proponemos la creación de un recurso ante las mismas contralorías, el cual a pesar de esto nuevamente resultara insuficiente para el afectado, entonces si, dejar a salvo sus derechos para hacerlos valer ante otra autoridad, sin embargo únicamente en lo que se refiere al monto del daño y no por lo que toca a la responsabilidad del servidor, ya que de lo contrario de nada serviría el procedimiento administrativo llevado con anterioridad, por lo que proponemos reformas al artículo 77-Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como al Código Civil.

DECIMOQUINTA.- Finalmente, consideramos ociosa la facultad que se le concede a la Comisión de Derechos Humanos en el sentido de que cuando ésta emita una recomendación, la misma tenga el carácter imperativo cuando la autoridad la haya aceptado, pues nuevamente nos encontramos ante una facultad potestativa por parte de la autoridad en lugar de tratarse de un mandamiento por parte de un órgano especializado como lo es dicha Comisión de Derechos Humanos, por lo que se propone su reformulación en el sentido de que se transformen dichas recomendaciones en un mandato de tipo judicial, sin posibilidad de recurso alguno.

## BIBLIOGRAFÍA

Armienta Hernández, Gonzalo  
Tratado Teórico Práctico de  
los Recursos Administrativos  
México, Ed. Porrúa, S.A. 1991

Arrijo Vixaino, Adolfo  
Derecho Fiscal  
Ed. Temis  
México 1986

Bejarano Sánchez, Manuel.  
Obligaciones Civiles  
Ed. Harla, S.A. 3a. ed.  
México 1984

Bielsa, Rafael.  
Derecho Administrativo, Legislación Administrativa Argentina.  
3a. ed. Buenos Aires

Bonnecase Julian.  
Elementos de Derecho Civil.

Carrasco Hiriarte, Hugo  
Lecciones de Práctica Contenciosa  
en Materia Fiscal.  
México, Ed. Temis  
2ª ed. 1990

Carpizo Mc.Gregor, Jorge  
Constitución Mexicana de 1917  
Ed. Porrúa  
México 1986

Cárdenas, Raúl F.  
Responsabilidad de los Funcionarios Públicos  
Ed. Porrúa, S.A.  
México, 1982 1ª ed.

Castellanos, Fernando.  
Lineamientos Elementales de Derecho Penal.  
Ed. Porrúa, S.A., México 1991, 30a. ed.

Creus, Carlos

Delitos contra la Administración  
Pública

Ed. Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma  
Buenos Aires 1981

Colín Sánchez, Guillermo.

Derecho Mexicano de Procedimientos Penales.

Ed. Porrúa, S.A., 11a. ed., México 1989

Colmeiro, Manuel.

Derecho Administrativo Español. Tomo I.

3a. ed. Imprenta de José Rodríguez, Madrid 1865.

Dromi, José Roberto.

Derecho Administrativo Económico.

Ed. Astrea. Buenos Aires 1985, 1a. ed.

De Pina, Rafael.

Elementos de Derecho Civil Mexicano.

7a. ed., Vol. III, Ed. Porrúa. México 1989

Fraga, Gabino

Derecho Administrativo

México, Ed. Porrúa, S.A.

28ª ed 1989

García Máynez, Eduardo

Introducción al Estudio del Derecho

40ª ed. México, 1989

Ed. Porrúa. S.A.

Gómez Lara, Cipriano.

Teoría General del Proceso.

UNAM México 1987, 7a. ed.

Guerrero, Omar

Teoría de la Administración Pública

Ed. Harla

México, 1986

Hoyos Duque, Ricardo.

La responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública.

Ed. TEMIS. Bogotá 1984

Ilustre y Nacional Colegio  
de Abogados Mexicanos  
Pensamiento Jurídico de México  
en el Derecho Administrativo  
Librería Manuel Porrúa  
México, 1986

Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Constitución Política de los Estados  
Unidos Mexicanos Comentada  
UNAM Rectoría  
1ª ed. Andrade Sánchez, Eduardo y otros  
México 1985

Marquez Piñero, Rafael.  
Derecho Penal Parte General.  
Ed. Trillas. México 1986

Martínez López, Luis  
Derecho Fiscal Mexicano  
Ed. Contables y Administrativos  
México 1980

Moreno, Daniel.  
Derecho Constitucional Mexicano.  
novena edición, Ed. PAX-MÉXICO, 1985

Ovalle Favela, José  
Derecho Procesal Civil  
Ed. Harla  
México 1988, 3a. ed.

Pallares, Eduardo.  
Diccionario de Derecho Procesal Civil.  
Ed. Porrúa, S.A. 18a. ed. México 1988

Rodríguez Lobato, Raúl  
Derecho Fiscal  
México, Ed. Harla  
2a. ed. 1990

Ruiz Gómez, Julian M.  
Principios Generales de Derecho Administrativo.  
Ed. Cultural, S.A. La habana 1935, 1a. ed.

