

465



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PUBLICO FEDERALES”

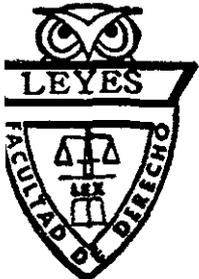
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

GODOLFINO HUMBERTO JUAREZ MEJIA



ASESOR DE TESIS: LIC. JORGE ENRIQUE HERNANDEZ PEÑA

294375

CIUDAD UNIVERSITARIA

JUNIO 2001



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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



REPUBLICA NACIONAL
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE
MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

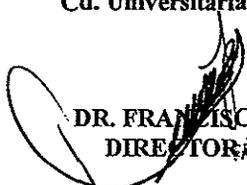
**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **JUAREZ MEJIA GODOLFINO HUMBERTO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS FEDERALES"**, bajo la dirección del suscrito y del Lic. Jorge Enrique Hernández Peña, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Hernández Peña, en oficio de fecha 7 de mayo de 2001, y la Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas, mediante dictamen del 15 de junio del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, 15 de Junio de 2001.**


**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**



SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: *El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad*



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

ERIDAD NACIONAL
AVINOMA DE
MEXICO

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E**

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada **"LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS FEDERALES"**, elaborada por el alumno **JUAREZ MEJIA GODOLFINO HUMBERTO**.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. junio 14 de 2001.


Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas
Profesora Adscrita al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



VERDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E .

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada *"La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales"*, elaborada por el alumno **JUÁREZ MEJÍA GODOLFINO HUMBERTO**.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información bibliográfica y documental, así como la legislación sobre la materia y tesis de jurisprudencia aplicables, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis profesional para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitaria, D.F., mayo 7 de 2001.

A T E N T A M E N T E

LIC. JORGE ENRIQUE HERNANDEZ PEÑA

**A CRISTINA, ALEJANDRO Y CRISTINITA:
ELLOS, MEJOR QUE NADIE, SABEN POR QUÉ.**

AGRADECIMIENTOS

AL DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO, POR SU GENEROSIDAD Y DISPOSICIÓN MOSTRADAS ANTE MIS APREMIOS Y REQUERIMIENTOS DE SU VALIOSO TIEMPO; A LA LICENCIADA ROSA MARÍA GUTIÉRREZ ROSAS, POR SUS ATINADAS SUGERENCIAS PARA MEJORAR EL PRESENTE TRABAJO, Y AL LICENCIADO JORGE ENRIQUE HERNÁNDEZ PEÑA, ASESOR DE ESTA TESIS, POR SU DEDICACIÓN, EMPEÑO Y CONSEJOS PARA LLEVARLA A FELIZ TÉRMINO EN EL PLAZO Y CALIDAD PROPUESTOS. DIFÍCILMENTE PODRÍA HABER ENCONTRADO MAYOR Y MEJOR CAMARADERÍA COMO LA QUE ELLOS TUVIERON A BIEN BRINDARME.

ÍNDICE

Página

INTRODUCCIÓN

El Estado de Derecho y la responsabilidad de los servidores públicos	5
----------------------------------------------------------------------------	---

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1. Generalidades	15
2. El Juicio de Residencia	20
3. El <i>impeachment</i>	23
4 La responsabilidad de los servidores públicos en los textos constitucionales del país	26
4.1. La Constitución de Cádiz	26
4.2. La Constitución de Apatzingán	29
4.3. La Constitución de 1824	32
4.4. Las Bases Constitucionales (1835) y las (<i>Siete</i>) Leyes Constitucionales (1836)	36
4.5. Las Bases Orgánicas (1843)	43
4.6. El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	47
4.7. La Constitución de 1857 y las llamadas "Ley Juárez" de 1870 y "Ley Díaz" de 1896	52

CAPITULO SEGUNDO

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

1. El Título Cuarto	62
2. Las llamadas "Ley Cárdenas" y "Ley López Portillo" Reglamentarias del Título Cuarto	79

3 Sus resultados prácticos -----	92
----------------------------------	----

CAPITULO TERCERO

LAS REFORMAS DE DICIEMBRE DE 1982 AL TÍTULO

CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN

1. Generalidades -----	95
2. Definición de las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos -----	107
3. Cuatro modalidades de responsabilidades: la penal , la civil, la política y la administrativa -----	110
4. Ampliación de los sujetos de responsabilidad en la nueva Ley Reglamentaria -----	116
5. Distinción entre delitos y responsabilidades públicas u oficiales y entre sanciones penales y sanciones políticas y administrativas -----	118
6. La declaración de procedencia -----	120
7. La determinación de sanciones -----	124

CAPITULO CUARTO

LA VIGENTE LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS

SERVIDORES PÚBLICOS

1. Generalidades -----	127
2. Las reformas a la Ley -----	131
3. Su contenido: las responsabilidades políticas, el procedimiento de declaración de procedencia, las responsabilidades administrativas y el registro patrimonial -----	139
4. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público federal -----	145
5. Las autoridades sancionadoras de las responsabilidades administrativas -----	147

6. Las obligaciones administrativas de los servidores públicos federales	149
7. Las sanciones administrativas	153
8. El procedimiento administrativo disciplinario o de responsabilidades	158
9. Las deficiencias del procedimiento disciplinario	161
10. La reforma de la Ley de diciembre de 1996	162
11. La falta de congruencia de algunos de sus artículos al dejar de considerar las reformas introducidas	165
12. Los diversos criterios de interpretación de la sexta reforma a la Ley	167

CAPITULO QUINTO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

1. Su carácter sumario	169
2. El Artículo 64 de la Ley de la materia	170
3. El problema de la indeterminación del Código Supletorio	173
4. La imprecisión en la "tipificación" de las responsabilidades o irregularidades administrativas y la consecuente falta de consistencia de los criterios para sancionar	177
5. El recurso de revocación	179
6. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	181
7. El ámbito de competencia de las Contralorías Internas	184
8. La presunta inconstitucionalidad de los artículos 2º, 47, fracción XV, 55, 84, 85 y 88 de la Ley	185
9. La falta de interés jurídico del quejoso o denunciante	191

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	196
---------------------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	200
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN

EL ESTADO DE DERECHO Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Es innegable que en la base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra el Estado de Derecho, pero a la vez éste es influido por aquél. Sin la posibilidad de que los servidores públicos se obliguen a responder por sus actos en el ejercicio de la función pública, el Estado de Derecho se evidencia en uno de sus aspectos más sensibles: en el del sometimiento a la ley de quienes se desempeñan como representantes del poder. Si el Estado de Derecho es aquel Estado que “crea el Derecho, su Derecho, el orden jurídico objetivo, para luego someterse él mismo a este orden, es decir, para obligarse y facultarse en su propio Derecho”¹, entonces los representantes del Estado y, en especial, los representantes de la administración pública deben quedar sujetos a la ley. Lo anterior, independientemente de que KELSEN, como buen positivista, sostuviera que todo Estado (incluso el no democrático) era un Estado de Derecho.

De ahí que Estado de Derecho es Estado obligado y facultado por el Derecho, o sea, como señala Carl SCHMITT, “todo Estado que respete sin condiciones el Derecho objetivo vigente y los derechos subjetivos que existan. Esto significaría legitimar y eternizar el *status quo*... El fundamento general de la organización sigue siendo, naturalmente, el principio de la distinción de poderes”, pero de este principio general se desprenden otras consecuencias, y “sólo valdrá como Estado de Derecho aquel en que no pueden intentarse injerencias en la esfera de la

¹ KELSEN, Hans, *La Teoría Pura del Derecho. Introducción a la problemática científica del Derecho* (1934), Editora Nacional, México, 1981, p. 155. Más tarde, en la Segunda Edición de la *Teoría Pura*, KELSEN diría: “ ‘Estado de Derecho’, ... es un orden judicial y la administración está regida por leyes, es decir, por normas generales, dictadas por un parlamento elegido por el pueblo, con o sin participación de un jefe del Estado situado en la cúspide del gobierno, siendo los miembros del gobierno responsables de sus actos, los tribunales independientes y encontrándose garantizados ciertos derechos y libertades de los ciudadanos en especial, la libertad de creencia y de conciencia y la libertad de expresión”, Porrúa, México, 1991, p. 315.

libertad individual, sino a base de una ley; por lo tanto, sólo aquel Estado cuya Administración esté dominada, según la expresión de O. MAYER, por la *reserva* y *preeminencia* de la ley... aquel cuya actividad quede comprendida, sin residuo, en una suma de competencias rigurosamente circunscritas. . . aquel que instaura la *independencia judicial*... De tal modo, el Estado de Derecho se convierte en el llamado *Estado de Justicia*". Por tal razón, en algún momento del desarrollo del Estado de Derecho se pensó contra la "omnipotente burocracia... la sumisión de la Administración toda a los *Tribunales civiles*"²

En relación con esta distinción de poderes, KANT señala que "en su unión reside la *salud* del Estado", pero aclara que por salud del Estado "no hemos de entender ni el *bienestar* de los ciudadanos ni su *felicidad*; porque ésta probablemente puede lograrse de forma mucho más cómoda y deseable (como también afirma Rousseau) en el estado de naturaleza o también bajo un gobierno despótico; sino que se entiende una situación de máxima concordancia entre la constitución y los principios jurídicos, situación a la que la razón nos obliga a aspirar, a través de un *imperativo categórico*"³.

Según esta concepción kantiana, la teleología del Estado, su salvación, su salud, no reside en la felicidad ni en el bienestar de los ciudadanos, sino en la concordancia de la constitución con el Derecho. De ahí que Giorgio DEL VECCHIO haya dicho que en la doctrina de Kant "el Estado tiene sólo el fin de tutelar el Derecho, o sea, de garantizar la libertad. El Estado, para Kant, no debe ocuparse del bien en general, de la felicidad o utilidad común, sino que tiene una misión negativa; debe ser simplemente *custodio del orden jurídico*, con el único fin de asegurar la actuación del Derecho y de impedir su violación"⁴.

² SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución* (1927), Editora Nacional, México, 1981, pp. 150-153.

³ KANT, Immanuel, *La Metafísica de las Costumbres* (1797). Ediciones Altaya, Barcelona, 1993, p. 149. Esta Primera Parte: "Principios Metafísicos de la Doctrina del Derecho", fue editada, con este nombre, por la UNAM, en la Colección *Nuestros Clásicos*, en 1968; como dato curioso, la cita en cuestión se encuentra también en la página 149.

⁴ DEL VECCHIO, Giorgio, *Filosofía del Derecho* (1930), BOSCH, Barcelona, 1991, p. 449.

Más adelante, el propio DEL VECCHIO, dice: "Hablamos hoy del 'Estado de Derecho' y afirmamos que el Estado debe ser Estado de Derecho; pero entendemos esta fórmula en un sentido diverso del kantiano: en el sentido de que *el Estado debe obrar fundándose en el Derecho y en la forma del Derecho*, y no en el sentido de que debe proponerse como *única fin* el Derecho. El Estado puede y debe comprender bajo de sí cualquier actividad y debe promover el bien universalmente (el *bonum commune*, según la fórmula escolástica), pero siempre en *la forma del Derecho*, de tal modo que todo acto suyo tenga por fundamento la ley, la cual a su vez debe fundarse en los derechos naturales de la persona humana. La antítesis empírica entre el individuo y la sociedad deberá encontrar cabalmente en el Estado su racional composición. El Estado es el órgano supremo del Derecho, en su positividad, y el Derecho es, esencialmente, una encarnación de la naturaleza humana".⁵

El Estado de Derecho está estrechamente vinculado al desarrollo político de las naciones y es la respuesta más directa y rotunda a la arbitrariedad y al Estado absoluto. Es el resultado de las luchas entre el rey y el pueblo o sus representantes, es la consagración de la soberanía popular. Es la limitación del poder real y del poder en general por la Constitución. De aquí que el Estado de Derecho comience siendo un Estado liberal de Derecho y llegue a ser un Estado social de Derecho, pero siempre, a partir de la soberanía popular, un Estado Constitucional, como contrario o negación del Estado absoluto. Por ello, el Estado de Derecho o Estado Constitucional es el Estado que queda sometido a la ley.

Si bien el Estado de Derecho es de origen europeo, su aparición en Gran Bretaña y en el Continente obedece a causas distintas, y esta diferencia estriba en la forma de producción de las leyes: a partir de casos concretos, esto es mediante la actividad de los tribunales, o bien a partir de casos generales, a través de la actividad legislativa. A este respecto, ZAGREBELSKY señala: "El *rule of law* británico se orienta originariamente por la dialéctica del proceso judicial, aun

⁵ DEL VECCHIO, Giorgio, *Op. Cit.*, p. 452.

cuando se desarrolle en el Parlamento; la idea del *Rechtsstaat*, en cambio, se reconduce a un soberano que decide unilateralmente. Para el *rule of law*, el desarrollo del derecho es un proceso inacabado, históricamente siempre abierto. El *Rechtsstaat*, por cuanto concebido desde un punto de vista *ius naturalista*, tiene en mente un derecho universal y atemporal. Para el *rule of law*, el derecho se origina a partir de experiencias sociales concretas. Según el *Rechtsstaat*, por el contrario, el derecho tiene la forma de un sistema en el que a partir de premisas se extraen consecuencias, *ex principiis derivationes*. Para el *rule of law*, el estímulo para el desarrollo del derecho proviene de la constatación de la insuficiencia del derecho existente, es decir, de la prueba de su injusticia en el caso concreto. La concepción del derecho que subyace en el *Rechtsstaat* tiene su punto de partida en el ideal de justicia abstracto. La preocupación por la injusticia da concreción y vida al *rule of law*. La tendencia a la justicia aleja al Estado de derecho de los casos".⁶ El Estado de Derecho británico es inductivo y sintético, mientras que el continental es deductivo y analítico respecto de la justicia.

En la base del Estado de Derecho está el **principio de legalidad**, que significa la primacía de la ley, la soberanía de la ley; y, entonces, el Estado de Derecho deviene gobierno de las leyes, en lugar de gobierno de los hombres. Todo queda por debajo de la ley, sometido a la ley. La administración pública queda, por tanto, sujeta a la ley, predeterminada o delimitada por la ley. La capacidad de actuar de la administración está determinada en la ley a través de las leyes de autorización, facultativas o atributivas. La separación de poderes es la primera limitación del Estado, para convertirlo en Estado de Derecho y, de este modo, la separación de poderes se transforma en un primer medio de protección y defensa de los ciudadanos frente a la administración.

El Estado liberal de Derecho tiene como fin principal otorgar certeza y seguridad jurídicas para que se despliegue la libertad individual en busca de sus propios

⁶ ZAGREBELKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia* (1992), Editorial Trotta, Madrid, 1995, p. 26.

finés, que para los *liberales* son también los de la sociedad, y al lograrse se realizan ambos. Para que la seguridad jurídica se alcance es necesario que “los órganos del Estado actúen exclusivamente con arreglo a normas jurídicas que fijen el círculo de sus competencias. El Estado no sólo no ha de actuar *contra legem*, sino que, además únicamente ha de actuar *secundum legem*, es decir, con arreglo a normas previas, generales, claras y precisas...normas que forman el núcleo y la justificación de la totalidad del orden jurídico, y que son los supuestos para el despliegue vital individualista burgués. De este modo queda eliminada la voluntad arbitraria, el derecho de situación, las posibilidades de lesión de los derechos adquiridos.”⁷

Otro aspecto fundamental de la seguridad y certeza jurídicas es la constancia y regularidad de la actuación de los órganos del gobierno. El Estado de Derecho tiende a conseguir “la regularidad de los actos estatales con las propias normas jurídicas, así como todas aquellas medidas encaminadas a la limitación y racionalización del poder y, sobre todo, a garantizar la sujeción de los órganos estatales al derecho.”⁸

El reconocimiento de que el Estado de Derecho está en la base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos fue puesto de manifiesto en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en vigor. En ella se destaca que “el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción;...erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia...”

En la exposición de motivos de esta ley, al mismo tiempo que se reconoce al

⁷ GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado* (1950), Alianza Editorial, Madrid, 1984, p 158.

⁸ OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Estado de Derecho”, *Diccionario Jurídico Mexicano* (1984), IJ-UNAM-Pomúa, México, 1992, pp. 1328-1329.

Estado como un ente sometido al Derecho, se reitera también el carácter histórico del Estado de Derecho al vincularlo con la democracia y admitir su naturaleza dinámica, de permanente adaptación a la realidad social. Como ya se dijo el Estado de Derecho nace siendo Estado liberal de Derecho, Estado del **liberalismo**, porque este “se relaciona sin duda directamente con la noción de libertad, pues surgió como enemigo del privilegio conferido a cualquier clase social por virtud del nacimiento o la creencia ...(aunque sin) títulos de universalidad, puesto que en la práctica quedó reservada a quienes tienen una propiedad que defender. Casi desde los comienzos lo vemos luchar por oponer diques a la autoridad política, por confinar la actividad gubernamental dentro del marco de los principios constitucionales y, en consecuencia, por procurar un sistema adecuado de derechos fundamentales que el Estado no tenga facultad de invadir... Su instrumento fue el descubrimiento de lo que podemos llamar el Estado contractual. Para lograr este Estado, se esforzó por limitar la intervención política dentro de los límites más estrechos, compatibles con el mantenimiento del orden público ”⁹

De este “límite a la intervención política” se ha dicho también que “los derechos de los individuos se fundan sobre un acto soberano de autolimitación del Estado”¹⁰. En este “acto autolimitativo” se funda después el Estado social de Derecho. Por ejemplo: la autolimitación de la propiedad originaria de la Nación da paso, en nuestro país, a la propiedad privada.

El sistema de responsabilidades debe ser viable, porque uno impracticable niega la sumisión a la ley de los representantes del gobierno en sus tres ramas y, en particular, de la administración pública, se lastima el Estado de Derecho y se cae en lo que éste históricamente combate: la arbitrariedad. Decir Estado de Derecho es decir Estado Constitucional, Estado democrático. A este respecto, es pertinente recordar que HEGEL, en un escrito de juventud se refirió a las

⁹ LASKI, Harold J., *El liberalismo europeo* (1936), F.C.E., México, 1961, pp.14-16.

¹⁰ FIORAVANTI, Maurizio, *Los derechos fundamentales Apuntes de historia de las constituciones* (1995), Editorial Trotta, Madrid, 1996, p. 118.

“tiranías” como “Estados sin constitución”¹¹. Los Estados democráticos se caracterizan por la posibilidad de llamar a cuentas a sus gobernantes para que respondan por sus actos.

El Estado de Derecho surge para preservar la libertad conquistada; de ahí que, frente a ello, el Estado tiene que quedar sometido al Derecho. Por eso en toda Constitución se resumen dos consecuencias de la libertad: “Primero, *un principio de distribución*: la esfera de libertad del individuo se supone como un dato anterior al Estado, quedando la libertad del individuo *ilimitada en principio*, mientras que la facultad del Estado para invadirla es *limitada en principio*. Segundo, *un principio de organización*, que sirve para poner en práctica ese principio de distribución: el poder del Estado (limitado en principio) se divide y se encierra en un sistema de competencias circunscritas... Derechos fundamentales y división de poderes designan, pues, el contenido esencial del elemento típico del Estado de Derecho, presente en la Constitución moderna”¹².

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos es un freno a la extralimitación o a la omisión en sus actividades o funciones. En este sentido y en un proceso de causación circular acumulativo, este sistema se funda en el Estado de Derecho, pero actuante, lo fortalece y desarrolla, y este nuevo Estado de Derecho fortalecido y desarrollado, perfecciona el sistema de responsabilidades. El Estado de Derecho “ha avanzado y continúa avanzando en la medida en que los poderes arbitrarios se sustituyen por poderes jurídicamente controlados, los órganos irresponsables por órganos jurídicamente responsables, en fin, en la medida en que el ordenamiento jurídico organiza la respuesta a la violencia que proviene, no sólo de los ciudadanos particulares, sino también de los funcionarios públicos... la evolución del ordenamiento jurídico se expresa, no ya en la

¹¹ HEGEL, G.W.F., “La Constitución Alemana” en *Escritos de Juventud* (1978), F.C.E., México, 1998, p. 388.

¹² SCHMITT, Carl, *Op. Cit.*, p. 147.

restricción, sino en la ampliación del aparato sancionatorio. Un ordenamiento es más jurídico... cuanto más perfeccionadas están las técnicas sancionatorias.”¹³

Un sistema de responsabilidades eficaz viene a dar plenitud al Estado de Derecho; pero es el Estado de Derecho el que hace posible el establecimiento de un sistema de responsabilidades de los servidores públicos al sustentarlo en principios jurídicos históricamente determinados. A este respecto, lo que se afirma es la evolución de estos dos conceptos: Estado de Derecho y Sistema de Responsabilidades. Surgen de la realidad social y cambian con ella. Sin embargo, hay distintas percepciones de esta realidad. Por ello, no hay uniformidad sobre la concepción del Estado de Derecho, y los grandes heterodoxos vienen siendo los marxistas, que atribuyen al Estado y al Derecho un carácter de clase y perciben a ambos como sirvientes de la clase dominante. El Estado no es árbitro imparcial colocado sobre las clases, sino representante de una de ellas, ni el Derecho es ordenador de relaciones de igualdad entre los hombres, al margen del concepto de propiedad. Ésta es en gran medida la determinante del carácter del Estado y del Derecho. Los primeros marxistas incluso llegaron a considerar estas instituciones jurídicas como transitorias, propias de una sociedad clasista, pero que perderían su razón de ser en una sociedad de iguales. Al margen del fracaso del llamado socialismo real, no debe soslayarse que la Constitución de los países la llevan a acabo los que tienen el poder, y si vienen de una revolución, los vencedores. En este sentido, Estado y Derecho son conceptos de poder, no privativos de la Ciencia Jurídica, aunque por la que hace al Derecho sea una *contradictio in adiecto*. Pertenecen también a la Política. No está demás citar a LASKI en relación con las contradicciones del liberalismo, que en su universalismo no pudo ocultar que las libertades están muy relacionadas con la propiedad, que el derecho civil es el derecho de los propietarios, y la protección del derecho de los ciudadanos, no es del individuo en general, sino el del incluido en el sistema. La libertad y la seguridad no son para todos, tienen su base en la propiedad, y ésta es de los menos.

¹³ BOBBIO, Norberto, *Teoría General del Derecho* (1958), Editorial Temis, 1992, pp. 118-119.

La universalidad de los derechos sólo es parte del discurso justificativo de su asentamiento, desarrollo y pretensiones de permanencia eterna. Por ello LASKI ha señalado: “El individuo a quien el liberalismo ha tratado de proteger es aquel que, dentro de su cuadro social, es siempre libre para comprar su libertad; pero ha sido siempre una minoría de la humanidad el número de los que tienen los recursos para hacer esa compra. Puede decirse, en suma, que la idea del liberalismo está históricamente trabada, y esto de modo ineludible, con la posesión de la propiedad. Los fines a los que sirve son siempre los fines de los hombres que se encuentran en esa posición. Fuera de este círculo estrecho, el individuo por cuyos derechos ha velado tan celosamente no pasa de ser una abstracción, a quien los pretendidos beneficios de la doctrina nunca pudieron, de hecho, ser plenamente conferidos. Y por lo mismo que sus propósitos fueron modelados por los poseedores de la propiedad, el margen entre sus ambiciosos fines y su verdadera eficacia práctica siempre ha sido muy grande” .¹⁴

Esto viene a cuento por la evolución de los usos recientes, en donde se advierte un alejamiento cada vez mayor del llamado Estado social de Derecho. Y, en este sentido, ¿puede hablarse de un Estado neoliberal de Derecho?

En las páginas que siguen haremos una exposición de las bases constitucionales de la responsabilidad administrativa y de esta misma, para ello analizaremos sus antecedentes y constitucionalización (Capítulo Primero); la forma en que la Constitución del 17 recogió y desarrolló el problema de la responsabilidad, así como el esfuerzo legislativo para esclarecerla en las dos primeras leyes reglamentarias del Título Cuarto Constitucional (Capítulo segundo); las reformas sustanciales que se introdujeron a este título en 1982 (Capítulo Tercero), y la tercera ley reglamentaria de este título (Capítulo Cuarto), así como el procedimiento disciplinario para sancionar las responsabilidades administrativas (Capítulo Quinto). Por último, se presentan las Conclusiones y Recomendaciones, en su caso, que se desprenden de la presente investigación.

¹⁴ LASKI, Harold J. *Op. Cit.*, p.17

Sería injusto no reconocer el gran apoyo que significó en la elaboración de este trabajo, el libro, ya clásico, de don Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1892*. Sin esta obra nuestro esfuerzo se hubiera multiplicado y la investigación hubiera adolecido de falta de certeza y oportunidad. También representó una gran ayuda la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, editada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que concentra las diversas Exposiciones de Motivos, tanto de la iniciativa de ley como de las diversas iniciativas de reforma, así como de una relación de sus respectivos artículos transitorios.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1. Generalidades

El sistema de responsabilidades no obstante el auge tenido sólo muy recientemente, no es un tema sin historia. Sus antecedentes se remontan al derecho romano y al derecho español. A través de éste ha llegado a la legislación de indias, constituyendo el llamado derecho indiano. Es tan próximo el antecedente histórico del sistema de responsabilidades representado por el juicio de residencia, que, se afirma, se trata de una misma institución¹⁵. ESQUIVEL OBREGÓN ESQUIVEL¹⁶, citando al *Diccionario Histórico y Forense del Derecho Real de España*, señala cuáles eran los distintos tipos de disposiciones legales y normativas durante la Colonia: la *Pragmática*, la *Cédula real*, el *Auto*, las *Provisiones*, la *Carta abierta*, las *Reales Órdenes*, las *Ordenanzas* y los *Autos acordados*.

La *Pragmática* es "cualquier resolución de su magestad impresa y publicada en materia simple con cierto respeto importante"; la *Cédula real* es "la previsión o despacho que expide el Consejo concediendo alguna gracia y mandando lo conveniente en algún punto o dando cierta providencia útil al público"; el *Auto* es "el decreto o determinación judicial dada por el juez en algún juicio civil o causa

¹⁵ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (Antecedente inmediato del amparo)* (1978), UNAM, México, 1978, pp. 16-18. "Hablamos de juicio de residencia y de juicio de responsabilidad, como una misma institución... la residencia se resuelve en un juicio de responsabilidad: juicio de residencia y juicio de responsabilidad son una misma cosa, según el pensamiento gaditano y el de nuestros primeros congresos. Cuando hablan de responsabilidad, se refieren a la residencia, y no al llamado juicio político del sistema anglosajón". Del autor se han consultado también: *Temas del liberalismo gaditano*, UNAM, México, 1978; "Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos" en OROZCO HENRÍQUEZ, J. de J. y SOBERANES FERNÁNDEZ, J.L. *et al.*, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, Manuel Porrúa, IJ-UNAM, México, 1984, y *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1882*, UNAM, México, 1993.

¹⁶ ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México* (1937, 1938, 1943 y 1947), Porrúa, 1984, p.271.

criminal”; las *Provisiones* son “los despachos y mandamientos que expiden los tribunales en nombre del rey como son los Consejos y Chancillerías, ordenando se ejecute lo que en ellas se manda”, tienen toda la autoridad real y llevan el sello de su majestad; la *Carta abierta* es “todo despacho o provisión concedida en términos y cláusulas generales, por la cual se concede a uno cierta gracia y merced, hablándose en ella generalmente y en todos aquellos que son capaces en el derecho de cumplimentarla”; las *Reales Órdenes* que son “las disposiciones emanadas directamente del rey, sin consulta del Consejo de Indias”; las *Ordenanzas* o “estatutos para el gobierno de una población, un gremio, o relativas a determinada rama del derecho”; y los *Autos acordados* que son “disposiciones de carácter general dadas por las audiencias constituidas en cuerpo legislativo y administrativo”

La residencia pasó del derecho romano (*Constitución* del Emperador Zenón, *Digesto* y *Novelas*) al español, que las recogió en *Las Partidas* y, en especial, en *La Partida III*. El español no era el único derecho que había rescatado esta institución del derecho romano. El italiano la había hecho propia con el nombre de *Syndicatus*, que era una institución para la defensa de los derechos del público, o el medio por el cual el *síndico* tutelaba esos derechos. Cabe señalar que en el derecho romano la residencia se orientaba más a proteger los derechos del Estado que los de los ciudadanos, de quienes sólo tangencialmente resguardaba sus derechos

Lo que era evidente durante la Colonia es que la Corona se empeñaba en controlar las actividades de los funcionarios coloniales para proteger sus propios intereses, muchas veces puestos en riesgo por el derecho de conquista, blandido por los capitanes, la codicia y la corrupción de la administración colonial. VIÑAS MEY¹⁷ apunta que “del choque y acoplamiento” entre “el espíritu que alienta la política colonial de España;... la realidad sobre que tenía que actuar y el medio

¹⁷ VIÑAS MEY, Carmelo, *El régimen jurídico y la responsabilidad en la América Indiana (1927?)*, UNAM, México, 1993, pp.1-2.

en que hubo de moverse... brota y se alimenta por espacio de tres centurias la organización judicial, el régimen político administrativo de responsabilidad, que constituye nota distintiva de nuestra política indiana... Como es sabido, las ideas madres de la colonización española fueron, la aplicación de una política tutelar que elevara al indígena a la vida civilizada, y el trasplante y adaptación a las Indias del régimen e instituciones de la metrópoli, que hiciera surgir en las tierras descubiertas sociedades formadas a imagen y semejanza de aquélla: nuevas Españas. El instrumento de acción de esta política fue la organización jurídico-responsabilista. Y de hecho se organizó el régimen americano, bajo la dirección o el control del Poder judicial, de la magistratura, y en general del factor letrado. El gobierno indiano puede calificarse de gobierno de los *juristas* y más concretamente, de los *jueces*." Pero este modo de ser era un trasplante de instituciones metropolitanas fundado en el fin primordial perseguido por el Estado español en los siglos XVI y XVII, que era la defensa de la justicia y de la fe, cuando -dice SÁNCHEZ AGESTA- "el rey fue, ante todo, un juez, el primer juez, el juez que estaba sobre todos los jueces para garantizar la justicia a todos los súbditos".¹⁸

Fueron diversos los medios ideados y establecidos para cuidar el desempeño de los funcionarios al servicio de la Corona. El *juicio de residencia* era uno de ellos, pero no el único; a su lado prosperaron también la *visita*, la *pesquisa* y el *informe*, si bien estos últimos muchas veces estuvieron al servicio del primero. La *visita* se implantó de manera sistemática en Indias durante el reinado de Felipe II; pero su versatilidad y mudabilidad ha llevado a que se afirme que "la Visita, por su propia índole de encausamiento discrecional para la Corona, motivado por situaciones que fueron casi siempre extraordinarias, no es institución que se deja reducir a inmediatas definiciones de síntesis, en cuanto a su significado y alcance histórico"¹⁹. Es, según ESCRICHE, "el acto de jurisdicción con que algún superior

¹⁸ SANCHEZ AGESTA, Luis, *El concepto del Estado en el pensamiento español del siglo xvi*, p. 143. Tomado de AGUIRRE ZAMORANO, Pilar, *La Audiencia de México según los visitantes (Siglos XVI y XVII)* (1981), UNAM, México, 1985, p. 49.

¹⁹ PEREZ DE TUDELA, J., *Sobre la resistencia contra la visita. El caso del Licenciado Monzón en el Nuevo Reino de Granada*, p. 328. Tomado de AGUIRRE ZAMORANO, Pilar, *Op. Cit.*, p. 54.

se informa del proceder de los ministros inferiores o de los súbditos, o del estado de las cosas en los distritos de su jurisdicción, pasando personalmente a reconocerlo, o enviando en su nombre otro que los ejecute... Es el reconocimiento o informe que se hace en las oficinas públicas de los instrumentos y géneros que respectivamente tocan a cada uno, para ver si están fieles o según ley u ordenanza”²⁰.

La *visita* fue un instrumento de vigilancia, de control incipiente, de fiscalización, de los funcionarios coloniales en favor de los particulares y del Estado. Se podían realizar en cualquier momento y a cualquier funcionario, incluyendo al virrey. Podían hacerse *visitas generales* o *visitas específicas*. Las primeras incluían a las actividades de todo un virreinato o capitania general, mientras que las segundas se circunscribían a la gestión de un funcionario determinado o asunto en particular. Las autoridades *visitadas* estaban obligadas a otorgar al *visitador* todas las facilidades para el mejor cumplimiento del encargo. No había apelación contra sus resoluciones. Las Audiencias eran los órganos encargados de realizarlas a través de sus *oidores* en calidad de *visitadores*, quienes tenían atribuciones para suspender a los *visitados* en caso de que se advirtiera gravedad en lo inspeccionado o fiscalizado. El propio monarca podía ordenar visitas a las mismas Audiencias Indianas. Las visitas se realizaban mediante un procedimiento *secreto*, el que no pocas veces dio lugar a nuevas injusticias. La visita es, pues, una inspección llevada a cabo en un órgano público para revisar el desempeño de los funcionarios, e indagar abusos y excesos arraigados y generalizados, o bien para establecer algunas reformas administrativas importantes. La función del visitador muchas veces es informativa. Pero hecha pública la visita, se iniciaba el procedimiento secreto. Se hacía con base en las denuncias, los testigos y la revisión de los libros. Las visitas podían ser *ordinarias* y *extraordinarias*; las primeras eran ordenadas por las Audiencias y las segundas por el Consejo de Indias.

²⁰ ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense* (1837), IJ-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, H. Congreso del Estado de Guerrero, México, 1998.

La *pesquisa* consistía, según ESCRICHE, en “la averiguación que hace el juez (*pesquisador*) del delito y del delincuente, excitado por delación judicial o por motivos extrajudiciales. Hay *pesquisa general* y *particular*. Aquélla es la que se hace inquiriendo generalmente sobre todos los delitos sin individualizar crimen ni delincuente; y ésta es la que se dirige a la averiguación de un delito y delincuente determinado. Las pesquisas generales no pueden hacerse sin que preceda real orden...”. El *juez pesquisador* es el que se comisiona para averiguar sobre un delito o persona “con inhibición de la justicia ordinaria”. Por esto, hay *pesquisa* sólo cuando se presume enorme gravedad en el delito o si se trata de alguna clase de persona que lo amerite y se estime que la justicia ordinaria carece de poder suficiente para castigar.

El *informe* fue otro instrumento para fiscalizar la gestión de los funcionarios de Indias. Desde temprano se supo que el mejor medio de control es la información. De ahí que se obligara a las autoridades que acopiaran diversa información de carácter documental, estadística, científica y geográfica para conocer la realidad de las colonias. Empresa muy importante fue la formación del Padrón General de Indias en el cual se anotaban las meticolosas *relaciones de las provincias*. Integrar esta información era responsabilidad de los gobernadores y visitadores. La información contenida provenía de las *relaciones geográficas*, *relaciones eclesiásticas*, *relaciones de los visitadores* al término de su misión, *relaciones de los virreyes* al concluir su virreinato. En dichas relaciones había una muy rica información cualitativa y cuantitativa. Otro aspecto de suma importancia, que se empata con nuestras actuales Actas de Entrega-Recepción, era la obligación de los virreyes al concluir su encargo, de hacer una relación de su gestión, de los problemas que se dejaban al sucesor y de las medidas a adoptar para enfrentarlas.

2. El Juicio de Residencia

Todo funcionario de la colonia al término de su encomienda quedaba sometido al juicio de residencia, para indagar sobre su desempeño y, de ser el caso, hacer efectivas las sanciones que se derivaran de sus responsabilidades, o bien extenderle una especie de carta o certificado de buena conducta. Por esta última razón los funcionarios eran, en ocasiones, los más interesados en ser residenciados, en tomar residencia, pues al obtener la carta de buena conducta quedaba reconocida su gestión y librado su prestigio y honor. Además, para ser promovido a un puesto superior era necesario entregar buenas cuentas en el cargo anterior, esto es, salir absuelto en el juicio de residencia. VIÑAS MEY señala que “al juicio de residencia estaban sujetos por igual todos los miembros del gobierno civiles, eclesiásticos y militares, desde el Virrey al último subalterno. Los Jueces residenciadores hacían pregonar el comienzo de su actuación para que, al igual que... en las visitas, formularan cargos los agraviados y cualesquier otras personas que lo desearan (el principio de interés como base del recurso). En término de seis meses tenían que substanciar el juicio y enviarlo para sentencia al Consejo, debiendo el funcionario culpable indemnizar a los perjudicados o hacerlo en todo caso el Estado.”²¹

El juicio de residencia es recibido en el derecho español por la *La Partida III* y la *Nueva y Novísima Recopilación*. Según *La Partida III*, el cargo de Jueces de Residencia es temporal y ellos mismos al concluir su misión debían tomar residencia, esto es debían residir obligatoriamente durante los cincuenta días inmediatos al día en que hayan cesado en el cargo, en el lugar donde lo desempeñaban. Era una obligación *personalísima* que no admitía *personero* o *representante*. Al inicio del juicio debía darse pregón público para enterar a los interesados o agraviados. Al tomar posesión de un cargo los funcionarios residenciables deberían tomar *fiadores e recabdo* para responder por las obligaciones que pudieran desprenderse del juicio de residencia. Era una

²¹ VIÑAS MEY, Carmelo, *Op. Cit.*, pp. 55-56.

responsabilidad ilimitada y universal. Tenían acción todos los posibles agraviados y los interesados. Era un *juicio publicista, sumario e inquisitivo*. Podía llamarse a declarar a los propios familiares del residenciado, a los agraviados, a los interesados y "a algunos hombres buenos".²²

La *Novísima Recopilación* introdujo algunos cambios en el juicio de residencia, entre los más importantes se encuentran: haber permitido que el residenciado nombrara *personero* o *representante*, con lo cual se rompía o podía burlarse la obligación de residir en el lugar donde había prestado sus servicios; la residencia se redujo de cincuenta a treinta días; los Jueces de Residencia no podían durar en su cargo más de tres meses, esto como una respuesta al entorpecimiento de los asuntos ordinarios, cuyo retraso se atribuía a la larga duración del juicio de residencia; se fortaleció al juez de residencia al habersele puesto a sus órdenes a *escribanos* y a otros funcionarios, lo que se tradujo en la pérdida de publicidad y oralidad del juicio en favor de la escritura, además de que se intensificó su aspecto inquisitivo al dotársele al escribano de *derecho de acción* o *de queja* cuando los agraviados o interesados no quisieran acudir ante el juez de residencia²³.

En España el juicio de residencia era un juicio común y general, aplicado a todo funcionario de la Corona. Este es un hecho incontrovertible y da cuenta de él, en 1615, don Miguel de CERVANTES SAAVEDRA en su obra cumbre. En relación con la separación de Sancho Panza del cargo de gobernador de la Isla Barataria, Cervantes relata lo siguiente:

"A lo que el mayordomo dijo:

-Señor gobernador, de muy buena gana dejáramos ir a vuesa merced, puesto que nos pesará mucho de perderle; que su ingenio y cristiano proceder obligan a desearte; pero ya se sabe que todo gobernador está obligado, antes que se

²² BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Op. Cit.*, pp. 23-24, y "Antecedentes Históricos...", Vid: *Las responsabilidades de los servidores públicos, Op. Cit.*, pp. 36-41.

²³ *IBIDEM*, pp. 27-29.

ausente de la parte donde ha gobernado, dar primero residencia: déla vuesa merced de los diez días que ha que tiene el gobierno, y váyase a la paz de Dios.

-Nadie me la puede pedir -respondió Sancho- si no es quien ordenare el Duque mi señor. yo voy a verme con él, y a él se la daré de molde; cuando más que saliendo yo desnudo, como salgo, no es menester otra señal para dar a entender que he gobernado como un ángel.²⁴

Sobre la eficacia del juicio de residencia en Nueva España, baste citar que el primero en dar residencia fue el mismo conquistador, Hernán Cortés. El inicio de este juicio es relatado por Bernal DÍAZ DEL CASTILLO de la siguiente manera: "Después que hubo presentado las reales provisiones (Luis Ponce, el residenciador) y con mucho acato Cortés y el cabildo y los demás conquistadores obedecido, mandó pregonar residencia general contra Cortés y contra los que habían tenido cargo de justicia y habían sido capitanes. Y de que muchas personas que no estaban bien con Cortés, y otros que tenían justicia sobre lo que pedían, ¡qué prisa se daban de dar quejas de Cortés y de presentar testigos!, que en toda la ciudad andaba pleitos, y las demandas que le ponían. Unos decían que no les dio partes de oro como era obligado; otros que le demandaban que no les dio indios conforme lo que Su Majestad mandaba, y que los dio a criados de su padre, Martín Cortés, y a otras personas sin méritos, criados de señores de Castilla; otros le demandaban caballos que les mataron en las guerras, que puesto que habían habido mucho oro de que se les pudiera pagar, que no se los satisfizo por quedarse con el oro; otros demandaban afrentas de sus personas que por miedo a Cortés les habían hecho, y un Juan Juárez, cuñado suyo, le puso mala demanda de su mujer de Cortés, doña Catalina Juárez..."²⁵

²⁴ CERVANTES SAAVEDRA, Miguel de, *El ingenioso caballero Don Quijote de la Mancha* (1615), Alianza Editorial, Madrid, 1984, Cap. LIII, pp. 363-364.

²⁵ DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España* (1632), Porrúa, México, 1986, pp. 509-510. Ver también: CORTÉS, Hernán, *Cartas de relación de la conquista de México*, Editora Nacional, México, 1971, Carta quinta, pp. 312-322, en que habla de la acusación de lesa majestad que se le hacía; LÓPEZ DE GÓMARA, Francisco, *Historia general de Indias. Conquista de México (Segunda Parte)* (1552), Ediciones Orbis, Barcelona, 1985, pp. 269-282; PRESCOTT, W. H., *Historia de la conquista de México* (1844), Porrúa, México, 1976, Libro VII, Cap. IV, pp. 557-567.

El juicio de residencia fue constitucionalizado por la Carta de Cádiz y la de Apatzingán. A partir de entonces no se vuelve a hacer mención expresa de él, pero en opinión de BARRAGÁN, "evidentemente, estamos ante el mismo sistema establecido en Cádiz, sobre la responsabilidad, o sistema de residencia; y si tal es el sistema que recomienda, que aplica y practica el primero y segundo constituyente, es obvio, que el sistema recogido en la Constitución de 1824, llamado juicio de responsabilidad, es un sistema de residencia".²⁶

3. El *impeachment*

Si el juicio de residencia es un antecedente directo del sistema de responsabilidades administrativas, el *impeachment* angloestadounidense, lo es del juicio político²⁷, que de una y otra manera han recogido los textos constitucionales hasta hacerlo expreso en el actual sistema de responsabilidades establecido por el Título Cuarto de la Constitución vigente y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus dos primeros títulos de los cinco que la componen.

El moderno *impeachment*, aunque de origen inglés, su influencia en nuestro país se deja sentir a través de la manera como fue recogido en la Constitución de los Estados Unidos de América²⁸, aprobada por la convención de 17 de septiembre de 1787 y ratificada por nueve estados el 21 de junio de 1788.

En su Artículo Primero, Segunda Sección, numeral cinco, dispone que la Cámara

²⁶ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Op. Cit.*, p.126.

²⁷ Alexis DE TOCQUEVILLE, en su obra *La Democracia en América* (1835), entendía "por juicio político el fallo que pronuncia un cuerpo político momentáneamente revestido del derecho de juzgar". Más adelante señalaba: "En Europa, el juicio político es más bien un acto judicial que una medida administrativa. Lo contrario se ve en los Estados Unidos, y es fácil convencerse de que el juicio político es allí más bien una medida administrativa que un acto judicial". Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pp. 112-113.