Serra Rojas, Andrés.  
Derecho Administrativo  
Ed. Manuel Porrúa, México 1986

Serra Rojas, Andrés.  
Derecho Administrativo  
Ed. Manuel Porrúa, México 1986

Tena Ramírez, Felipe  
Derecho Constitucional Mexicano  
México, Ed. Porrúa, S.A.  
22ª ed. 1990

Historia General de México. Tomo 3  
Josefina Zoraida Vázquez y otros.  
Ed. El Colegio de México,  
primera reimpresión SEP, México 1981

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los  
Estados Unidos Mexicanos  
117 ed. México 1997  
Ed. Porrúa

Código Civil para el Distrito  
Federal  
65 ed. México, 1997  
Ed. Porrúa

Código Penal Para el Distrito  
Federal  
57 ed. México 1997  
Ed. Porrúa

Ley Federal de los Trabajadores al  
Servicio del Estado, Reglamentaria del  
Apartado "B" del artículo 123 const.  
Hugo Italo Morales S. y Rafael Tena Suck  
México. Pac. 1988



**Código Federal de Procedimientos Penales**  
16ª ed. México 1997  
Ed. Delma

**Código de Procedimientos Civiles para  
el Distrito Federal**  
4a. ed. México 1997  
Ed. Delma

**Código Federal de Procedimientos Civiles**  
12ª ed. México 1997  
Ed. Delma

**Código de Procedimientos Penales para  
el Distrito Federal**  
9ª ed. México 1997  
Ed. Delma

**Código Fiscal de la Federación**  
20ª ed. México 1997  
Ed. Delma

**Ley de la Comisión de  
Derechos Humanos del Distrito Federal**  
D.O.F. 22/06/93

**Ley del Tribunal de lo Contencioso  
Administrativo del Distrito Federal**  
D.O.F. 19/12/95

**Ley Orgánica del Poder Judicial  
de la Federación**  
Mayo 1995

**Ley Orgánica de la Administración  
Pública del Distrito Federal.**  
Gaceta Oficial del D.D.F. 31/12/94

**Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación**

**Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del  
Distrito Federal**

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**  
Ed. Sista México 1997.

Ley Federal de procedimiento Administrativo  
México 1997  
Ed. Themis, S.A.

Ley Federal de Responsabilidades de los  
Servidores Públicos  
D.O.F. 31/12/82

Reglamento Interno de la Comisión de  
Derechos Humanos del Distrito Federal  
D.O.F. 22/06/93

## INSTRUMENTOS JURÍDICOS

Exposición de motivos del Ejecutivo Federal  
dirigida a los C.C. Secretarios de la Cámara de Senadores  
del H. Congreso de la Unión.  
Diciembre 1982.

Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga  
diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades  
de los Servidores Públicos. Año 1, No. 20  
Junio 23, 1992.

Iniciativa de reforma a la Ley Federal de Responsabilidades  
de los Servidores Públicos. Año 1, No. 23  
Julio 02, 1992

Exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la  
Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.  
Año III, No. 11  
Noviembre 23, 1993

Exposición de motivos a la iniciativa de reforma a la  
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.  
Doc. 074/LVI/95 (I.P.O. Año II )  
Octubre 19, 1995

Exposición de motivos de la Presidencia de la República  
dirigida a los C. Secretarios de la Cámara de Senadores  
del H. Congreso de la Unión, en virtud de las reformas  
a diversas leyes  
Noviembre 28, 1996.

Diario de los debates.  
Cámara de Diputados  
Año I, Tomo 1, No. 60  
Diciembre 30 1982

Diario de los Debates.  
Cámara de Diputados.  
Año 1, No. 26  
julio 10, 1992

Diario de los Debates.  
Cámara de Diputados.  
Año III, No. 26  
Diciembre 20, 1993

Diario de los Debates.  
Cámara de Diputados.  
Versión estenográfica Turno 10-14  
Noviembre 22, 1995

Diario de los Debates.  
Cámara de Diputados.  
Versión estenográfica, turno 5-9  
Diciembre 6, 1996.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Ed. Ramón Sopena, S.A.  
Diccionario Enciclopédico Ilustrado Sopena.  
Tomo II, Buenos Aires 1978

Diccionario de la Lengua Española Real Academia Española.  
Tomo V. Ed. Espasa Calpe Madrid

Enciclopedia Salvat Diccionario.  
Tomo 11 De. Salvat, S.A.  
México, 1978

Enciclopedia Monitor.  
Tomo X. Ed. Salvat, S.A.  
México

México a través de los Siglos  
Tomos VI y VII  
Dirección D. Vicente Riva Palacio  
México 1981 17ª ed. Ed. Cumbre, S.A.