²⁸ APARICIO PÉREZ, Miguel A. (Director de la Edición). *Textos Constitucionales*, EUB, Barcelona, 1995. El texto de la Constitución de los Estados Unidos de América. pp 11-22; de aquí proceden las citas de la Constitución.

de Representantes “será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales”, y en la Tercera Sección, en sus numerales cinco y seis, prescribe que “el Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales... Cuando se juzgue al presidente de los Estados Unidos deberá presidir el del Tribunal Supremo. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de los dos tercios de los miembros presentes. En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá más de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza, o remunerado, de los Estados Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho”.

En su Artículo Segundo, Cuarta Sección, esta Constitución establece que “el Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser declarados culpables de traición, cohecho y otros delitos y faltas graves”. La Tercera Sección del Artículo Tercero precisa lo que ha de entenderse por traición y cómo debe castigarse: “la traición contra Estados Unidos sólo consistirá en hacer la guerra en su contra o en unirse a sus enemigos, impartiendoles ayuda y protección”. Para condenar por traición se requiere la declaración de dos testigos presenciales o “de una confesión en sesión pública de un tribunal”. La pena por traición la fijará el Congreso, “pero ninguna sentencia por esta causa podrá privar del derecho de heredar o de transmitir bienes por herencia, ni producirá la confiscación de sus bienes más que en vida de la persona condenada.”

Respecto de la forma de ser juzgados los que incurran en responsabilidades oficiales, el Artículo Tercero, Segunda Sección, numeral tres, señala que “todos los delitos serán juzgados por medio de un jurado, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales,...”.

Si bien desde Juan Sin Tierra (1199-1216), de la casa reinante Anjou-Plantagenet (1154-1399), se abrió una pugna entre el rey y el Parlamento, ésta se agudizó durante el reinado de los Estuardo (1603-1714), y en especial desde Jacobo I (1603-1625), y hasta la accesión de la Casa de Hannover en 1714, cuando se produjo el triunfo definitivo del Parlamento. El grado de mayor tensión ocurrió durante el reinado de Carlos I (1625-1649), que llevó incluso a la decapitación del monarca, cuando el Parlamento intervino hasta en cuestiones ejecutivas: En 1641 éste decretó la desaparición de la Cámara Estrellada y de otros tribunales de prerrogativa que rivalizaban con los del *Common Law*; la sumisión a juicio del Parlamento de los ministros del Rey, mediante el empleo del *impeachment*, que concluyó con la condena y ejecución de Thomas Wentword (1593-1641), Conde de Strafford, que había sido Virrey de Irlanda y Primer Ministro de Carlos I.

El asentamiento de la doctrina de la responsabilidad ministerial en el Siglo XIX, hizo que la necesidad de este procedimiento pasara a un segundo plano, y desde 1806, cuando se acusó (*impeached*) sin éxito a Lord Melville, cayó en desuso.

El *impeachment* es un procedimiento en el cual las acusaciones contra funcionarios del gobierno, y a veces contra particulares, son substanciadas casi siempre por el Poder Legislativo, que es como surgió. En estricto sentido este procedimiento sólo tiene que ver con la acusación; sin embargo, comúnmente se extiende también a la parte relativa a la sentencia. Generalmente se tiene al inglés como el antecedente más lejano, pero es conveniente advertir que en Grecia existía la institución denominada *eisangelía* (acusación) contra funcionarios, que recibía *La Boulé* o *Consejo* para resolverlas o turnarlas “a los tribunales cuando el delito se consideraba lo bastante serio y su pena rebasaba los 500 dracmas de la multa máxima que el Consejo podía imponer”²⁹

²⁹ PETRIE, A., *Introducción al estudio de Grecia. Historia, antigüedades y literatura* (1932), F.C.E., México, 1963, p. 90. En la p. 92, el autor señala: “Las denuncias políticas (*eisangeliai*) cursadas a través de la Asamblea eran comúnmente turnadas al Consejo para su consideración; pero, ocasionalmente, la Asamblea podía constituirse en tribunal o Gran Jurado para conocer de algún delito grave, como por ejemplo cuando se juzgó a los generales después de la batalla de las Arginusas”.

Los redactores de la Constitución de los Estados Unidos adaptaron el *procedimiento británico con modificaciones*, principalmente para desalentar el uso del *impeachment* como instrumento de lucha política, como acontecía en Inglaterra. En 1868 se aplicó por primera vez por un grupo de diputados republicanos radicales en contra del Presidente Andrew Johnson con el pretexto de que se había dirigido al Congreso de modo irreverente, con lo que atacaba el sistema de “pesos y contrapesos” de la Constitución.

La institución de la responsabilidad administrativa y del juicio político en México han sido adaptados del juicio de residencia y del *impeachment*, respectivamente. En el caso de la residencia, las constituciones no sólo la elevaron de rango, sino que, en cierto sentido, prorrogaron su vigencia. El influjo arrollador de la revolución americana, sirvió para que el juicio político se extendiera a las constituciones latinoamericanas casi en la forma como lo había plasmado en su constitución.

4. La responsabilidad de los servidores públicos en los textos constitucionales del país

4.1. La Constitución de Cádiz

La constitucionalización del sistema de responsabilidades plazas de armas en nuestro país se inició en 1812 con la *Constitución de Cádiz*, en cuyo honor “las mudaron sus nombres por el de plazas de la Constitución”³⁰. La de Cádiz fue la primera constitución del país, tanto porque en su formulación participaron diputados de la Nueva España, como porque estuvo vigente de 1812 a 1814 y en 1820, cuando fue suspendida y vuelta a reponer por Fernando VII, y, además, porque el *Plan de Iguala* y los *Tratados de Córdoba* expresamente la señalaron como el Estado de Derecho de la nueva Nación independiente.

³⁰ ZAVALA, Silvio, “La Constitución Política de Cádiz, 1812”, en GALEANA, Patricia, (Compiladora), *México y sus Constituciones* (1999), F.C.E., México, 1999, p. 16.

La Constitución Política de la Monarquía Española, jurada y firmada el 18 de marzo y promulgada al día siguiente, llegó a la Ciudad de México el 6 de septiembre, se anunció por Bando real el 28 del mismo mes y fue jurada por las autoridades con la mayor solemnidad y entre fiestas el 30 de septiembre, y por el pueblo el 4 de octubre de 1812. Esta constitución no abolió de manera absoluta la legislación anterior, sino antes bien, la reconoció en las partes que no se le oponían y, en este sentido, prolongó la vigencia de muchas disposiciones, de las que no se exceptuaron los ordenamientos relativos al caso específico del juicio de residencia. El respeto por la tradición y el reconocimiento de la sabiduría jurídica acumulada están presentes en la Constitución de 1812, y este criterio prevaleció en los futuros ordenamientos constitucionales del país. De no haber sido así, se habría complicado la situación, de por sí difícil para todo país recién independizado, y precipitado en la ilegalidad y la anarquía.

El texto gaditano contiene diversos artículos relacionados con la rendición de cuentas de los servidores públicos, pero el Artículo 261, facultades Segunda y Sexta, sienta las bases del sistema de responsabilidades y del juicio político, la última facultad, sobre todo, al hacer referencia expresa al juicio de residencia:

Artículo 261. "Toca a este Supremo Tribunal:

...

Segundo. Juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho, cuando las cortes decretaren haber lugar a la formación de causa.

...

Sexto. Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes."

El Supremo Tribunal es el tribunal de la Corte que, en términos del Artículo 259, se llamará Supremo Tribunal de Justicia.

Dentro de las facultades de las Cortes, contenidas en el Artículo 131, para los propósitos de esta tesis, es conveniente destacar la Vigésimaquinta, relativa a

“hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos”, de la que se desprenden los siguientes supuestos jurídicos:

1. Que los secretarios del Despacho y los demás empleados públicos pueden incurrir en responsabilidades;
2. Que tales responsabilidades están penalizadas,
- y 3. Que las Cortes son la autoridad encargada de hacer efectivas tales responsabilidades

Entre los funcionarios más mencionados en la Constitución de 1812, en relación con la responsabilidad administrativa y la rendición de cuentas, se encuentran los de la jurisdicción (artículos 245, 246, 253, 254, 269 y 279), lo que se explica, como ya hemos señalado, por la importancia que el Poder Judicial llegó a tener en el orden jurídico de España e Indias, incluso participando en funciones ejecutivas. El cuidado con que la Constitución refiere los supuestos de conductas irregulares en que podían incurrir los jueces y magistrados, se inscribe en esta característica del orden político de España e Indias. El único funcionario que no está sometido al sistema de responsabilidades es el Rey (Artículo 168. “La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad”); sin embargo, su actuación está restringida por el contenido del Artículo 172, que salvaguarda los derechos del reino y de los particulares.

La constitución gaditana recogió una institución de gran importancia y valor para garantizar la vigencia del Estado de Derecho: *el juramento*, que debían realizar los miembros de las Cortes (Art. 117), el Rey (Art. 173), el Príncipe de Asturias, sucesor al trono (Art. 212) y los magistrados y jueces (Art.279). Por este juramento las autoridades mencionadas reconocían su responsabilidad frente a las leyes y sus obligaciones establecidas por ellas, así como para comprometerse a la rendición de cuentas mediante los procedimientos determinados por la Constitución, básicamente la residencia, lo que en gran medida explica la prelación que los tribunales debían dar a los asuntos relativos a la violación de la Constitución. Y la materia de la residencia caía en esta previsión.

BARRAGÁN³¹ señala que “en cuanto a los efectos, que produce la declaración de haber lugar a la formación de causa, y, en su caso, la resolución definitiva, podemos distinguir dos clases: anulatorios de los actos contrarios al orden constitucional, y efectos de responsabilidad, propiamente tal. Aunque no lo dijera ningún precepto de modo terminante, ni en esta Constitución de Cádiz, ni en la mexicana de 1824, es obvio que todo acto contrario a la constitución y a las leyes es nulo de pleno derecho, y no hace falta que se declare en ningún sitio; tampoco es por demás, y mejor que esté, o se formule. La Constitución de Cádiz habla de la nulidad de estos actos en la doctrina del juramento.”

4.2. La Constitución de Apatzingán

Como es bien sabido, el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* de 24 de octubre de 1814, tiene como antecedentes “dos monumentos de nuestra literatura político-social”³², que se formularon en relación con el Congreso de Chilpancingo del año anterior: *Los Sentimientos de la Nación*, fechados por Morelos el 14 de septiembre, y el *Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional*, de 6 de noviembre.

Si bien el sistema de responsabilidades se encuentra en lo fundamental recogido por la Constitución de Apatzingán en los Capítulos XVIII, *Del Tribunal de residencia* (Artículos 212-223) y XIX, *De las funciones del Tribunal de residencia* (Artículos 224-231), conviene destacar también algunas otras disposiciones relacionadas con esta materia. El Artículo 27 contiene el fundamento de todo Estado de Derecho: “La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos”. Este precepto encuentra su complemento en el Artículo 120, que busca su eficacia, al atribuirle al Congreso la facultad de “hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo y de los

³¹ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Op. Cit.*, pp. 75-76.

³² DE LA TORRE VILLAR, Ernesto, “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, 1814” en GALEANA, Patricia, *Op. Cit.*, p. 34.

funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto.” Para inscribirse en la modernidad, el Capítulo V, *De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos*, en sus artículos 28 a 40, hace un recuento de diversos derechos inherentes a las personas y que deben ser guardados por las autoridades: los actos de éstas, para no ser “tiránicos ni arbitrarios”, deberán ejercerse conforme a la ley, y si dejara de observarse esta disposición, quiénes se coloquen en el supuesto, cometerán delito que debe castigarse en los términos establecidos por las propias leyes.

Los secretarios eran responsables por los decretos, órdenes, circulares, títulos, despachos y demás documentos que expidieran en contra de la Constitución y de las leyes, y que debían, para su validez, llevar su firma. Correspondía al Congreso hacer la declaración de si había o no lugar a formar causa y cuando era positivo suspendía al secretario y turnaba el expediente al Supremo Tribunal de Justicia; los secretarios estaban sujetos también al juicio de residencia (Arts. 144-149).

El juicio de residencia era una atribución del Tribunal del mismo nombre, que “conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia” (Art.224). Erigido el Tribunal de residencia admitía las acusaciones contra los funcionarios en el término de un mes, pasado el cual no se daba entrada a ninguna, se absolvía a los acusados y se disolvía el Tribunal (Art. 225). Los juicios de residencia no podían tener una duración de más de tres meses; si agotado este término el juicio no había sido concluido se absolvía a los acusados, salvo en las causas en que era admitido el **recurso de suplicación**, debiéndose prorrogar por un mes más (Art.226). En este precepto se hace patente la influencia directa de la legislación anterior, concretamente de la *Novísima Recopilación*.

El Tribunal también conocía de las causas que se promovían contra los funcionarios e individuos de los tres poderes por los delitos de herejía, apostasía y de Estado, “señaladamente los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos”, y por lo que se refiere únicamente a los individuos del Supremo Gobierno, también se les juzgaba por arrestar a un ciudadano por más de cuarenta y ocho horas sin remitirlo al tribunal competente (Art. 227). No obstante, la actuación del Tribunal (formular la causa, substanciarla y sentenciarla) requería de la declaración previa del Congreso de si había o no lugar a la formación de causa (Art. 228).

Las sentencias que emitía el Tribunal de residencia se remitían al Supremo Gobierno para su publicación (notificación) y ejecución por medio del jefe o tribunal que correspondía y el expediente se regresaba al Congreso (por ser el que debía recibir las acusaciones, quejas y denuncias) para su archivo (Art. 229).

El Tribunal de residencia se integraba ex professo para atender las acusaciones recibidas o recogidas, o bien substanciar los procedimientos a que daba lugar la comisión de los delitos referidos en artículo 227 de la Constitución. La integración del Tribunal se hacía mediante la elección por el Congreso de siete jueces, escogidos de entre las diversas personas seleccionadas por las provincias, una persona por cada provincia. Cumplida su misión, el Tribunal se disolvía de acuerdo con la Constitución.

Es importante resaltar el contenido del Artículo 196, relativo a las funciones del Supremo Tribunal de Justicia, porque pone en claro las dos competencias establecidas por el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* para substanciar los juicios de responsabilidad: “Conocer en las causas para cuya formación deba preceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso: en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno: en las de los secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal: en las de intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y

asesor: en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al tribunal de este nombre.” Otra facultad importante de este Supremo Tribunal relacionada con las responsabilidades era la prescrita en el Artículo 198: “Fallar o confirmar las sentencias de deposición de los empleados públicos sujetos a este tribunal: aprobar o revocar las sentencias de muerte y destierro que pronuncien los tribunales subalternos, exceptuando las que han de ejecutarse en los prisioneros de guerra y otros delincuentes de Estado cuyas ejecuciones deberán conformarse a las leyes y reglamentos que se dicten separadamente”

4.3. La Constitución de 1824

Consumada de hecho la independencia con la firma del *Plan de Iguala* (24 de febrero de 1821) y de derecho con la de los *Tratados de Córdoba* (24 de agosto de 1821), el Ejército de las Tres Garantías entró a la Ciudad de México el 27 de septiembre de ese mismo año. Formalmente el **Acta de la Independencia Mexicana** se firmó al siguiente día y en esa misma fecha se instaló la Junta Provisional Gubernativa, presidida por Iturbide, para que procediera a nombrar la Regencia (Poder Ejecutivo provisional) y a convocar a Cortes (Congreso Constituyente), mismo que quedó instalado el 24 de febrero de 1822 y aceptó unas *Bases Constitucionales* que adoptaba como sistema de gobierno “la monarquía moderada constitucional con la denominación de imperio mexicano” El 19 de mayo siguiente, Iturbide fue reconocido como emperador, el 31 de octubre disolvió al Congreso, el 2 de diciembre Santa Anna desconoció al emperador, exigía la restitución del congreso e insinuaba el establecimiento de la república y el 18 de diciembre Iturbide formó una Junta Nacional Instituyente, que, en febrero de 1823, aprobó el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano.

Este Reglamento incorporó, como facultades del Supremo Tribunal de Justicia, el Artículo 79, que, en su párrafo sexto, señalaba que el Tribunal “conocerá de la residencia de todo funcionario público sujeto a ella por las leyes”, y, en su párrafo segundo, que “juzgará a los secretarios de estado y del despacho, cuando por

queja de parte se declare haber lugar a exigir la responsabilidad en la forma que se dirá después”, así como el Artículo 80 que disponía que “en caso de acusación o queja criminal contra individuos de este tribunal, se ocurrirá al emperador, que dará orden de que se reúna luego otro tribunal...”. Además, el Artículo 62 dispuso acción popular contra magistrados y jueces al señalar que “cualquier mexicano puede acusar el soborno, el cohecho y el prevaricato” que cometan estos funcionarios

Iturbide envió al general Echávarri a someter a Santa Anna, pero fue convencido por éste y encabezó el Plan de Casa Mata, lanzado el 1 de febrero de 1823, para solicitar ya no la restitución del congreso disuelto, sino para convocar a uno nuevo; Iturbide restableció el congreso en los primeros días de marzo y, ante éste, abdicó el 19 de marzo. El congreso nombró un Supremo Poder Ejecutivo integrado por los generales Vicente Guerrero, Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria (los suplentes fueron Miguel Domínguez y Mariano Michelena). El congreso lejos de tratar la abdicación, la declaró improcedente al desconocer, el 8 de abril, el Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba y el decreto de 24 de febrero de 1822, por lo que el imperio resultaba ilegítimo.

Ante la intransigencia de los pronunciados del Plan de Casa Mata, el congreso restituido convocó a un congreso constituyente, que entró en funciones el 7 de noviembre de 1823. No obstante, el congreso convocante, que clausuró sus actividades el 30 de octubre, tuvo tiempo para presentar, el 28 de mayo, un Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, que no fue discutido, así como, el 12 de junio, un Voto del Congreso por la Forma de República Federada. Este voto es de singular importancia: “El soberano Congreso constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación.- Junio 12 de 1823.”

El 20 de noviembre, la Comisión de Constitución presentó para discusión (del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824) un proyecto denominado Acta Constitucional, que se aprobó como Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y sirvió de base para la formulación del proyecto para la discusión de la Constitución de 1824, aprobada por el constituyente el 3 de octubre de 1824 y publicada al día siguiente con el nombre de **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos**.

En relación con el tema que nos ocupa debe destacarse que en esta Constitución no se hace mención expresa al juicio de residencia³³, pero sí contiene disposiciones para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los funcionarios de los tres Poderes de gobierno, fundamentalmente el Título III, Sección Cuarta, artículos 38 al 40 y 43 y 44.

La Constitución de 1824 hizo del Poder Legislativo el núcleo del sistema de responsabilidades al establecer en su artículo 164, que el congreso proveería, mediante la expedición de las leyes y decretos, la eficacia de la responsabilidad de los que quebrantaran la constitución o el acta constitutiva. En su artículo 38 señalaba los sujetos y la materia de responsabilidad: El *presidente de la república*, por delitos de traición contra la independencia o la forma de gobierno y por impedir las elecciones federales o la toma de posesión de los elegidos en las fechas constitucionales o el ejercicio de las funciones del Congreso; los *integrantes de la Corte Suprema de Justicia* y los *secretarios del despacho* por cualesquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus encargos; y los *gobernadores de los estados* por violaciones a la constitución y a las leyes federales o actos contrarios a ellas, como desobedecer las órdenes constitucionales y legales del presidente de la república y publicar leyes de sus estados que contravinieran lo dispuesto en la constitución y leyes federales; y este mismo artículo, relacionado con el 40, disponía que tanto la cámara de

³³ Sin embargo, en las discusiones del constituyente, Carlos Ma. Bustamante, refiriéndose a la rendición de cuentas que debía de hacer Iturbide, expresó: "¿Para qué son los juicios de residencia y sindicato?", BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Op. Cit.*, p. 17.

diputados como la de senadores, ante la cual se haya hecho la acusación, podían constituirse en gran jurado para conocer de estas acusaciones y determinar, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, si había o no lugar a la formación de causa; si había lugar, se suspendía de sus funciones al acusado y se remitía el expediente al tribunal competente. Deben agregarse a la lista de los sujetos de responsabilidad el *vicepresidente* y los *diputados y senadores federales*, a los que se refieren los artículos 39, 43 y 44

A esta regla general, se estableció la excepción (Art. 39) de que toca en exclusiva a la cámara de diputados, constituirse en gran jurado cuando se trate de acusaciones contra el presidente o sus ministros, por actos en que hayan participado el senado o el consejo de gobierno, en razón de sus facultades. Lo anterior era explicable para eludir el conflicto de intereses, pues el consejo de gobierno estaba integrado (Art. 113) por la mitad de los senadores, uno por cada estado, y como este cuerpo era presidido por el vicepresidente (Art. 115), la excepción lo alcanzaba, por acusaciones contra delitos cometidos durante su encomienda.

“En las causas criminales que se intentaban contra los senadores y diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo”, la cámara que se erigía en gran jurado, para declarar por el voto de las dos tercera partes de los miembros presentes si había lugar a la formación de causa, era aquella a la que no pertenecía el acusado. Si había lugar, el diputado o senador era suspendido en sus funciones y se remitía el expediente al tribunal competente (Arts.43 y 44).

El presidente no podía ser acusado durante el tiempo de su magistratura, sino por los delitos cometidos durante su *encargo*, a que nos hemos referido líneas arriba, y sólo ante las cámaras. Pasado un año no podía ser acusado por ningún delito de esta naturaleza (Arts. 107 y 108). El vicepresidente sólo podía ser acusado por los delitos ya referidos ante la cámara de diputados (Art. 109). Además, la

constitución señalaba que los secretarios del despacho eran responsables de los actos del presidente, contrarios a la constitución y a las leyes federales y constituciones y leyes particulares de los estados, que autorizaran con su firma (Art. 119), ya que sin este requisito los actos presidenciales carecían de validez y, por tanto, no debían ser obedecidos (Art. 118).

Otra disposición relacionada con la responsabilidad, es la contenida en el artículo 163, que se refiere a la obligación de todo funcionario público a prestar juramento de guardar la constitución y el acta constitutiva, con lo cual aceptaban estar sometidos a la ley y que sus actos debían estar ceñidos a ella, esto es, reconocían la existencia del Estado de Derecho.

Es de destacarse que la constitución estableció candados para su reforma: no podía llevarse a cabo, sino hasta 1830 y nunca se tocarían sus artículos y los del acta constitutiva relacionados con "la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados" (Arts. 166-171).

4.4. La Bases Constitucionales (1835) y las (Siete) Leyes Constitucionales (1836)

La nueva república federal y representativa constituida en 1824, eligió a sus primeras autoridades. Don Guadalupe Victoria y Don Nicolás Bravo se hicieron cargo de la presidencia y vicepresidencia de la república, respectivamente, para el período constitucional 1824-1828, que transcurrió sin mayores dificultades, tal vez sólo empañado por el levantamiento del propio vicepresidente y el Gral. Manuel Montañó, en diciembre de 1827, causa de la expulsión de los principales integrantes de la *logia* escocesa, a la cual pertenecía el Gral. Bravo.

En la elección de 1828 se comienza a configurar el cuadro político que tanto lastimaría la construcción institucional y la integridad física del nuevo país: la confrontación entre federalistas y centralistas, que algunos autores identifican

como liberales contra conservadores³⁴ En la contienda electoral se enfrentaron los generales Vicente Guerrero (candidato de los *yorkinos* radicales) y Manuel Gómez Pedraza (candidato de los *imparciales*), quien ganó la elección, pero su acceso a la presidencia fue frustrado por el levantamiento comandado por el general Lobato y el gobernador del Estado de México, Lorenzo de Zavala; y Guerrero y Anastasio Bustamante resultaron presidente y vicepresidente, respectivamente. Este gobierno fue acusado de ilegítimo, y Alamán orquestó una campaña de desprestigio en contra del presidente. Guerrero libró exitosamente la guerra de la reconquista española contra Barradas. No pudo terminar su mandato; los vientos soplaban ya en favor del centralismo En diciembre de 1830, Bustamante fue declarado presidente por el congreso, sin poder terminar el periodo constitucional de Guerrero. El 2 de enero de 1832, Santa Anna se sublevó y obligó a la renuncia de Bustamante y a la firma de los Convenios de Zavaleta. Los excesos cometidos por Bustamante contribuyeron al éxito de este pronunciamiento. Se nombró sustituto al ganador de la elección de 1828: Gómez Pedraza.

En la elección del 1 de abril de 1833, resultaron triunfadores, para el periodo 1833-1837, Santa Anna y Gómez Farías en la presidencia y vicepresidencia, respectivamente. Los radicales dominaron en el congreso (1833-1835). Querían introducir cambios substanciales, aunado a las dificultades provocadas, primero, por el desconocimiento que Texas hizo del gobierno nacional (1 de noviembre de 1835) y después, por su declaración de independencia (6 de marzo de 1836); segundo, porque en las elecciones para la renovación del congreso (1835-1837), éste fuera ganado por los centralistas y moderados, dispuestos a abandonar la organización política federal, lo que condujo a que el sistema federal entrara en crisis. El nuevo congreso abrió sus sesiones el 4 de enero y se asumió constituyente. En este cuadro histórico se expidieron las Bases Constitucionales en 1835 y las *Siete* Leyes Constitucionales en 1836.

³⁴ VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824", en GALEANA, Patricia (Comp.), *Op. Cit.*, pp. 78-88.

Los candados del artículo 171 de la Constitución en vigor obstaculizaba la intención de los congresistas para establecer los principios centralistas. El 16 de julio de 1835 las cámaras iniciaban su segundo período de sesiones. El presidente Barragán, que sustituía a Santa Anna por esas fechas³⁵, les envió la solicitud de los pueblos para “adoptar el sistema unitario”. Se formó una comisión para elaborar un proyecto de reformas, que se presentó el 2 de octubre de 1835 y se aprobaron el 23 de ese mes las Bases para la Nueva Constitución (o Bases Constitucionales), que pusieron término al sistema federal. El sistema centralista tuvo una vigencia durante el período que va de 1835 a 1846. El 6 de diciembre de 1836 se concluyó la constitución centralista, llamada Leyes Constitucionales. Ésta se dividió en siete partes, de ahí también su nombre de *Siete Leyes*, la primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las restantes el 30 de diciembre de 1836.

En relación con el sistema de responsabilidades, si bien no de manera directa, las Bases Constitucionales introducen un mecanismo de control sobre la administración pública, novedoso en la legislación mexicana³⁶. Su artículo 14 dispuso que: “Una ley sistemará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el *método de cuenta y razón*, organizará el *tribunal de revisión de cuentas*, y arreglará la *jurisdicción económica y contenciosa* en este ramo” (nuestras las cursivas). Con este precepto, la nación adoptaba el sistema (que ya no se abandonaría) de rendición de cuentas y enfatizaba el control de un renglón particularmente sensible para la comisión de actos irregulares que obligan a responder por ellos. Este artículo de las Bases Constitucionales está íntimamente relacionado con el 52 de la Tercera Ley Constitucional que contemplaba la creación de una “comisión inspectora” para vigilar el exacto desempeño de la

³⁵ Durante la presidencia de Santa Anna (17 de mayo de 1833-27 de enero de 1835), éste se hizo sustituir por Gómez Farías, Miguel Barragán y José Justo Corro.

³⁶ Ya la Constitución de Cádiz en su Título VII. *De las contribuciones* (arts. 338-355), se refería al control de los recursos fiscales, particularmente los artículos 348 (“que la Tesorería general lleve su cuenta con la pureza que corresponde”), 349 (“una instrucción particular arreglará estas oficinas”), 350 (creación de “una contaduría mayor de cuentas”) y 351 y 352 (aprobación de las cuentas por las corte y su publicación y circulación).

Contaduría mayor y de las oficinas generales de Hacienda... Nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría mayor (y) Confirmar los nombramientos que haga el Gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda...". Este instrumento de control externo a los poderes ejecutivo y judicial y las autoridades departamentales, sobre los presupuestos y gastos, con el tiempo se convertiría en un importante medio del legislativo para fiscalizar e investigar las actividades de la administración pública y la detección de desviaciones e irregularidades constitutivas de responsabilidad. En estos artículos el legislador reconocía la materia hacendaria como de alto riesgo, muy proclive a la corrupción. El sistema de responsabilidades tiene como una de sus principales causas los actos irregulares, casi siempre de carácter patrimonialista y abusivos de la autoridad conferida, fenómeno conocido como corrupción.

De las *Siete Leyes*, la Tercera es particularmente importante para el sistema de responsabilidades. Su artículos 47 a 50 y 52 y 56, fracción III, contienen prácticamente toda la normatividad en materia de responsabilidades. Específicamente, señalan que el presidente, los senadores, los ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, los secretarios del despacho, los consejeros y los gobernadores no podrán ser acusados contra delitos comunes más que ante la cámara de diputados, y si el acusado fuera diputado o el Congreso estuviera en receso, ante el senado. Lo anterior con las siguientes salvedades: el presidente, desde el día de su nombramiento y hasta un año después de terminada su presidencia; los senadores, desde el día de su elección hasta dos meses después de terminar su encargo (Art. 47). Por lo que se refiere a los delitos oficiales, la cámara de diputados (órgano de acusación), ante la que se habrá de presentar la acusación, declarará si ha o no lugar a la formación de causa, y, de ser positiva, *nombrará a dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado (órgano de sentencia)*. Éste substanciará la causa y, oídos los acusados y los testigos, si ha lugar, sentenciará con la destitución del cargo o empleo o inhabilitación "perpetua o temporal" para obtener otro; si el acusado se hace acreedor a otras penas, cuya imposición esté prohibida al senado, el expediente

se remitirá al tribunal competente (Art. 48). Si la cámara de diputados encuentra elementos para la formación de la causa, los acusados por delitos comunes serán puestos a disposición del tribunal competente, salvo cuando el acusado sea el presidente, pues entonces se requerirá de la confirmación del senado (Art. 49). La declaración (de procedencia) afirmativa, tanto en delitos comunes como oficiales, tiene como efecto inmediato la suspensión del encargo del acusado, así como de sus derechos de ciudadano (Art. 50).

No obstante ser la Tercera de las Siete Leyes la fundamental en materia de responsabilidades, las leyes Cuarta (arts. 2, 18, 19, 26, 31 y 32), Quinta (arts. 12, diversas fracciones, 13, 22, 37 y 38) y Sexta (art. 15, fracción III) contienen disposiciones aplicables a los poderes ejecutivo y judicial, así como a los departamentos, relacionadas directa e indirectamente con las responsabilidades de los funcionarios. El artículo 18 de la Cuarta de estas leyes citadas, señala las conductas prohibidas al presidente y debido a que las órdenes y demás providencias del presidente sólo serán válidas con la firma o autorización del secretario correspondiente (art. 31, fracciones I y II), los artículos 19 y 32 hacen responsables al secretario de estado que los autorice en violación de estos preceptos.

De la misma manera se dispone que los consejeros de gobierno serán responsables de los dictámenes que emitan *contra ley expresa* (en cursivas en el original), especialmente si es constitucional, además de por cohecho y soborno, que se juzgará en la forma prevista por la Tercera Ley (art. 26). Esto último también es aplicable a los secretarios. Cabe mencionar que el artículo 2 de esta Cuarta Ley otorga al Congreso, y en especial a la cámara de diputados, órgano toral en el sistema de responsabilidades, facultades de gran trascendencia para el nombramiento del presidente, pues ésta formará la terna (de las integradas previamente por el presidente de la república, el senado y el poder judicial) de donde las juntas departamentales elegirán al presidente de la república, y si éstas incumplían ese mandato incurrían responsabilidad.

La Quinta Ley, en su artículo 12, el cual señala las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, contiene diversas disposiciones relacionadas con las responsabilidades de sus propios miembros y de los otros poderes y, lo que es muy importante, del mismo supremo poder conservador. Así, en su fracción I, prescribe que a la Corte corresponde “conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se muevan contra los miembros del supremo poder conservador”, aunque respecto de estas últimas deberá existir previa declaración del congreso general de que ha lugar la formación de la causa, que se concluirá ante la Corte; en su fracción II se le atribuye “conocer de las causas criminales promovidas contra el Presidente de la República, diputados y senadores, Secretarios del despacho, consejeros y gobernadores”, según el procedimiento establecido en la Tercer Ley; en sus fracciones III y IV dispone que también conocerá, “desde la primera instancia, de los negocios civiles que tuvieren como actores o como reos el Presidente de la República y los Secretarios del despachos, y en los que fueren demandados los diputados, senadores y consejeros” y en la tercera instancia de los negocios civiles y causas criminales contra los gobernadores y magistrados superiores de los departamentos; en la fracción VII se le faculta para conocer de la responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos y en la X de las causas criminales contra los subalternos inmediatos de la propia Corte “por falta, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos”. Su artículo 13, bajo ciertas salvedades, erige a la Corte Suprema en marcial “para conocer de todos los negocios y causas del fuero de guerra”.

No obstante el destacado papel en materia de responsabilidades de los integrantes de los otros poderes, los artículos 37 y 38 de esta Quinta Ley disponen que la inobservancia por los jueces del procedimiento debido en materia civil y criminal “es motivo de responsabilidad contra los jueces que la cometieran”, siendo ésta, personal para los jueces en lo civil. Y lo que es más importante, la fracción XII del artículo 12 de la Segunda Ley preceptuaba que dentro de las atribuciones de este supremo poder conservador se encontraba la de “nombrar, el

día 1 de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la alta Corte de Justicia y marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas". Por último, el artículo 22, como atribuciones de los tribunales superiores, señala algunas formas de responsabilidad de las autoridades departamentales.

La fracción tercera del artículo 15 de la Sexta Ley es un reconocimiento explícito del sometimiento a la ley de los actos de los gobernadores y juntas departamentales al señalar que "no podrán usar de otras facultades que las que les señala esta ley, siendo la contravención... caso de la más estrecha responsabilidad". Este es uno de los principios fundamentales del Estado de Derecho.

La Séptima Ley dispone en su artículo 6 que "todo funcionario público, al tomar posesión, prestará juramento de guardar y hacer guardar, según le corresponda, las leyes constitucionales, y será responsable por las violaciones que cometa o no impida", el cual tiene una gran semejanza con el actual artículo 128 de la constitución de 1917, vigente. Aun cuando sin relación directa con el sistema de responsabilidades, conviene señalar que en su artículo 1 esta Ley, siguiendo el ejemplo de la Constitución del 24, estableció que sólo podía reformarse seis años después.

La Segunda Ley dispuso la "organización de un supremo poder conservador" al que se le otorgaron facultades que lo situaban como órgano de control de los demás poderes. Por fines meramente personales, su desaparición fue una obsesión de Santa Anna. Por razones más objetivas, los historiadores no han tenido una opinión favorable de él. Recientemente BARRAGÁN ha externado la siguiente opinión sobre el "famoso y mal comprendido" supremo poder conservador: "Es cierto que tomó algunas decisiones muy drásticas y de alguna manera violentó su misma Constitución. También se le otorgaron facultades mucho muy especiales... Sin embargo, hoy en día, después de valorar la

importancia de los tribunales que conocen de la constitucionalidad de los actos de todos los poderes y autoridades de un Estado, no debe pareceros sino que el Supremo Poder Conservador fue el primero en la historia de estos tribunales constitucionales, lo cual, lejos de ser objeto de vituperio, fue un gran adelanto... Se le llamó conservador no para remarcar el triunfo del partido conservador en esos momentos, sino porque era el encargado de conservar intangible el texto constitucional de 1836 y las Bases de 1835. Como su nombre lo indica sería el vigilante de la constitucionalidad de los demás poderes y autoridades civiles que establecieran las leyes³⁷.

Si bien las Bases Constitucionales y las Siete Leyes fueron expedidas durante el período presidencial de Santa Anna, estando encargados de la presidencia Miguel Barragán en el caso de las primeras y José Justo Corro en el de las segundas, su vigencia transcurrió en el de Anastasio Bustamante (1837-1841)³⁸ y terminó con la firma de las Bases de Tacubaya, el 28 de septiembre de 1841, originadas por el pronunciamiento de Santa Anna, Paredes Arrillaga y Valencia, y estarían en vigor hasta que se redactara una nueva constitución y, por lo pronto, desconocieron a los cuatro poderes (contando el supremo poder conservador) constituidos por las Siete Leyes. Bustamante firmó el convenio de la Estanzuela el 6 de octubre, renunció y abandonó el país, encargándose de la presidencia por unos días Javier Echeverría, y ese mismo mes dio inicio la dictadura de Santa Anna hasta el 6 de diciembre de 1844 en que los *decembristas* impusieron por mandato de la Bases Orgánicas al presidente del Consejo de Gobierno.

4.5. Las Bases Orgánicas, 1843

Desde 1839, Santa Anna maniobró para introducir reformas a la Constitución, no obstante la prohibición dispuesta por la Séptima Ley. Para ser esto posible, era menester que el Supremo Poder Conservador emitiera su autorización, lo que

³⁷ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, "Breve comentario sobre las leyes constitucionales de 1836" en GALEANA, Patricia, *Op. Cit.* p. 120.

ocurrió el 9 de noviembre de 1839, cuando dictaminó, en su parte resolutive, lo siguiente: “El Supremo Poder Conservador ha venido en declarar y declara que es voluntad de la nación, en el presente estado de cosas, que sin esperar el tiempo que ordena y que prefija la constitución para las reformas en ella, se pueda proceder a las que se estimen convenientes; especialmente a las relativas al arreglo de la hacienda, a la administración de justicia y a la subsistencia de los departamentos y autoridades respectivas: pero con las dos calidades siguientes: 1ª Que en las que se intenten se ha de proceder por las vías del modo, y con total arreglo de lo que prescribe la 7ª ley constitucional; 2ª Que se respetarán y guardarán como hasta aquí, invariablemente, estas bases cardinales de la actual constitución. libertad e independencia de la patria, su religión, el sistema de gobierno representativo popular; la división de poderes que reconoce la misma constitución, sin perjuicio de ampliar o restringir sus facultades según se creyere oportuno, y la libertad política de la imprenta.”

Este dictamen abría las puertas a la reforma y es la base legal de los intentos de reforma previos a la expedición de las Bases Orgánicas, y de éstas mismas. El 30 de junio de 1840 se terminó un Proyecto de Reforma elaborado por el congreso, y en particular por los diputados José Ma. Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Eustaquio Fernández y José Fernández Ramírez, así como un voto particular de este último. El 25 de agosto de 1842, el congreso constituyente terminó un Primer Proyecto de Constitución y, al día siguiente, la minoría de la comisión presentó una propuesta, que una vez discutida, dio lugar a un Segundo Proyecto de Constitución, que se concluyó el 2 de noviembre. Cabe señalar que como miembro de esta minoría y de la comisión que redactó este segundo proyecto figuró Mariano Otero, de quien sería obra también el Acta Constitutiva y de Reformas de mayo de 1847.

El congreso de 1842 intentaba lograr un sistema federal moderado y la protección

³⁸ En el año de 1839, Bustamante encargó de la presidencia durante un lapso de cuatro meses a Santa Anna y Bravo

del individuo frente a los abusos del poder. La oposición de Santa Anna frenó este empeño y como era su costumbre se retiró a Manga de Clavo, dejando en la presidencia a Bravo, quien disolvió el congreso en diciembre, con el pretexto de un pronunciamiento en Huejotzingo y San Luis, en opinión de muchos, urdido por él mismo. El 6 de enero de 1843 nombró una Junta Nacional Legislativa para redactar la constitución, la presidió el general Valencia, que aceptaba las recomendaciones de Santa Anna. Las Bases Orgánicas se concluyeron el 12 de junio, ese mismo día fueron promulgadas por Santa Anna, quien había regresado a encargarse de la presidencia el 4 de marzo, a tiempo para jurar la nueva Constitución, y se publicaron el 14 de ese mismo mes como *Bases de Organización Política de la República Mexicana*.

Con arreglo a la nueva constitución, Santa Anna, que se había separado del cargo el 4 de octubre, fue electo presidente en enero de 1844 para tomar posesión el 1 de febrero. Sin embargo, se presentó a asumir el cargo hasta el 4 de junio.

Las Bases Orgánicas son la hechura de unos *Notables*, dispuestos a escuchar las sugerencias del hombre fuerte. Son marcadamente centralistas y favorecedoras de un ejecutivo poderoso y exento de responsabilidad. Se apartan notablemente del sistema de responsabilidades incluido en las Constituciones precedentes, en las que, entre otras cosas, se cuidaba evitar el conflicto de intereses entre los órganos juzgadores y los individuos a juzgar a fin de dotar de objetividad al juicio.

En el artículo 78 se prescribe que "las dos Cámaras reunidas formarán jurado (para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa), en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el artículo 90, y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia y marcial". Esta última parte del artículo no permite la individualización del delito o sólo se trata de delitos cometidos colectivamente. Cabe apuntar que el artículo 90 sólo establece dos delitos oficiales: traición contra la independencia nacional y traición contra la

forma de gobierno; pero lo verdaderamente importante de este artículo es que dispone como prerrogativa del Presidente “no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después”, sino por los delitos citados; “tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones”.

Para el presidente interino la circunstancia cambia, pues el tiempo se reduce a dos meses (art. 92). En su artículo 74 se establece que “ los diputados y senadores no podrán ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y las leyes” y su artículo 76 dispone que “cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa”.

Cuando se trata de las acusaciones por delitos oficiales o comunes contra los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los Gobernadores de Departamento se observa objetividad en la determinación del órgano juzgador, ya que “cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a formación de causa” (art. 77). Por lo que se refiere a los secretarios del despacho (o ministros), éstos serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes, y de las resoluciones que tomen en junta de ministros, un grupo de ellos o el ministro que las autorice (arts. 100 y 102).

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia conocer las causas criminales promovidas contra los funcionarios públicos, previa la declaración de si ha lugar a la formación de causa; y de las civiles de los mismos cuando éstos sean actores; de las promovidas en contra de los ministros y demás agentes diplomáticos, y cónsules de la República; de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los Departamentos; contra los subalternos

inmediatos de la Suprema Corte de Justicia por faltas, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos (art. 118). Para juzgar a los Ministros de la Corte se integrará un tribunal especial compuesto de doce miembros, letrados que sacará la Cámara de diputados de los letrados insaculados integrantes de las cámaras del Congreso (arts. 124-130).

Se mantiene el sistema de control mediante la Contaduría Mayor de Hacienda y la vigilancia que de ésta hace la Cámara de diputados por una comisión *ex professo*. El nombramiento de los empleados de la Contaduría lo hará la Cámara, sin embargo, los despachos de los empleados serán expedidos por el Presidente de la República (art. 69).

Las Bases Orgánicas son la culminación de un proceso concentrador del poder que no se agota en la centralización como sistema de organización política iniciado al término de la vigencia de la Constitución de 1824, sino que ahora se trata del avasallamiento de los otros poderes por el ejecutivo. El Supremo Poder Conservador desapareció, pero muchas de sus funciones, calladamente se transfirieron a la Presidencia de la República.

4.6. El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

El 2 de noviembre de 1844 se pronunció Paredes Arrillaga, desconociendo a Santa Anna por haber violado las Bases de Tacubaya, las Bases Orgánicas, no atender debidamente la cuestión de Texas y haber dilapidado los fondos destinados a este designio. Santa Anna salió a combatirlo, dejando en la presidencia a Canalizo. Éste suspendió el orden constitucional y disolvió el congreso. El 6 de diciembre los *decembristas* nombraron presidente a José Joaquín de Herrera. El levantado Paredes Arrillaga se sumó a los *decembristas* y quiso someter a juicio a Santa Anna, que se encontraba preso en Perote, pero todo quedó en destierro a Cuba. El 14 de diciembre de 1845, Paredes Arrillaga volvió a pronunciarse, esta vez en contra del presidente Herrera, a quien acusaba

de negar apoyos al ejército. El presidente denunció la traición de Paredes, en momentos en que el país libraba un conflicto con los Estados Unidos. Adherido Valencia, comandante de la Ciudadela, el triunfo de Paredes fue seguro. Impotente, Herrera abandonó la presidencia el 30 de diciembre. Paredes entró el 2 de enero de 1846 a la ciudad de México y el 4 fue electo presidente interino por una junta nombrada por él e integrada por representantes de los Departamentos. Las derrotas militares de Paredes y la falta de solución de los problemas urgentes del país condujeron a la condena nacional que Gómez Farías supo explotar hábilmente. El general Mariano Salas, comandante de la Ciudadela, se pronunció exitosamente contra Paredes: pedía la vuelta a la Constitución de 1824 en tanto se formulaba una nueva y el retorno de Santa Anna. El 5 de agosto se hizo cargo de la presidencia, permaneciendo en ella hasta el 23 de diciembre, no sin antes dejar integrado un congreso, constituyente y ordinario a la vez, que abrió sus sesiones el 6 de diciembre.

Santa Anna volvió al país el 16 de agosto, tan sólo 11 días después de haber abandonado la presidencia Paredes. Llegó acompañado de Manuel Crescencio Rejón y ya lo esperaba en Veracruz Gómez Farías: Santa Anna volvía federalista. La guerra con Estados Unidos continuaba. Santa Anna llegó el 14 de septiembre a la ciudad de México, pero no aceptó asumir la presidencia y se dirigió a San Luis a organizar la defensa. El 23 de diciembre Gómez Farías se hizo cargo de la presidencia (hasta el 21 de marzo de 1847, cuando la asumió Santa Anna³⁹, con la guerra en todo su apogeo).

En este contexto y con una opinión que condenaba el centralismo, el nuevo constituyente inauguró sus sesiones. En él se identificaban como moderados Lafragua, Mariano Otero, Riva Palacio, Espinosa de los Monteros, Muñoz Ledo,

³⁹ Por las necesidades de la guerra, durante 1847 y el primer semestre de 1848 la presidencia fue ocupada por Santa Anna hasta el 2 de abril, Pedro Ma. Anaya hasta el 20 de mayo, Santa Anna hasta el 16 de septiembre, Peña y Peña hasta el 13 de noviembre, Anaya hasta el 8 de enero de 1848, Peña y Peña hasta el 3 de junio. Durante la presidencia de éste se firmó el 2 de febrero, en Guadalupe Hidalgo, el tratado de paz, amistad y límites con los Estados Unidos y la publicación del decreto respectivo el 30 de mayo.

Lacunza, Ceballos, Cardoso, Comonfort, Herrera y Zubieta; como puros Rejón, Gómez Farías, Benito Juárez, Guillermo Valle, Bernardino Carbajal, Vicente y Eligio Romero, como conservador Ignacio Aguilar y Marocho. Un constituyente sin centralistas. Se gestaba la segunda república federal, con una constitución formulada por el genio jurídico-legislativo de Otero. El 5 de abril de 1847 fueron presentados en la sesión del constituyente un dictamen de la mayoría de la comisión de Constitución (Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta) y un voto particular de uno de sus miembros (Otero). En su parte medular el dictamen de la Comisión señalaba "Se declara que el pacto de la Federación celebrado por los Estados Unidos Mexicanos en 1824, es la única Constitución legítima del país, cuya observancia y cumplimiento obliga estrictamente a los actuales supremos Poderes de la Unión, a los Estados y a cada uno de los habitantes de la República, mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso".

Por lo que hace al voto particular de Otero, éste fue emitido ante el carácter provisional que se pretendía tuviera la Constitución de 1824 ("mientras no se publiquen las reformas que determine hacerle el presente congreso"). Otero sostiene que "desde 1835 .. se cometió el crimen de destruir una Constitución sobre cuya legitimidad jamás se ha cuestionado". Por ello consideraba que era fundamental retornar a esa Constitución e introducirle las reformas necesarias, pues "nadie ha promovido que ella vuelva a regir en el país y que se conserve intacta contra las indicaciones de la experiencia"; es "en extremo conveniente que cuanto antes se fije de una manera definitiva la organización política del país por medio del Código fundamental (ya que) todo estado provisorio, por el sólo hecho de ser tal, no tendría la fuerza necesaria para dominar las circunstancias, y que el mejor de todos los remedios sería... hacer entrar de luego a luego y con toda prontitud a la Nación en el sendero tranquilo de un orden constitucional".

En pro de la vuelta al Código de 1824 argumentaba que "la primera condición de vida de las leyes fundamentales, después de su conveniencia, es el amor y la

veneración del pueblo . Por otra parte, el recuerdo de esa Constitución está unido al del establecimiento de la República y del sistema representativo que ella misma afianzó; al de las libertades locales, tan queridas de la Nación; al de nuestra respetabilidad exterior, que permaneció inviolable durante su reinado; al de los únicos días pacíficos y venturosos de que hasta hoy hemos disfrutado. El menos detenido examen de nuestras circunstancias actuales... debe persuadirnos a que nada será hoy tan patriótico como el colocar a las leyes fundamentales de la República bajo el amparo de todos esos prestigios... De aquí se sigue que un legislador inteligente preferirá siempre una Constitución en que el pueblo vea simbolizada su gloria, su nacionalidad y sus libertades, aunque ella no sea perfecta, a otra que lo sea, pero sin recuerdos y sin prestigios”.

Para Otero la puesta en vigor de la Constitución de 1824 con sus reformas más convenientes para su propia estabilidad es urgente; la situación de la República demanda “pronto y eficaz remedio”, “parece fuera de duda que es de todo punto necesario proceder sin dilación a las reformas”.

Acto seguido Otero pasa a presentar su proyecto, no sin antes “declarar y decretar” que el Acta constitutiva y la Constitución federal, sancionadas el 31 de enero y 24 de octubre de 1824, *forman la única Constitución política de la República* y que además de esos códigos debe observarse el **Acta de Reformas** (de 22 artículos). La discusión de esta Acta se concluyó el 17 de mayo y al día siguiente fue firmada por los diputados, jurada por Santa Anna el 21 y publicada un día después.

El **Acta Constitutiva y de Reformas** precisó en dos artículos el sistema de responsabilidades. Su artículo 12 señala que “corresponde exclusivamente a la Cámara de diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero”. Esta disposición reconoce que esta *declaración de procedencia* es un privilegio de los altos

funcionarios en consideración de sus funciones, pero también que sólo ellos son sujetos de responsabilidad, que la Cámara de diputados sólo es un *jurado de acusación*, que esta declaración requiere mayoría simple.

Su artículo 13 prescribe que “declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena, según lo prevenga la ley”. Este artículo hace una precisa distinción de las responsabilidades derivadas de delitos comunes y de oficio. Determina claramente las competencias del senado y de la Suprema Corte.

Los artículos 16 y 17 señalan responsabilidades del Presidente y de los Secretarios del despacho. El primero es responsable de los delitos comunes que cometa durante su encargo y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, “siempre que el acto... no esté autorizado por la firma del Secretario responsable”; por su parte los Secretarios del despacho responderán por las violaciones a la ley que cometan por actos de comisión u omisión. Las prerrogativas del Presidente en materia de responsabilidades son desechadas y conductas omisivas de los Secretarios se convierten en materia de responsabilidad.

Es de destacarse en esta Acta la importancia que otorga a las garantías individuales y a los instrumentos para su defensa y preservación. En efecto, el artículo 25 instituye el juicio de amparo en los mismos términos que el actual: “Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin

hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.” Ésta es la famosa **fórmula Otero**⁴⁰. El artículo 21 reconoce la necesidad del Estado de Derecho o principio de legalidad que debe regir las acciones de los miembros de los Poderes de la Unión, y que puede hacerse extensivo a la administración pública: “Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción”. Es también una sustancial aportación la introducción de la declaración de anticonstitucionalidad de las leyes o control constitucional (arts. 22-24). Esta Acta derogó los artículos de la Constitución de 1824 que habían establecido la Vicepresidencia (art.15).

Esta Acta Constitutiva y de Reformas es un texto moderno, innovador y renovador de la legislación nacional. Las dolorosas circunstancias por las que atravesaba país, y las ya vividas, representaron una experiencia aleccionadora que los hombres como Otero supieron aprovechar y verter en una Constitución enriquecida y enriquecedora. Su claridad y precisión en los temas que aborda, y en especial la materia de responsabilidades, permitieron que muchos de ellos se convirtieran, sin duda, en antecedentes ciertos de las constituciones de 1857 y 1917.

4.7. La Constitución de 1857 y las llamadas “Ley Juárez” de 1870 y “Ley Díaz” de 1896

Después de la presidencia de Peña y Peña (véase nota de pie de página No. 23) el congreso eligió, el 30 de mayo de 1848, presidente a José Joaquín de Herrera (tomó posesión el 3 de junio). Con dificultades, pero logró completar su período

⁴⁰ Alfonso NORIEGA dice que “el voto particular de Otero que fue, como he indicado, después el texto mismo del *Acta*, es como dice Manuel Herrera Laso: ‘Uno de los documentos de mayor importancia que registra la historia del Derecho Constitucional’ y en dicho documento don Mariano expresó, con gran brillantez, sus ideas sobre un sistema de defensa de las garantías individuales y de la pureza del federalismo, que dio lugar al nacimiento del juicio de amparo.” *Lecciones de Amparo* (1975), Tomo I, Porrúa, México, 1993, p. 97.

(1848-1851). La penuria del Erario había sido siempre un factor de inestabilidad de los gobiernos del México independiente, en sus inicios la dificultad fue resuelta recurriendo al financiamiento externo en condiciones onerosas para el país, y el gobierno de Herrera la superó mediante la indemnización convenida en los Tratados de Guadalupe Hidalgo. Para sustituir a Herrera se presentaron las candidaturas de Mariano Arista, Luis de la Rosa, Nicolás Bravo, Gómez Pedraza, Juan N. Almonte y Santa Anna. El triunfador resultó Mariano Arista, asumiendo el cargo el 15 de enero de 1851. Un país convulsionado por levantamientos en diversas regiones, las pretensiones de los Estados Unidos sobre Tehuantepec, la invasión de Sonora, entre otros, fueron elementos que complicaron la presidencia de Arista.

El endeble equilibrio fue roto por la revolución que enarboló el Plan de Guadalajara, que demandaba fundamentalmente el desconocimiento de Arista e invitar a Santa Anna para sustituirlo, lo que precipitó la renuncia de Arista (el 6 de enero de 1853). El presidente de la Suprema Corte, Juan B. Ceballos, por ministerio de ley, asumió la presidencia por únicamente un mes, pues la connivencia del ministro de Guerra de Arista que firmó con los rebeldes que se le oponían el convenio de Arroyo Zarco, llevó al interinato de Lombardini (del 7 de febrero al 20 de abril).

No cabe duda que la renuncia abrió las puertas a la dictadura santaanista (que se prolongó hasta el 5 de agosto de 1855). La relación entre los pronunciados y Santa Anna era por demás evidente, ya que se habían encontrado con él en Turbaco, Colombia, lugar de su destierro. Esta dictadura se caracterizó por "el irracionalismo en la cosa pública. En el breve período de 1853 a 1855, se decidió una fase de la historia de México y se abrió la oportunidad para el advenimiento de la Constitución de 1857 y de las Leyes de Reforma"⁴¹.

⁴¹LABASTIDA, Horacio, "Las luchas ideológicas en el Siglo XIX y la Constitución de 1857" en Cámara de Diputados, L Legislatura, *Los derechos del pueblo mexicano* (1967), Tomo II, Manuel Porrúa, México, 1978, Segunda Edición, p.253.

En este marco histórico, el Presidente Juan N. Álvarez (del 4 de octubre al 11 de diciembre de 1855), que procedía del triunfante Plan de Ayutla, expidió la convocatoria para elegir a los integrantes del Congreso Constituyente de 1856-1857 que se reuniría, por un año, en Dolores Hidalgo a partir del 14 de febrero de 1856. El Presidente Comonfort (del 11 de diciembre de 1855 al 20 de enero de 1858) modificó estas bases de la convocatoria al señalar que el congreso se reuniría en la ciudad de México e iniciaría sus sesiones el 14 de febrero. La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1857; próximas estaban la Guerra de Tres Años, la accesión de Juárez a la Presidencia y las Leyes de Reforma.

Aprovechando las experiencias de las anteriores Constituciones, los nuevos *constituyentes ordenaron los diversos preceptos sobre responsabilidades de los funcionarios*, distinguieron éstas del juicio político y establecieron un Título (el Cuarto) para esta materia. Durante las discusiones del congreso sobre el artículo 105 del proyecto de Constitución (103 de la Constitución) se hizo mención al juicio político y se consideró que el sometimiento de los funcionarios a éste -decía Arriaga en la sesión del 4 de noviembre de 1856-, en alusión a Ocampo que lo había antecedido en el uso de la palabra en la sesión del 31 de octubre, más que indecoroso es una oportunidad a su derecho de defensa ante los tribunales para justificar su honor: "en las repúblicas ni como ficción es admisible la inviolabilidad del jefe del Estado"⁴². El juicio político que se propone "se trata pura y simplemente del fallo de opinión, de si los funcionarios merecen o no la confianza pública...; y no merecer confianza, ni es delito, ni caso de responsabilidad. No es posible fijar los casos sujetos al juicio político, la vaguedad es indispensable, pero el artículo de ningún modo se refiere a los delitos comunes que quedan sometidos a los tribunales ordinarios"⁴³.

Este Título IV se compone de seis artículos (del 103 al 108). El primero de ellos define quienes son los **sujetos de responsabilidad**: los Diputados Federales, los

⁴² ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857) (1857-1861)*, F.C.E. y El Colegio de México, México, 1956, p.1001

⁴³ *IBIDEM*, p. 1002. En relación a una intervención del diputado Mata.

individuos de la Suprema Corte, los Secretarios del Despacho, el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados. La reforma de 1874 incorporó a los Senadores y la de 1904 al Vicepresidente y a los altos funcionarios públicos ¿a partir de qué nivel?, que no gozarán de fuero.

En cuanto a las **materias por las que son responsables**, los tres primeros y los senadores y los altos funcionarios públicos, por los delitos comunes que cometan durante su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo; los Gobernadores y el Presidente de la República, por infracciones a la Constitución y a las leyes federales, pero el Presidente y el Vicepresidente sólo podrán ser acusados por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Textualmente este artículo lo expresa de esta manera: “Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común”. La reforma del 13 de noviembre de 1874 agregó, el segundo párrafo siguiente: “No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el art. 104 de la Constitución”

Los artículos 104 y 105 determinan las **autoridades competentes** y el **procedimiento** cuando se trata de delitos comunes y delitos oficiales. Las **autoridades con competencia** son el Congreso (no había cámara de senadores) y los tribunales del orden común o la Suprema Corte si se trata de delitos oficiales. El **procedimiento para los delitos comunes**: la Cámara de diputados actúa como Gran Jurado y por mayoría simple decide si hay o no lugar a proceder contra el acusado. El **procedimiento para los delitos oficiales**: el jurado de acusación (el Congreso) declarará por mayoría de votos si es o no culpable el acusado. Los **efectos de los delitos comunes**: si no hay elementos para proceder no habrá ningún procedimiento ulterior; si los hay se suspenderá de sus funciones al acusado y se pondrá a disposición de los tribunales ordinarios, que procederán conforme a la ley. Los **efectos de los delitos oficiales**: si no resultara culpable, el acusado continuará en su encargo; en caso afirmativo, se pondrá a disposición del jurado de sentencia (la Corte), el que por mayoría de votos, y dando participación al reo, al fiscal y al acusador, determinará la sanción legal correspondiente, y, según artículo 106, pronunciada la sentencia no puede concederse la gracia del indulto. **Término para exigir la responsabilidad de los delitos oficiales**: el 107 señala que sólo es exigible durante el tiempo del encargo y un año después.

El artículo 108, dentro de la filosofía política liberal en que se inscribe la Constitución de 1857, determina lo que en materia privada debe observarse: en las demandas civiles no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario.

El texto de estos artículos es el siguiente:

Artículo 103: “Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de

traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común”.

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

Artículo 105: “De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere contraria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría de votos, la pena que la ley designe”.

La reforma de 1874 introdujo en estos artículos las adecuaciones pertinentes en virtud del restablecimiento del senado por lo que ya no se refieren, según el caso, al Congreso sino a la Cámara de representantes y la Corte deja su sitio al senado como jurado de sentencia.

Artículo 106: “Promulgada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto”.

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

Artículo 108: “En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público”.

De lo anterior se desprende que este Título de la Constitución: *De la responsabilidad de los funcionarios públicos*, establece la situación de éstos frente a los delitos comunes y oficiales, pero, además, establece el nacimiento de la responsabilidad por faltas u omisiones. En materia de delitos comunes de que sean acusados los funcionarios, el Congreso simplemente declarará la

precedencia de las acusaciones y, al suspender al funcionario de su cargo, retirará el fuero de que goza para permitir que los tribunales ordinarios estén en posibilidad de proceder contra el acusado y dictar la sentencia que proceda.

Los delitos oficiales, en cambio, deberán ser sentenciados por la Suprema Corte. Este Título especifica como delitos oficiales sólo la infracción de la Constitución y leyes federales, la traición a la patria, la violación expresa de la Constitución y el ataque a la libertad electoral. Pero, ¿qué pasa con las faltas u omisiones? ¿qué son?. Tampoco se precisa lo que debe entenderse por delitos graves del orden común. Algunas de estas interrogantes se despejarán con el Decreto del Congreso de 4 de noviembre de 1870 (*Diario Oficial* del Supremo Gobierno de la República del siguiente día), conocida como “Ley Juárez” de responsabilidades y con la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, también llamada “Ley Díaz” de responsabilidades, aprobada por el congreso el 29 de mayo de 1896, promulgada el 6 de junio de 1896 (*Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos* de 17 de junio de 1896).

La “Ley Juárez” definió en sus tres primeros artículos lo que se entiende por delitos oficiales, faltas(o infracciones) y omisiones; los siguientes tres, qué penas corresponden a cada uno de ellos; el séptimo, quiénes son los sujetos de responsabilidad. El artículo 8 introduce el concepto de la responsabilidad patrimonial del funcionario por los daños y perjuicios a que diere lugar el delito, la falta u omisión. Los artículos 9 y 10 establecen la posibilidad de que el gran jurado emita dos resoluciones al coexistir un delito, falta u omisión oficial con un delito común; una, en el primer caso, que declarará culpable o absuelto al acusado, y otra, en el segundo, con la declaración de si hay o no lugar a proceder de los tribunales ordinarios. Es de suma importancia lo dispuesto por el artículo 11 al establecer la acción popular contra los delitos, faltas u omisiones oficiales.

La ley determina cuáles son los delitos oficiales: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal, y a la

libertad de sufragio; la usurpación de funciones; la violación de las garantías individuales y, en general, cualquier violación grave de la Constitución y leyes federales (art.1): La pena o sanción por la comisión de los delitos oficiales será destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar el mismo u otro cargo por un lapso no menor de cinco años ni mayor de diez (art. 4).

Son faltas oficiales las infracciones no graves de la Constitución y leyes federales (art 2) y se sancionarán con la suspensión en el cargo en que se hubiere cometido, privación del sueldo y la inhabilitación para desempeñar ese cargo u otro por un tiempo comprendido entre uno y menos de cinco años (art. 5).

Se consideran omisiones oficiales la negligencia o la inexactitud en el desempeño de sus funciones (art. 3) y se sancionarán con suspensión del cargo y de las remuneraciones y con inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo federal por un lapso de entre seis meses y menos de un año (art. 6).

La "Ley Díaz" consta de seis capítulos. En el primero hace referencia a los funcionarios sujetos de responsabilidad y al fuero, en los mismos términos que el art. 103 constitucional; los siguientes cuatro son de carácter procedimental y norman la actuación del Congreso en tanto gran jurado (Cámara de diputados), jurado de acusación (Cámara de diputados) y jurado de sentencia (Cámara de senadores). El segundo se refiere a las secciones instructoras, de la forma como se integrarán, cómo funcionarán, mediante las cuales deberá operar el Congreso en materia de responsabilidades ya sea como gran jurado, jurado de acusación o jurado de sentencia; el tercero, se refiere al procedimiento cuando se trate de delitos comunes (gran jurado), que introduce el concepto de declaración de inmunidad que deberá ser expedida por la Cámara de diputados cuando se ejerza acción contra un funcionario con fuero y que esté siendo juzgado por un tribunal ordinario sin haberse obtenido previamente la declaración de procedencia del gran jurado.

El cuarto y quinto capítulos especifican la forma de proceder de los jurados de acusación y de sentencia en los casos de responsabilidad oficial, de los derechos del acusado (hacerle de su conocimiento de qué se le acusa y quién es su acusador, garantía de audiencia, nombramiento de dos defensores, admisión y desahogo de pruebas, alegatos), todo dentro del marco establecido por el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal. Las resoluciones de los jurados de acusación y de sentencia son irrevocables. El sexto y último capítulo hace referencia a cuestiones generales del procedimiento como la recusación y la excusa con expresión de causa o sin ella, al exhorto, integrar el expediente con copias certificadas.

La Constitución del 57 y las dos leyes de responsabilidades que reglamentan su Título Cuarto, significan un gran avance en esta materia en relación con lo que hasta entonces había venido ocurriendo. Se precisan los sujetos, las materias, los términos, las modalidades del procedimiento y se determina el código adjetivo en que se fundamentará el mismo. Muchos autores han visto en este título una atribución que otorga al Congreso un poder sustancial sobre los otros poderes pues “constituye su más importante función, en el juicio de responsabilidad política de los altos funcionarios”⁴⁴; por tal motivo, Carranza habrá de señalar en

⁴⁴ RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México* (1912), Porrúa, México, 1976, p. 165 y siguientes. Daniel COSÍO VILLEGAS apuntó que “para Rabasa, el mayor defecto de la Constitución de 57 era el desequilibrio entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo: con muchas facultades el primero, y el segundo con pocas. Tenía la razón,... pero se fue al extremo opuesto viciando toda su argumentación, y no supo sacar la moraleja que el Porfiriato entregaba de modo inequívoco: si del Congreso soberano y del presidente cautivo previstos en 1857 por la Constitución, se había llegado en los 27 años de gobierno continuo de Porfirio Díaz a un presidente soberano y a un Congreso esclavo, ¿a cuál debía fortificarse y a cuál debilitarse? ¿Quién tenía razón, los constituyentes del 56 ó Rabasa? Aquéllos dieron al Congreso facultades casi omnímodas para acabar con la posibilidad misma de la tiranía; a Rabasa, en cambio, no podía ocultársele el hecho de que darle más facultades al presidente de la República no conducía al exterminio de la tiranía, sino a aclimatarla definitivamente en el ambiente cómodo e intocable de una legalidad constitucional que la sancionara, alentara y protegiera hasta hacerla indestructible...Por eso, debe uno preguntarse: para recobrar el equilibrio perdido, ¿a qué poder hay que fortificar y a cuál debilitar? ¿Al Legislativo, como pensaron los constituyentes de 57, o al Ejecutivo, como pensó Rabasa? Rabasa, a quien los jacobinos no le simpatizan mucho, dice que a veces hacen cosas buenas sin saberlo. Mucho me temo que así haya ocurrido con la Constitución de 57, a pesar de sus críticos mayores y menores. Su texto original representa un gran avance dadas las circunstancias reales en que fue redactado; ganó unidad con las leyes de Reforma; se palparon sus defectos y comenzaron a corregirse durante la República Restaurada; y aun con la suerte adversa que corrió durante el Porfiriato, seguimos viviendo todavía, en la medida que vivimos constitucionalmente, de la

su Mensaje y Proyecto de Constitución que envió al constituyente el 1 de diciembre de 1916: "El poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan la malas pasiones los intereses bastardos... Encaminadas a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la federación, facultad que fue sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas"⁴⁵

herencia de los constituyentes del 56." *La Constitución de 1857 y sus críticos* (1957), F.C.E., México, 1998, pp.146 y 160-161.

⁴⁵ Cámara de Diputados, L Legislatura, *Los Derechos...*, *Op. Cit*, tomo VIII, p. 145.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

1 El Título Cuarto

Como se dejó apuntado en el capítulo anterior, para muchos de los críticos de la Constitución del 57, ésta había roto el equilibrio de los poderes de la Unión en favor del Legislativo, y el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos contenido en su Título Cuarto, al disponer que el Presidente de la República era sujeto de responsabilidad por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común, y que era facultad del Congreso (unicameral hasta ser restituido el senado en 1874) juzgarlo y absolverlo o condenarlo, puso en sus manos un medio de sometimiento, ya que a la Suprema Corte de Justicia sólo *correspondía sancionar* con arreglo a lo dispuesto por las leyes. Esta situación se tensó aún más con la reforma de constitucional de 13 de noviembre de 1874, que eliminó la participación de la Corte y consideró entre los sujetos de responsabilidad a los altos funcionarios, y disponer expresamente que no “gozan de fuero constitucional por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública... Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes...”.

Por este motivo, Carranza recomendaba al Constituyente de Querétaro se remediara esta situación aprobando el Título Cuarto del Proyecto de Constitución que les hacía llegar. En esta materia el constituyente siguió al Primer Jefe, pues el Título Cuarto (arts. 108 a 114) aprobado, es prácticamente el mismo que el del Proyecto: sólo el artículo 111 sufrió algunas modificaciones: la mención a la garantía de audiencia, la realización de las audiencias que se estimen pertinentes *por el senado*, la adición de un último párrafo en el que se obligaba al Congreso a

expedir una ley sobre responsabilidad, la referencia a que los delitos oficiales serán siempre juzgados por un jurado popular y cambios de redacción escasos. Los demás artículos integrantes de este título se aprobaron tal como estaban en el Proyecto del Primer Jefe; es más, únicamente para la aprobación de los artículos 108 y 109, hubo debate y votación en contra; los demás artículos fueron aprobados sin debate y por unanimidad de votos.

El Título Cuarto de la Constitución de 1917 es, con algunos cambios, el mismo que el de la Carta de 1857. Ésta tenía seis artículos (103 al 108) y la de 1917, siete (108 al 114); sin embargo, el artículo 110 que sería el adicionado, forma su contenido exactamente con el de la última parte del 103, misma que se agregó en la reforma constitucional de 1874. Sus artículos 112, 113 y 114 son iguales a los 106, 107 y 108, respectivamente, de la del 57. El artículo 108 de la Carta vigente es casi el mismo al 103 reformado (en 1874 y 6 de mayo de 1904) de la Constitución del 57: se agregaron como sujetos de responsabilidad al Procurador General de la República y los Diputados locales, y se excluyó al Vicepresidente, además, de los delitos oficiales del Presidente, se retiraron la violación expresa de la Constitución y el ataque a la libertad electoral. El 109 es en esencia el mismo 104 de la constitución precedente con algunas precisiones (al final del segundo párrafo se señala que “la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación”), pero sobre todo, con una adición final, que exceptúa al Presidente de la República de quedar sujeto a la acción de los tribunales comunes, sino a la del senado, pues al delito común se le dará tratamiento de delito oficial.

Fue el artículo 111 de la Constitución en vigor el que más se apartó de su antecedente 105 de la constitución liberal, ya que prácticamente el sentido del procedimiento se reorientó en favor de la preeminencia del Senado de la República, al hacer a éste Gran Jurado, para en esta calidad conocer de las acusaciones por delitos oficiales, que, sin embargo, no podrá abrir la instrucción sin la acusación que debe presentarle la Cámara de Diputados. El Senado,

jurado de sentencia, se convierte en Gran Jurado, la Cámara de Diputados sólo presenta la acusación (sigue siendo por ello jurado de acusación). El centro de la escena *deja de ser la Cámara de Diputados y pasa a la de Senadores*. Además, el nuevo artículo prescribe que las resoluciones del senado (que deberán ser tomadas por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros) y las declaraciones de la Cámara de Diputados son inatacables, otorga acción popular contra los delitos oficiales y comunes (ya presente en los debates del constituyente 1856-1857 y en la “Ley Juárez” de responsabilidades de los funcionarios públicos), y determina que los delitos oficiales serán siempre juzgados por un jurado popular.

El empeño presidencialista de la Constitución de 1917 se observa también en su Título Cuarto, al tratar los delitos comunes del Presidente de la República como si fueran oficiales y de esta manera sustraerlo de la acción de los tribunales ordinarios, al transferir el juicio de estos delitos al Senado, un cuerpo más reducido y al aumentar la proporción de la votación condenatoria. Esa fue la intención expresa del Primer Jefe en su discurso inaugural de las sesiones del constituyente. Esta tendencia fue continuada con las Reformas al artículo 111 publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928 y del 21 de septiembre de 1944, por las que se sometían al Poder Ejecutivo los miembros del Poder Judicial, pues el Presidente de la República podía solicitar a la Cámara de Diputados su destitución “por mala conducta”, sin precisar qué debía entenderse por ello, si bien la Reforma de 1944 agregó que el Presidente “antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oír a éste en lo privado”.

Los siete artículos del Título Cuarto fueron presentados al Pleno en la 48ª Sesión Ordinaria, celebrada el jueves 18 de enero de 1917 y se discutieron, los que fueron debatidos según se señaló líneas arriba, y aprobaron en la 54ª Sesión Ordinaria del domingo 21 de enero. La Comisión encargada de elaborar el Dictamen estuvo integrada por los diputados Paulino Machorro Narváez (Jalisco,

18º Distrito), Heriberto Jara (Veracruz, 13º Distrito), Arturo Méndez (San Luis Potosí, 2º Distrito) e Hilario Medina (Guanajuato, 8º Distrito). Esta segunda comisión de Constitución (que incluía también a Agustín Garza González, diputado por el 6º Distrito de Nuevo León) fue creada en la 21ª Sesión Ordinaria, el 23 de diciembre de 1916, a propuesta del diputado Francisco J. Múgica (que formaba parte de la primera Comisión de Constitución juntamente con Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román) porque consideró que una sola comisión no podía dictaminar todos los artículos en el tiempo previsto.

El Dictamen con el que se presentó el Título Cuarto de la Constitución de Querétaro hacía una serie de pronunciamientos en los que se resumían los propósitos perseguidos, entre los que destacaba la exigencia de estabilidad del Poder Ejecutivo y de responsabilidad de los funcionarios por las faltas cometidas en el desempeño de sus encargos, la importancia de un sistema de esta naturaleza en el marco constitucional y la necesidad de hacer participar a la ciudadanía en la denuncia ante la Cámara de Diputados de los delitos o faltas oficiales de los funcionarios.

En este sistema, decía el Dictamen, deben quedar precisamente establecidas “en primer lugar, la responsabilidad de todos los funcionarios; en segundo, el procedimiento para juzgarlos, y en tercero, la penalidad respectiva.”⁴⁶ Por lo que hace a la primera cuestión, **¿quiénes son los funcionarios responsables?**, el Dictamen señala que a) el Presidente de la República, b) los Senadores, c) los Diputados federales, d) los Magistrados de la Suprema Corte, e) los Secretarios del despacho, f) el Procurador General de Justicia, g) los gobernadores de los Estados y h) los Diputados locales. **El procedimiento para juzgarlos:** advierte el Dictamen que son distintos ya se trate de delitos comunes u oficiales, “respecto de los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales

⁴⁶ CÁMARA DE DIPUTADOS, L. LEGISLATURA, *Los Derechos del ...*, Op. Cit., tomo VIII, p.154. Véase también de Félix F. PALAVICINI, *Historia de la Constitución de 1917*, tomo II, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, pp. 487-498, y el *Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, tomo II, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, pp. 584-587 y pp. 756-764.

especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden Común, como a cualquiera otro ciudadano. Solamente que para poner a cubierto a estos funcionarios de ataques infundados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los jefes de los departamentos, se ha establecido que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez Común, debe hacerse antes una declaratoria por la Cámara de Diputados. Solamente el Presidente de la República será juzgado siempre por el procedimiento para delitos oficiales”.

Sigue señalando el Dictamen que los delitos oficiales serán juzgados por el “Senado, mediante el siguiente procedimiento: la Cámara Diputados hace la acusación a la de Senadores; (que) dicta la sentencia, previos los trámites ordinarios de todo proceso...” Por último, **la penalidad**: “puede estar prevista en una ley especial que fije una penalidad del orden Común”, o bien que se trate de un delito oficial, para el cual “se prevé una penalidad general, que consiste en la privación del empleo o en la inhabilitación para obtener otro, según establezca la ley secundaria respectiva”⁴⁷, la que se ordena en el artículo 111 se expida, a la mayor brevedad, por el Congreso de la Unión.

Analicemos ahora, artículo por artículo, cuál era el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, hasta la Reforma de diciembre de 1982, contenido en el Título Cuarto.

Art. 108.- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.

Los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

⁴⁷ *IBIDEM*, p. 153-154.

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

Este artículo sugiere los siguientes comentarios:

- a) Los sujetos de responsabilidad son el Presidente de la República, los senadores y diputados federales, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho, el Procurador General de la República, los gobernadores de los Estados y los diputados locales.
- b) El origen de las responsabilidades son de dos clases: por delitos comunes y por delitos, faltas u omisiones oficiales. Lo anterior debe entenderse en términos de que la expresión delitos comunes se refiere también a los delitos federales y a los diversos delitos especiales, esto es que los delitos comunes, en este sentido, lo mismo pueden ser conocidos por los tribunales del orden común como por los de orden federal. Se trata de una responsabilidad penal. ¿Cuáles serán los delitos, faltas u omisiones oficiales? La comisión, por acción u omisión, de estos delitos constituye la responsabilidad oficial o política; ¿y las faltas y omisiones oficiales vendrían a constituir la responsabilidad administrativa? ¿Sobre éstas resolvía el senado? El texto constitucional no fue preciso. ¿La penalización hacía la diferencia entre delitos oficiales o políticos y delitos comunes cometidos en el tiempo del encargo? Don Felipe TENA RAMÍREZ⁴⁸ ha señalado que “la diferencia entre estas dos clases de delitos no la da la Constitución. Bien es cierto que en nuestro léxico jurídico suele darse el nombre de *comunes* a las normas locales en oposición a las federales; pero manifiestamente no es ésta la acepción que adopta el art. 108... Aquí se contraponen los delitos comunes (federales y locales) a los delitos oficiales, que son aquellos en que se incurre con motivo del ejercicio de la función protegida por el fuero”.
- c) Excepciones: el Ejecutivo Federal, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por un delito oficial (traición a la patria) y por delitos graves del

⁴⁸ *Derecho Constitucional Mexicano* (1944), Porrúa, México, 1978, p. 585.

orden común No se precisan cuáles son éstos⁴⁹; pero, además, el Art 109 establece que si llegare el caso, los delitos graves del orden común serán considerados como delitos oficiales. Por tanto, se considera que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser juzgado por delitos oficiales, aunque puede ser acusado por delitos graves del orden común. Los gobernadores de los Estados y los diputados locales sólo por violaciones a la Constitución y leyes federales; esto no significa que a los gobernadores no pueda acusárseles por delitos comunes ante sus respectivas legislaturas o en la forma que sus constituciones establezcan, sino que la Constitución se refiere meramente a las responsabilidades federales, es decir, a las responsabilidades de los funcionarios federales, y si incluye a estos funcionarios locales es porque “además de su carácter de funcionarios de cada Estado, asumen, dice la comisión dictaminadora de los artículos 108 al 114, el de auxiliares de la Federación y pueden incurrir, con este carácter, en responsabilidades de carácter federal”⁵⁰. No obstante, la duda se presentó durante la discusión del artículo: el diputado Federico E. Ibarra “suplica a la honorable Comisión tenga la bondad de decirnos por qué a los gobernadores de los Estados y diputados a las legislaturas locales no se les hace responsables de los delitos del orden Común como al presidente de la República”; el diputado Heriberto Jara, contestó: “La Legislatura de cada Estado determinará la forma de castigar a los diputados de la propia Legislatura. Nosotros no hemos querido que la Federación invada la soberanía de los Estados, sino que el espíritu de la Comisión ha sido respetar esa soberanía en todo lo que ha sido posible”. Lamentable respuesta del diputado

⁴⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, en su *Derecho Constitucional Mexicano* (1973), Porrúa, México, 1994, señala que “se presenta el problema consistente en determinar qué se entiende por *delitos graves del orden común* que puede cometer el Presidente de la República para arrostrar la responsabilidad a que alude el artículo 108 constitucional *in fine*. Merced al principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, que no es sino el de *tipicidad* de que hablan los penalistas y que se consagra en el tercer párrafo del artículo 14 de nuestra Ley Fundamental, todo hecho humano para que sea considerado como delictivo requiere estar previsto en una ley por modo abstracto - tipo-; y para que a su autor se le pueda estimar responsable de su comisión y se le aplique la sanción que la misma ley establece, es menester que su conducta encuadre dentro de la situación normativamente consignada.”, pp. 560-561.

⁵⁰ *Cámara de Diputados, L Legislatura, Op. Cit.* p. 154.

Jara: cuando no fue posible respetarla ¿se le violó? Pero, ese es otro tema. A nuestro juicio, el principal argumento de por qué no se hace responsables a gobernadores y diputados locales de los delitos comunes es porque aunque no se señale expresamente, los señores gobernadores y los diputados locales, así como todos los ciudadanos de un país democrático que establezca el principio de igualdad ante la ley, están sometidos a la ley penal y, por tanto, son responsables de las violaciones que cometan a ésta. Es más, en nuestra opinión sobra que este artículo mencione que los funcionarios que señala son responsables por estos delitos. Claro que lo son; de no ser así el principio de igualdad ante la ley sería vulnerado. Lo que debió decirse es que para responder por esos delitos y a efecto de proteger el ejercicio de sus funciones públicas, deberá existir una declaración previa de procedibilidad o procesabilidad.

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

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

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

Respecto de este artículo, cabe hacer el análisis siguiente:

- a) Reconoce la existencia de fuero (o inmunidad) de los funcionarios sujetos de responsabilidad, a que se refiere el artículo anterior, pues para proceder contra el acusado se requerirá la declaración previa de la Cámara de Diputados, en su calidad de Gran Jurado, de si es o no procedente la acusación. Se pretende con este acto previo proteger la continuidad de la función pública y no dejarla

expuesta a conductas malintencionadas ¿Quién hace llegar esta acusación a la Cámara de Diputados?

- b) En el segundo párrafo, la Cámara de Diputados reconoce que no es la autoridad a quien pertenece el ejercicio de la acción penal ni juzgar el fondo de la causa: una y otra son facultades pertenecientes a los poderes Ejecutivo y Judicial, respectivamente. Su declaración sólo señala que la acusación, por defectos, vicios, falta de fundamentación o motivación es improcedente. Por tal razón las deja a salvo para cuando se termine el fuero o inmunidad del acusado.
- c) En el párrafo tercero, la Cámara de Diputados resuelve dos cosas, una de ellas, separación de su encargo, que no es una sanción, sino una determinación que priva del fuero al funcionario. Cargo y fuero son inseparables. Para remover el fuero debe separarse del cargo el acusado a fin de que se proceda conforme a la ley. No se trata de sancionar un delito, falta u omisión oficial, que correspondería al Senado; no es una sanción porque no procede de una sentencia; no es una sentencia porque ésta juzga los hechos, determina absolución o culpa y, en este último caso, impone una pena. La otra, determina que el servidor público queda "sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes", respecto de la cual debe señalarse que el ejercicio de la acción de poner a disposición de los tribunales es del Ejecutivo Federal o local, a través del Ministerio Público correspondiente, por lo que esta determinación debe entenderse no directamente, sino a través de las autoridades correspondientes. Cabe señalar que esta resolución, desde la reforma de 1928 al artículo 111, es inatacable. Por lo que hace a la excepción del Presidente de la República, no queda claro si le será aplicable lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 111, o al ser acusado ante el Senado, erigido en Gran Jurado, se desvanece el delito común. Llama la atención que durante las discusiones del Constituyente no haya sido traída a cuentas esta prerrogativa del Presidente de la República. Antes bien, en la discusión del artículo anterior, el diputado Eliseo L. Céspedes cuestionó a la Comisión "las razones que tuvo para no considerar al presidente de la República responsable de las

violaciones a la Constitución”, y, en un segunda intervención leyó, en su parte relativa, el artículo 103 de la Carta de 57, para evidenciar la diferencia. Tuvo por respuesta, de los diputados Fernando Lizardi y Gerzayn Ugarte, que el equilibrio de poderes así lo exigía, pues el Poder Ejecutivo Federal se deposita en una sola persona y, además, una violación a la Constitución por éste no queda impune, pues en virtud del artículo 92 ya aprobado (Ugarte leyó su contenido), el Secretario de Estado respectivo resultaba ser el responsable. ¿Y el *intuitu personae* que caracteriza a la responsabilidad?⁵¹

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

Tal como está redactado este artículo resulta incomprensible o cuando menos difícil de entender. La clave está en su última parte. Don Felipe TENA RAMÍREZ dice: “Situados por lo pronto en esta hipótesis (caso de separación por licencia de un puesto con fuero para ocupar otro sin fuero), observemos que se hace referencia a delitos oficiales y a delitos comunes cometidos en el desempeño los primeros y durante el desempeño los segundos de algún empleo, cargo o comisión no protegidos por el fuero. La distinción entre las dos clases de delitos es inútil y puede ser inconveniente; interesa esa distinción cuando los delitos se cometen durante el encargo protegido por el fuero, pero los realizados fuera del encargo sólo pueden ser para la Constitución delitos ordinarios y su clasificación

⁵¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, en su *Derecho Constitucional Mexicano* (1973), señala que “la legalidad es un principio *intuitu actu* y el de responsabilidad *intuitu personae*, siendo ambos, no obstante, signos distintivos de la democracia, por cuanto que el primero somete al órgano del Estado en sí mismo como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo personifica o encarna.”; Porrúa, México, 1994, p. 554.

corresponde al Código penal⁵².

De lo anterior se puede concluir lo siguiente:

- a) Sólo tienen fuero los altos funcionarios señalados en el artículo 108. A *contrario sensu*: no tienen fuero los altos funcionarios que no se relacionan en el artículo 108. Esta situación implica que la responsabilidad es básicamente política, ya que sólo los altos funcionarios con fuero tienen este carácter. De aquí se concluye también que los delitos, faltas u omisiones oficiales sólo pueden ser cometidos por los altos funcionarios con fuero, o más bien, sólo éstos son responsables por la comisión de este tipo de actos. Los otros funcionarios podrán cometer delitos, pero no serán oficiales.
- a) Al volver a la función protegida por el fuero y de no haberse iniciado la causa por algún delito cometido durante la licencia, entonces se recuperará el fuero y deberá procederse conforme al artículo 109.
- b) En nuestra opinión este artículo o sobra o debió redactarse en otros términos, haciendo hincapié que con la licencia se pierde el fuero de la función protegida, esto es, referida a los funcionarios del artículo 108. En última instancia viene de la reforma de 1874 a la Constitución de 1857. Pero, ésta lo incluyó como parte final del artículo 103 (el que se corresponde con el 108 original de la Carta de 1917).

⁵² TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano* (1944), Porrúa, México, 1978, p. 592. Dice don Felipe Tena que "preside toda la materia de inmunidades el ya conocido principio de que el fuero se instituye para proteger la función. Retirado de ésta por virtud de la licencia, el funcionario abandona concomitante y simultáneamente el fuero hasta el momento que por haber cesado la licencia regresa a la función. Trátase de un efecto en todo semejante al producido por el desafuero en caso de delitos comunes; aquí como allá el apartamiento de la función entraña la suspensión de la inmunidad, aunque en un caso la fuente del retiro está en la voluntad de quien solicita la licencia y en el otro la decisión impuesta por la Cámara. La licencia persigue generalmente por objeto que el funcionario pueda dedicarse a otro empleo o comisión, incompatible con las funciones protegidas por el fuero; así sucede por mandamiento constitucional respecto a los diputados y senadores (art.62) y a los ministros de la Suprema Corte (artículos 100 y 101), con la sanción nada menos que de la pérdida de la investidura... Claro está que en estas condiciones los delitos cometidos durante el tiempo de la licencia no están protegidos por el fuero. Tales delitos no podrán ser nunca los oficiales de los altos funcionarios que prevé el art. 111, pues si el funcionario no está en ejercicio de sus funciones, existe la imposibilidad de que cometa delitos con motivo y en ejercicio de dichas funciones, que es en lo que consisten los delitos oficiales.", p. 591.

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

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

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

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una Comisión de su seno para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.

Con fecha 20 de agosto de 1928 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la siguiente reforma, uniendo los dos primeros párrafos del original artículo 111 para formar el que aquí se ha presentado como primer párrafo, corrigiéndose, según la nueva numeración, los párrafos tercero y quinto y agregándose un sexto párrafo:

Tercer párrafo: En los casos de este artículo y en los del 109 las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados son inatacables.

Párrafo quinto: *El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.*

Sexto párrafo: El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los jueces del Orden Común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados, primero, y la Cámara de Senadores, después, declaran por mayoría de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de septiembre de 1944, se agregó un séptimo párrafo.

Séptimo párrafo: El presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oír a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud

El artículo anterior 111 reformado, en su primer párrafo, establece el procedimiento para substanciar las acusaciones por delitos oficiales y las sanciones que deben, en su caso, imponerse, así como la mención de una ley reglamentaria en esta materia. Es, al contrario de la Constitución del 57, el Senado el que juzga e instruye las causas e impone las sanciones. Pero, éste no puede abrir la instrucción hasta que la Cámara de Diputados presenta la acusación por medio de una comisión "de su seno", para sostener la acusación ante el Senado; éste, después de haber concedido el derecho de audiencia al acusado y agotados los trámites y diligencias pertinentes, resolverá por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros. Este artículo no señala nada si la sentencia es absolutoria⁵³. Se ha sostenido que en este punto los constituyentes hicieron caso de las opiniones, vertidas en 1912, de don Emilio Rabasa: "conforme a nuestro sistema vigente, la Cámara popular hace de jurado

⁵³ Don Felipe TENA RAMÍREZ observa "una diferencia importante entre la sentencia absolutoria y la condenatoria que pronuncia el Senado. Si absuelve, el juez ordinario no podrá conocer del mismo delito oficial una vez que ha concluido el encargo, porque la Constitución no deroga en esa hipótesis el principio *non bis in idem*; el Senado sí agota entonces el conocimiento del caso y es tribunal especial con jurisdicción excluyente. Pero si condena, el juez ordinario recobra su propia jurisdicción, a partir de la sentencia condenatoria", *Op. Cit.*, p. 590 (nota de pie de página No. 14)

de acusación en los juicios de responsabilidad política; pero en realidad tiene en sus manos la suerte del acusado, porque debe declarar si éste es o no culpable, y queda al Senado, como jurado de sentencia, el papel secundario del presidente de debates en jurado común, de aplicar la pena que señale la ley. Por añadidura, la trascendental e inapelable resolución de la Cámara de Diputados se dicta por simple mayoría absoluta de votos. La del Senado, que en todas las Constituciones mencionadas se dicta por dos tercios, porque es la que declara la culpabilidad, que aquí corresponde a la otra Cámara, debería en nuestro sistema votarse por mayoría absoluta, puesto que se refiere sólo a la aplicación de la ley penal. De todo esto resulta que el Presidente de la República está a merced de una simple mayoría de la Cámara popular, que tiene en el juicio de responsabilidad política el medio más eficaz para humillarlo o deponerlo⁵⁴. Las sanciones por delitos oficiales serán destitución del cargo e inhabilitación para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

El segundo párrafo incurre en el mismo error del tercer párrafo del artículo 109 y que se comentó líneas arriba: el monopolio del ejercicio de la acción penal, según el artículo 21 de la propia Constitución pertenece al Ministerio Público, federal o local, dependiendo del fuero del delito, que actúa en nombre de la sociedad, de la que es su representante. El posible error se debe al haber tomado los artículos 109 y 111 de los 104 y 105 de la Constitución de 57, cuando la persecución y averiguación de los delitos correspondía a la autoridad judicial⁵⁵. Por tanto, estos párrafos deberán interpretarse en este sentido: se pondrá a disposición de los tribunales comunes a través del Ministerio Público. Respecto del juicio con sentencia sancionatoria.

Evidentemente había sido un error en el tercer párrafo referirse a al "artículo anterior", cuando en realidad la relación era con el 109. Por otra parte, pudo

⁵⁴ RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la Organización Política de México* (1912), Porrúa, México, 1976, p. 167.

⁵⁵ Véase la brillante exposición del constituyente José Natividad Macías en sus intervenciones durante el debate que suscitó el artículo 21, en la 31ª Sesión Ordinaria, celebrada el 5 de enero de 1917 en: *Los Derechos del...*, *Op. Cit.*, pp.293-295 y 298-300.

haberse aprovechado la reforma para hacer mención únicamente al Gran Jurado, ya que tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados actúan en sendos delitos como Gran Jurado, cuyas resoluciones son inatacables. Estaría a discusión si la función de la Cámara de Diputados es de Gran Jurado, pero tal como estaba el artículo 111, permitía esta redacción.

El siguiente párrafo de este artículo concede acción popular contra los delitos oficiales y comunes, pero los ciudadanos ¿ante quién deben interponer la acusación, denuncia o queja?. Este artículo especifica que ante la Cámara de Diputados. Respecto de los delitos oficiales no hay duda que esta Cámara es la instancia, pero por lo que se refiere a los delitos comunes conviene hacer algunas consideraciones. La segunda parte de este párrafo se refiere a calificar la acusación y si hay elementos, mediante una comisión, actuar como órgano de acusación ante el Senado, procedimiento relativo a los delitos oficiales; pero, nada dice de los delitos comunes. En nuestra opinión, las acusaciones, quejas o denuncias sobre estos delitos deberían presentarse ante el Ministerio Público, que es el facultado para perseguir y averiguar los delitos comunes. De recibir estas acusaciones, la Cámara estaría imposibilitada para investigarlas, pues invadiría la competencia del Ejecutivo, violando el artículo 49 Constitucional, y tendría que hacerlas del conocimiento del ministerio público para que éste cumpliera con sus funciones. En este sentido, la Cámara de Diputados se convertiría en una oficina de recepción de quejas y denuncias.

En el original quinto párrafo, el constituyente dispuso la expedición, “a la mayor brevedad”, de una ley de responsabilidad sobre **todos** los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales determinando como “faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho”. No se refirieron a los delitos oficiales, mención que se incluyó hasta la reforma de 1928. En este quinto párrafo se incluyó también la categoría de **empleados** y se utilizó la palabra **todos**. ¿Habrían tenido los constituyentes la intención de crear otra categoría de

juicio, distinto al político? ¿Pensarían en la responsabilidad administrativa como una responsabilidad diferente de la política, reservando ésta a los funcionarios con fuero y aquélla a los demás funcionarios y los empleados? Porque se observa que de la fórmula: “delitos, faltas u omisiones”, empleada en el artículo 108, sólo prevalece “delitos oficiales”, con la excepción de la mención que se hace en este párrafo y en el artículo 113, pero sin señalar el tratamiento que deba dársele a las faltas oficiales; o bien, como tal vez supusieron los integrantes del Constituyente Permanente de 1928, se trató de un error u omisión. Los acontecimientos futuros hacen suponer que se trató de un atisbo del constituyente para ampliar el sistema de responsabilidad a “todos los funcionarios y empleados”, y la responsabilidad en que incurrirían sería la administrativa. Este párrafo instituyó el jurado popular para juzgar estos delitos o faltas, ¿cuáles? ¿los de los funcionarios con fuero o todos los funcionarios y empleados?

La ley a que se hace referencia fue expedida hasta 1939 y publicada en 1940.

Los últimos dos párrafos son una ampliación del sistema de responsabilidades a los altos funcionarios judiciales no incluidos en el artículo 108, bajo una modalidad especial: el Presidente de la República acusa o solicita, previa concesión del derecho de audiencia, y las dos Cámaras autorizan por mayoría absoluta de votos. En otra lectura, bien pudo tratarse con estas reformas de someter el poder judicial al Ejecutivo, toda vez que era éste el que calificaba “la mala conducta” para acusar.

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

Este artículo es igual al 106 de la Constitución de 57. Don Felipe TENA RAMÍREZ⁵⁶ sostiene el criterio de que este artículo pretende proteger la decisión de las Cámaras, puesto que la facultad de indultar corresponde al Ejecutivo (art.

⁵⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Op. Cit.*, p. 591.

89-XIV). Además, siendo una sanción política, el indulto podría utilizarse también de manera política.

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

Este artículo es el mismo 107 de la Constitución de 1857. ¿Quién podrá exigirla dentro del año después de terminado el encargo. El Senado como Gran Jurado para los delitos y faltas oficiales. al expirar el encargo del funcionario responsable, pierde competencia por falta de motivación política, ya que ésta nace de la necesidad de proteger con fuero la función, de aquí que "su responsabilidad por delitos y faltas oficiales es exigible (durante un año después a la terminación del encargo) ante la potestad judicial"⁵⁷. Por otra parte, si las sanciones para los delitos oficiales son destitución e inhabilitación, cuando el funcionario ha dejado de servir en las funciones protegidas con fuero, la sanción de destitución sería inaplicable, a menos que la destitución se refiera al cargo que ocupe al momento de emitirse la resolución.

Art. 114.- En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad, para ningún funcionario público.

El legislador constituyente de 1856-1857 y 1916-1917 ha considerado, con razón, que los juicios civiles no interrumpen la función pública por lo que no fue considerada necesaria su protección con fuero e inmunidad. En este artículo se mencionan dos conceptos que parecen sinónimos, pero que no lo son. TENA RAMÍREZ⁵⁸ sostiene que el fuero es la inmunidad durante el tiempo del encargo, "en que su destinatario está exento de la jurisdicción común". En este criterio está implícito que la inmunidad es el género y el fuero la especie, y así lo ha expuesto Manuel HERRERA Y LASSO: "Inmunidad es el género; fuero y juicio político, las

⁵⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Op. Cit.*, p. 595.

⁵⁸ *IBÍDEM*, p. 583.

especies”⁵⁹. De aquí resulta, que el fuero existe tanto en los delitos comunes, en que hay necesidad de *desaforar* en un *antejuicio* para que los tribunales comunes puedan actuar, como en los delitos oficiales, de manera completa, pues el funcionario es juzgado por un tribunal especial en razón del fuero, durante el juicio político. Sin embargo, para BURGOA ORIHUELA “por juicio político se entiende el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo (delito común) o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y cuya perpetración se le declare culpable.”⁶⁰ En el Derecho Romano el concepto inmunidad evolucionó desde significar “exención de cargos públicos” hasta indicar “la no sumisión a una obligación”. En este sentido la inmunidad es un privilegio, ya que es exención y no sumisión. En los términos de este artículo no hay exención de no someterse a los tribunales comunes porque ninguna función pública debe ser protegida en los negocios del orden civil.

2. Las llamadas “Ley Cárdenas” y “Ley López Portillo” Reglamentarias del Título Cuarto

Para cumplir con lo ordenado por el párrafo último del artículo 111 original, o quinto del reformado, el 30 de diciembre de 1939 el Presidente Lázaro Cárdenas expidió el decreto que contenía la **Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados**, que con anterioridad le había remitido el Congreso de la Unión para su sanción, promulgación y publicación⁶¹, cumpliéndose esta última encomienda el 21 de febrero de 1940 al ser publicado en el Diario Oficial.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

⁵⁹ Cit. por TENA RAMÍREZ, Felipe, *Op. Cit.*, pie de página No. 12, p. 89.

⁶⁰ *Op. Cit.*, p. 565.

⁶¹ Don Trinidad GARCÍA, con relación a estos términos, ha señalado que “la intervención del Ejecutivo en la formación de las leyes tiene tres fases independientes, con fines diversos y efectos propios cada una... Consecuentemente, pues, con la realidad presente de las cosas, emplearemos tres diversos términos para referirnos a estos actos; serán los de a) *sanción*, para la aprobación de la ley por el Ejecutivo; b) *promulgación*, para el reconocimiento formal por éste de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida; c) *publicación*, para el efecto de hacer

En la exposición de motivos de la ley se asienta que "contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autocráticos, en donde la regla normativa y la función de la autoridad dependen exclusivamente de la voluntad arbitraria y caprichosa del déspota, en una forma constitucional como la que nos rige se requiere que cada órgano del Estado tenga limitado su campo de acción y la necesaria integración de esos órganos con hombres, exige que su función o dirección sea responsable. Ambos conceptos, limitación de funciones y responsabilidad, son, en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal... El ciudadano que se ha escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas, como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de respetabilidad y de adhesión por parte del pueblo. El Estado, por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aun cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que en sí misma sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia."

Los anteriores conceptos enmarcan el sistema de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la administración pública. Son el verdadero sustento filosófico-político-legal de la obligación de rendir cuentas al pueblo que todo funcionario público tiene desde el momento que protesta guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, como lo establece el artículo 128. El contenido de la exposición de motivos de esta ley de responsabilidades es valedero para

posible el conocimiento de la ley, por los medios establecidos para ello", en *Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho* (1938), Porrúa, México, 1983, p. 87.

cualquier ley sobre esta materia. Sin embargo, su desarrollo, el conjunto de sus disposiciones no han sido lo suficientemente coherentes, consecuentes y eficaces.

La "Ley Cárdenas" de responsabilidades se compone de seis títulos (y 111 artículos), de los cuales sólo el primero y el segundo son conceptuales, definitorios. Los otros cuatro son meramente procedimentales. El primero (*Disposiciones preliminares*), en su mayor parte, repite definiciones constitucionales, tiene, sin embargo, aportaciones novedosas a las que nos referiremos más adelante. El segundo (*De los delitos y faltas oficiales*), es el más ambicioso, puesto que trata de diferenciar los delitos de los altos funcionarios y de los no-altos, permítasenos el concepto, y, la parte de él que se refiere a los funcionarios no-altos y empleados, da vida a los títulos cuarto, quinto y sexto, que se refieren al procedimiento de éstos. El tercero (*Del procedimiento respecto de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados*) se refiere al procedimiento que debe seguirse en los delitos comunes y delitos oficiales cometidos por los funcionarios con fuero y señalados en el artículo 108 constitucional, por lo que es un tema viejo. El cuarto (*Del procedimiento respectivo de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales*), el quinto (*Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos*) y el sexto (*Disposiciones complementarias*), se refieren al procedimiento de responsabilidades contra los demás funcionarios y empleados, aunque el sexto tiene algunos avances al presentar materias que no habían sido tratadas.

Esta ley de 1939, aprovechó abiertamente 61 de los 64 artículos que componían la "Ley Díaz" sobre la materia, de 1896. Sólo a los artículos 13, 48 y 64 de la ley del 96 no les encontramos un correlativo manifiesto en el articulado de la ley de 39, por lo que podemos afirmar que en los cincuenta y ocho artículos de los títulos primero y tercero de esta ley se encuentran los sesenta y cuatro de la ley

de 96. El título tercero agrupó en un mismo artículo varios de la ley de 96, pero llamó de la misma manera a sus capítulos: *De las secciones instructoras; Del procedimiento en los casos de delitos del orden común; Del Jurado de Acusación; Del Jurado de Sentencia; y Disposiciones generales*. Lo anterior no sería grave si las dos leyes reglamentaran situaciones semejantes, pero no era así. La ley del 96 reglamentaba el título cuarto de la Constitución del 57 y la de 39 el de la Constitución del 17. Si bien en la Constitución vigente las Cámaras siguen siendo acusadora, la de diputados, y de sentencia, la de senadores, su artículo 111 difiere sustancialmente del 105 que es su antecedente. El papel de gran jurado ahora corresponde al Senado. Éste instruye y sentencia en los casos de delitos oficiales; antes esta facultad correspondía a la de Diputados.

Por otra parte, el artículo 21 de la Constitución de 17 introdujo un cambio radical en la persecución y averiguación previa de los delitos, al transferir esta facultad del Poder Judicial al Ejecutivo, y que el monopolio de la acción penal corresponde al Ministerio Público, por lo que debió reglamentarse con sumo cuidado el contenido de los artículos constitucionales que cambiaron sustancialmente con los cambios esenciales introducidos en la nueva Constitución. Lo anterior se salva en cierta medida por lo dispuesto en el artículo 7º de la ley: los diversos procuradores de justicia y los agentes del ministerio público federales y locales, así como los Agentes de la Policía Judicial “tendrán la obligación de iniciar las averiguaciones que correspondan por delitos o faltas judiciales, en los casos en que estén legalmente facultados para ello; de denunciar ante las autoridades competentes la comisión de dichos delitos o faltas oficiales, y de dar cuenta a sus respectivos superiores en los casos en que sea procedente”

En primer lugar vamos a referirnos a los dos títulos conceptuales de esta ley. Esta primera reglamentaria del título cuarto de la Constitución de 1917 establece en su título primero que “los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que

cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados” (art. 1); debe entenderse que son todos, como lo establece el artículo 111 en su párrafo que ordena la expedición de la ley. Se introduce una diferenciación entre los funcionarios de la administración pública: por un lado, los aforados, los señalados, en el artículo 108 constitucional y, por otro, los demás. Aquí hay una precisión: todos los funcionarios y empleados son responsables por los delitos y faltas oficiales, no sólo los aforados; pero de esta precisión nace una confusión: ¿es lo mismo la responsabilidad política que la responsabilidad administrativa? Parece lógico suponer que los funcionarios aforados incurren en la primera y los demás funcionarios y los empleados en la segunda. Sin embargo, se equiparó la responsabilidad de unos y otros, cuando es evidente que son diferentes.

Su artículo 5º introduce el concepto de “reparación del daño” a que tiene obligación el funcionario o empleado y que puede ser demandado por los particulares y la Federación ante los tribunales competentes. Este reconocimiento es un avance, sólo que debió precisarse: si el empleado actúa a nombre de la Federación y con esta conducta provoca daños a un particular, por tanto, debe reparar el daño la Federación y si el empleado obró fuera de las normas ordenadas, ésta podría repercutirlas al funcionario. Sólo que este concepto daría lugar entonces a reconocer la responsabilidad patrimonial del Estado. Tal como se planteó fue a costa del funcionario, suponiendo que éste actuó sin la representación del Estado.

Por lo demás, este título se limita a repetir artículos del título cuarto de la Constitución y de la ley de responsabilidades de 1896.

El título segundo fue rico en intenciones, aunque no siempre bien logradas. Su artículo 13 determina cuáles son los delitos de los altos funcionarios de la Federación, de los aforados; nótese que no se dice delitos oficiales, ¿se estaría pensando en que eran delitos políticos? Los delitos referidos son los mismos que los señalados en la “Ley Juárez” sobre responsabilidades de 1870:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;
- III.- El ataque a la libertad de sufragio;
- IV.- La usurpación de atribuciones;
- V.- La violación de garantías individuales;
- VI.- Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

El artículo 16 definió, por diferencia, las faltas oficiales: son las infracciones a la Constitución y leyes federales no comprendidas en el artículo 13; esto es, faltas oficiales son las que no son delitos. El artículo 15 precisa las sanciones aplicables por la comisión de estos delitos: a la destitución al cargo se le agregó la privación del honor, y la inhabilitación adoptó dos modalidades: para determinados empleos, cargos u honores y para todos los empleos, cargos u honores; en los dos casos la inhabilitación era de cinco años a diez años; y el 17 la sanción para las faltas oficiales que consiste en suspensión, de uno a seis meses, del cargo en cuyo desempeño hubieren sido cometidas. Esta última parte significa que la sanción sólo sería aplicable si el funcionario continuara en el puesto donde cometió la infracción, ya que si estuviera cesante o en otro cargo no se le podría suspender; de lo anterior se concluiría que las faltas oficiales de los funcionarios aforados únicamente tienen sanción cuando aún se desempeñen en el encargo donde fueron perpetradas. En la definición de los delitos y faltas (y omisiones) oficiales, sin ser satisfactorias, es más conceptual la "Ley Juárez" (1870) de responsabilidades. Si se recuerda, para ésta los delitos oficiales son las infracciones a la Constitución y leyes federales en punto de gravedad; las faltas oficiales son las infracciones a la Constitución y leyes federales en materia de poca importancia; y se incurre en omisiones cuando los funcionarios actúan con negligencia e inexactitud "en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos encargos". Las omisiones oficiales que tienen autonomía en la ley de

1870, en la de 39 aparecen como una calidad más de los delitos y faltas oficiales, supeditadas a éstas (art. 13-VII y art.21).

Por otra parte, en las leyes reglamentarias del título cuarto de la Constitución de 57, reservan los delitos oficiales a los funcionarios con fuero, y con este criterio cabría definirlo como aquellos que cometen los funcionarios aforados en el desempeño de sus encargos protegidos por fuero. En la de 39, en cambio, los delitos oficiales pueden ser cometidos por todos los funcionarios, con fuero o sin él, y los empleados de la administración pública. Si bien esta disposición la estableció la Constitución del 17, debe recordarse que en su redacción original, en la primera parte de este párrafo en cuestión, no se hablaba de delito, sino de faltas, si bien en la parte final del párrafo se dijo: “éstos delitos serán siempre juzgados por un jurado popular”. Sólo podemos afirmar que hay falta de claridad.

Es nuestra opinión que los legisladores de 39, ante la imposibilidad de fijar conceptualmente la ampliación de los sujetos de responsabilidad (que pudo ser responsabilidad administrativa), asimilaron al sistema de “delitos y faltas oficiales” las infracciones de los demás funcionarios y los empleados de la Federación. Era evidente que para éstos debería existir la responsabilidad, ¿pero, de qué manera instituiría? La ampliación de los sujetos de responsabilidad en el Capítulo II de este título segundo fue un acierto, pero no en la forma cómo se recogió. En su artículo 18, más que definir, se relacionan en setenta y dos fracciones los delitos oficiales de los funcionarios no considerados en el artículo 2º de esta ley (ó 108 de la Constitución); muchos de éstos (por ejemplo, VIII. “Solicitar indebidamente dinero o alguna otra dádiva, o aceptar una promesa para sí o para cualquiera otra persona por hacer algo justo o injusto, o dejar de hacer algo justo relacionado con sus funciones”) sólo por la protesta de ley contenida en el artículo 128 constitucional, tienen una vinculación evidente con el Título Cuarto de la Constitución. Dentro de esos delitos oficiales hay verdaderos delitos comunes que debieran estar en un Código Penal. Sin embargo, significó un gran esfuerzo pormenorizar áreas donde la conducta del funcionario era proclive a la

corrupción. La fracción XIII es interesante porque hace una distinción, sobre un asunto concreto, entre delito y falta oficial: "Abstenerse de hacer ante cualesquiera autoridades, con la debida oportunidad, las promociones que legalmente sean procedentes, en los casos en que deban hacerlas con arreglo a la ley, siempre que de esa omisión resulte daño o perjuicio a la Federación, al Distrito o algún Territorio Federal, al interés social o a alguna persona; si no resultare daño o perjuicio a alguno, la omisión se considerará como falta oficial". De este contenido se puede inferir un criterio: que la gravedad de una conducta se puede tasar en dinero. Las fracciones de este artículo están ordenadas en orden creciente, según la gravedad del delito, con excepción de las fracciones LXI a LXXI. La Constitución del 17 en sus artículos 108 y 109 reconoce, en tanto ciudadano y dentro del principio de igualdad jurídica, la responsabilidad penal del funcionario; en el 113, la responsabilidad civil; en el 111, la responsabilidad política y, en su actual párrafo quinto, la responsabilidad administrativa, sólo que ésta le era esquivada al legislador y no podía fijarla conceptualmente.

El artículo 19 establece las sanciones aplicables a los funcionarios en razón de los delitos oficiales referidos en el 18:

- I Para los delitos contenidos en las fracciones I a VI, prisión de tres días a un año y multa de cincuenta a quinientos pesos; además de estas penas, las personas que cometan el delito a que se refiere la fracción I, en términos de la fracción XI de este artículo 19, quedarán obligadas a devolver los sueldos o emolumentos que hubieren recibido
- II Para el de la fracción VII, prisión de seis meses a dos años y multa de veinticinco a mil pesos;
- III. Para el de la fracción VIII, prisión de tres meses a cinco años y multa hasta de dos mil pesos;
- IV. Para los de las fracciones IX a XXIII, prisión de seis meses a seis años y multa de veinticinco a mil pesos y destitución del empleo;
- V. Para el de la fracción XXIV, destitución del empleo e inhabilitación para obtener otro por un término de dos a seis años y multa igual al duplo de la

cantidad que hubiesen recibido indebidamente (éste puede ser el origen de la del actual artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de cuyo contenido se alega inconstitucionalidad). Si ésta pasa de cien pesos, se le impondrá, además, de tres meses a dos años de prisión;

VI. Para los de las fracciones XXV y XXVI, prisión de dos a diez años de prisión, destitución y multa de quinientos a dos mil pesos;

VII. Para el de la fracción XXVII, prisión de seis meses a doce años, multa de diez a dos mil pesos, destitución e inhabilitación por dos a seis años; si se devolviera lo sustraído dentro de los diez días siguientes al en que se haya descubierto la prisión será de uno a seis meses, quedando subsistente las demás sanciones;

VIII. Para los de la fracciones XXVIII a LX, prisión de uno a nueve años, destitución y multa de cien a dos mil pesos,

IX. Para los de las fracciones LXI a LXXI, suspensión de un mes a un año, destitución o multa de cincuenta a mil pesos;

X. Para el de la fracción LXXII, las que establezcan las leyes especiales.

El artículo 21 define lo que debe entenderse por falta oficial de los funcionarios no-altos: “las infracciones y omisiones... que no están conceptuadas como delitos por la ley”. Sus sanciones se prescribirán en las leyes y reglamentos respectivos (un indicio más que las responsabilidades de estos funcionarios son administrativas). El artículo 22 señala que en lo que no se oponga a esta ley, “son aplicables las reglas consignadas en el Código Penal” (otro indicio de la confusión entre responsabilidad penal y administrativa).

El título tercero es igual, con ligeras modificaciones, a la ley del 96, y norma a las secciones instructoras del Congreso, al procedimiento de desafuero o antejuicio para que puedan proceder los tribunales comunes, al jurado de acusación y al jurado de instrucción y sentencia, así como las disposiciones generales aplicables a estos procedimientos. Mantiene la declaración de inmunidad (art. 30).

Los títulos cuarto y quinto regulan el procedimiento de responsabilidad de los demás funcionarios y los empleados de la Federación: el artículo 69 establece que la incoación de este procedimiento se hará en forma ordinaria, con arreglo al Código de Procedimientos Penales aplicable a cada caso, ya federal, militar o local. Este procedimiento establece el criterio de si el delito amerita o no pena corporal (arts. 70 y 71). El juez que conozca del asunto, una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público (acusador o fiscal) y del acusado y su defensor, remitirá el expediente al JURADO DE RESPONSABILIDADES OFICIALES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS (art. 73) que corresponda y procederá con arreglo al título quinto (*Del jurado de responsabilidades oficiales de los (demás) funcionarios y empleados*) que se refiere a la integración de este jurado, requisitos y restricciones para ser jurado, fechas, y otros.

El título sexto es importante por varias cuestiones: la primera, porque establece el procedimiento de remoción de los funcionarios judiciales a que se refiere la adición al artículo 111 constitucional con motivo de la reforma de 1928, aunque no explica qué debe entenderse por mala conducta y se apoya en la “fama pública” para soportar su petición al Congreso (arts. 98 y 99), la actuación de las Cámaras (arts. 100 a 102); la segunda, porque instituye la figura jurídica de enriquecimiento inexplicable (arts. 103 a 108) y, consustancial a éste, el aseguramiento de bienes (arts. 105 a 107) y la obligación del funcionario de hacer la manifestación de sus bienes (la actual declaración de situación patrimonial) al tomar posesión de su encargo, “a fin de que el Ministerio Público esté en aptitud de comparar el patrimonio de aquél antes y después (de aquí que el funcionario o empleado deba también manifestar sus bienes a la conclusión del cargo) de desempeñar el mencionado cargo público” (art. 108); y la tercera, porque establece acción popular para denunciar el enriquecimiento inexplicable (art. 109).

Esta ley contiene seis artículos transitorios a los que haremos referencia al analizar la "Ley López Portillo" de 1979. Nos detuvimos bastante en el análisis de la ley de 39 por sus indudables méritos, aunque sin desconocer sus limitaciones, y por tratarse de la primera ley reglamentaria del título cuarto de la Constitución de 1917. Nuestro análisis de la ley de 1979 será más breve, lo que se justifica porque tomaremos como referente a la ley de 39.

La ley de 1979, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 4 de enero de 1980, sigue muy de cerca a su predecesora de 39, aunque con cambios, algunos para precisar conceptos y procedimientos y otros que reiteran principios jurídicos en que se funda nuestro Estado de Derecho. Consta de noventa y dos artículos, repartidos en cinco títulos: el primero contiene definiciones y prevenciones generales, el segundo se denomina *Del Procedimiento Respecto de los Funcionarios que Gocen de Fuero*, el tercero, *Del procedimiento en los Delitos y Faltas Oficiales de los Funcionarios y Empleados que no Gocen de Fuero*, el cuarto, *Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos por Delitos o Faltas Oficiales* y el quinto, *Disposiciones Complementarias*. Dentro de los cambios que introduce la **Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados**, pueden citarse los siguientes:

- a) En su artículo 1º el principio de igualdad jurídica hace innecesario mencionar que los funcionarios y empleados son responsables por los delitos comunes;
- b) El criterio utilizado para diferenciar a los funcionarios y empleados es el fuero constitucional, sin embargo, no hay diferencia en los delitos de unos y otros. Esto significa que esta ley excluyó el artículo 18 de la Ley de 39;
- c) Siguiendo el ejemplo de la ley de 1870, define delitos y faltas oficiales. Por los primeros entiende "los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen

despacho" (art. 3º), por faltas oficiales, "las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del Gobierno" (art. 4º). De lo anterior se deduce que en los delitos las afectaciones deben ser graves;

- d) El propio artículo tercero incluyó un delito oficial nuevo: "VIII.- En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes", y modificó otro: "VII.- Las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales"; lo que significa que esta ley considera que no es delito oficial violar las garantías individuales cuando esta violación no es sistemática, cuando se origina en actos aislados,
- e) Las sanciones de las faltas oficiales son más severas para los funcionarios o empleados sin fuero que para los aforados: a los primeros se les imponen sanciones como suspensión del cargo e inhabilitación, mientras que a los aforados, amonestación;
- f) Esta ley hizo extensivo el fuero constitucional a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 7º);
- g) Precisa que el Jurado Popular es para los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados sin fuero;
- h) Simplifica la exposición de la incoación del procedimiento de los no aforados;
- i) Reduce a un artículo el procedimiento de solicitud de destitución de los funcionarios judiciales por mala conducta, que prolija e innecesariamente se trataba en cuatro largos artículos en la ley de 39;
- j) Se mejora y precisa la redacción sobre el "enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos", sobre todo por lo que hace a la "manifestación" de bienes ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal, según el caso. Se aclara que será en dos ocasiones, "al tomar posesión del cargo y al dejarlo", fijando un plazo de sesenta y treinta días, respectivamente, durante el cual deba presentarse. Era innecesario el señalamiento de que esta obligación era aplicable a los funcionarios y

empleados de la administración pública paraestatal, puesto que quedan incluidos dentro del concepto “funcionarios y empleados públicos” a que se refiere el encabezado del Capítulo II del Título Quinto.

En esta ley aparecen dos conceptos que representa avances en la forma de entender el problema de la responsabilidad: “responsabilidad oficial” para referirse a la en que incurren todos los funcionarios y empleados públicos, sean o no aforados; el adjetivo “público” para caracterizar a todos los funcionarios y empleados. El primero permite dividir la responsabilidad en **responsabilidad política**, para los altos funcionarios o con fuero, y **responsabilidad administrativa**, para los funcionarios y empleados, no-altos o sin fuero.

Esta ley derogó, por lo dispuesto en su Transitorio Segundo, a la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados”, de fecha 30 de diciembre de 1939 y publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 21 de febrero de 1940, con lo cual provocó, según Raúl F. CÁRDENAS, *“el posible error en que incurrieron los autores de la actual Ley (de 1979) de Responsabilidades, ya que omitieron precisar, como se debía, distintas situaciones que se han presentado al derogar la Ley de 1939, y que propiciaron los autos de libertad dictados a los autores de los distintos delitos previstos en las varias fracciones del artículo 18 de la Ley de 39... Hubiera sido más técnico, que en los transitorios o en el Código Penal se diera nuevamente vigencia a los delitos definidos en las Títulos Décimo y Undécimo de dicho Código, denominados Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos y Delitos Cometidos en Contra de la Administración de Justicia, denominación que se emplea en casi todos los códigos de los distintos países del mundo, y que se incorporaron en el artículo 18 de la Ley de Responsabilidades de 1939, Títulos que estuvieron en vigor hasta el año de 1940, en que entró en vigor la anterior Ley de Responsabilidades de Funcionarios, la cual derogó las disposiciones contenidas en esos distintos Títulos del Código Penal, incompatibles con el artículo 18 de la*

Ley de Responsabilidades, en el que se contemplan, en sus numerosas fracciones, todas las disposiciones contenidas en los Títulos en cuestión y leyes especiales, (tesis con la) que han coincidido los jueces, especialmente los federales, que han dictado resoluciones en el sentido de poner en inmediata libertad a los procesados por delitos oficiales, en virtud de que ya no están vigentes las disposiciones del artículo en cuestión, ni los artículos 212 al 228 del Código Penal...⁶².

En efecto, en el artículo 6º Transitorio de la Ley de 39 “se derogan en cuanto se opongan a la presente, todas las leyes y disposiciones de carácter general referentes a responsabilidades de funcionarios y empleados públicos”. Una de las resoluciones dictadas por los jueces federales a que nos hemos referido en el párrafo anterior, señala que con esta derogación, “la nueva Ley viene a quitar al hecho delictuoso por el cual se les instruye a los mismos la causa mencionada, el carácter de delito que la anterior Ley le daba, amén de que, la vigente es omisa con relación a que los delitos cometidos durante la vigencia de la referida Ley, serían sancionados conforme a las disposiciones de la misma, así como en la actual no se alude a que deba considerarse como delictuosos los hechos por los cuales están sujetos a proceso los susodichos GARCÍA MIRANDA y HERNÁNDEZ GÓMEZ;... y en tales condiciones, póngase en inmediata y absoluta libertad a dichos procesados...”.

3. Sus resultados prácticos

Si la eficacia de las leyes se mide por el cumplimiento de sus propósitos, debe señalarse que los resultados de la aplicación de estas leyes no fueron satisfactorios. Las obligaciones establecidas para todos los funcionarios y empleados no eran observadas sistemáticamente. En algunas ocasiones fueron utilizadas con fines políticos, pero la ciudadanía no recibió la satisfacción de que

⁶² CÁRDENAS, Raúl F., *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y Leyes Vigentes en México* (1982), Porrúa, México, 1982, pp. 5 y 6. Las resoluciones a que hace referencia el autor, en pp. 6-9.

su aplicación contribuyera al abatimiento de la corrupción y a la moralización del aparato público. Se conocieron casos, *vox populi*, de enriquecimiento inexplicable que no fueron investigados, menos sancionados con arreglo a la ley.

Sin embargo, sin ánimo de justificaciones, debe considerarse que el tema de la responsabilidad no había sido debidamente determinado. Existía confusión en la forma como se le debía de entender Desde la definición de delitos, faltas y omisiones oficiales, y la diferencia entre ellos. Su oscurecimiento por los delitos comunes (como contrapuestos a los oficiales) y la necesidad de proteger determinadas funciones públicas. El no partir de los principios de legalidad e igualdad ante la ley, que implicaba la inexistencia de tribunales especiales con jurisdicción excluyente. Esto condujo que a ciertos actos de los funcionarios, irregulares y violatorios de la Constitución y leyes federales, se les llamara delitos oficiales, sin reparar que de los delitos se ocupan los códigos penales y todos los ciudadanos de un país deben observar, en vez de llamarla responsabilidad pública u oficial, la que a su vez puede ser política y administrativa, con características y sanciones propias.

Las sanciones de carácter político las impondrían los cuerpos políticos y las administrativas las autoridades de esta naturaleza. Las responsabilidades penales y las civiles las sancionaría la autoridad jurisdiccional, según su propia ley. Los funcionarios y empleados, antes que todo, son ciudadanos y como tales no pueden estar al margen de la ley común. Esto es así de claro, ahora. Las leyes de 39 y 79 fueron aproximaciones sucesivas al actual sistema de responsabilidades, que les debe mucho, y tampoco está acabado: sus reformas muestran que es un sistema vivo, vigente. La mayor claridad conceptual, sin ignorar sus deficiencias, lagunas y contradicciones, ha permitido institucionalizar el sistema de responsabilidades y hecho nacer una cultura de la responsabilidad, no siempre bien aceptada, a veces molesta, y con deficiencias en su investigación y sanción, pero funcionando.

La responsabilidad política ha sido la más acusada y sancionada durante la vigencia del Título Cuarto de la Constitución del 17; con base en un estudio de Manuel GONZÁLEZ OROPEZA⁶³, hasta 1940, es decir, sin ley reglamentaria, se acusó a diez gobernadores, ocho en funciones y dos que habían dejado de serlo, y seis senadores, acusaciones relacionadas con avatares políticos del momento; y entre 1940 y 1982, época de la vigencia de las dos primeras leyes reglamentarias de este Título constitucional, se presentaron acusaciones contra dos gobernadores, tres diputados (el sonado caso de Madrazo, Joffre y Téllez Vargas), y dos senadores. Es de destacar que entre 1947 y 1975 no se presentó ningún caso: la etapa de la estabilidad política y económica del país.

Si bien en cuanto a su observancia (se llegó a decir que estas leyes sólo se aplicaban a "los humildes carteros") estas leyes fueron poco exitosas, su contribución conceptual, no siempre lineal ni continua, es innegable y son legítimos antecedentes de la vigente *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, aunque en su Exposición de Motivos no les haga el reconocimiento expreso que se merecían.

⁶³ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Experiencia Parlamentaria sobre la Responsabilidad de Servidores Públicos" en OROZCO HENRÍQUEZ y SOBERANES FERNÁNDEZ, *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos* (1984), Manuel Porrúa, México, pp. 71 a 107.

CAPÍTULO TERCERO

LAS REFORMAS DE DICIEMBRE DE 1982 AL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN

1. Generalidades

Como se afirmó al final del capítulo anterior el sistema de responsabilidades que surgió de las *Reformas al Título Cuarto de la Constitución de 1917* y la expedición de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, vino a representar un gran avance conceptual respecto de sus antecesoras. Desafortunadamente esta reforma se enmarcó en un lema de campaña política antes que en un propósito determinado de sistematizar la responsabilidad y la rendición de cuentas de los servidores públicos (como, en un afán de igualdad, se comenzó a llamar de manera indistinta a los funcionarios y empleados, independientemente de la importancia de sus funciones: igualdad entre desiguales). No obstante, el sistema ha resistido a este origen, a nuestro juicio, sesgado, y se ha constituido en una de las bases en que se asienta la rendición de cuentas y la responsabilidad administrativa, con grandes posibilidades de convertirse en una institución consustancial del quehacer gubernamental.

Rescatemos algunos principios manifestados en su Exposición de Motivos:

"La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social."

"La obligación de servir con legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión."

“Las nuevas bases constitucionales que proponemos se inspiran en este principio igualitario, al mismo tiempo que establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de las obligaciones comunes de todo servidor público.”

“La iniciativa recoge la necesidad de contar con procedimientos políticos, penales y administrativos adecuados para prevenir y sancionar la corrupción pública, pero evita la confusión entre ellos estableciendo la autonomía de los procedimientos respectivos.”

De los anteriores párrafos se desprende que el propósito de esta reforma constitucional fue prevenir y sancionar la inmoralidad social; dejar establecido que los funcionarios y empleados, con fuero o sin él, altos y no-altos, directivos y de servicios, tienen la misma obligación de bien servir los intereses del pueblo, que ni la distinta jerarquía les da diferente obligación; precisar las responsabilidades políticas, penales y administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos al incumplir sus obligaciones; contar con procedimientos políticos, penales y administrativos autónomos para juzgar y sancionar, en su caso.

Visto el nuevo Título Cuarto, no cabe duda de que sufrió una transformación radical, y se requirió actualizar otros artículos de la Constitución, como el 22, en relación con el enriquecimiento ilícito; el 74, fracción V, para darle a la Cámara de Diputados facultades para intervenir en el antejuicio (art.111) y como órgano de acusación en el juicio político (art. 110); 76, fracción VII, para facultar al Senado a erigirse en Jurado de Sentencia; 94, párrafo 4º, en relación con la responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación; 97, primer párrafo, referente a la supresión de su última parte en que hacía mención al anterior artículo 111 constitucional, reforma que se basó, a su vez, en la eliminación de los dos últimos párrafos de este artículo; 127, en que se incluye la denominación genérica de “servidores públicos” y se adecua el resto de su redacción, y 134, en que se amplió su contenido para abarcar a todos los recursos de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal y respecto de las licitaciones considerar no sólo los contratos de obras públicas, sino también

los relativos a adquisiciones, arrendamientos, y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza.

Veamos ahora en qué consistieron las reformas a los artículos 108 al 114 de la Constitución. Por lo pronto, hay que decir que el número de artículos es el mismo. En el **artículo 108**, se parte del principio jurídico de igualdad ante la ley e inexistencia de tribunales especiales, por lo que era innecesario disponer que los funcionarios y empleados mencionados en él son responsables de los delitos comunes, así como mantener, en el actual 111, lo preceptuado en el artículo 114 anterior respecto de la inexistencia de fuero o inmunidad en los juicios civiles. Por tal motivo, el artículo se limita únicamente a señalar que todos los **servidores públicos** son sujetos de responsabilidad por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Establece la denominación única de **servidores públicos** para: a) todos los ya mencionados en el artículo 108 anterior, b) los demás funcionarios, empleados y los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, o en el Distrito Federal, c) los miembros restantes del Poder Judicial Federal, d) los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal. Mantuvo en los mismos términos la excepción para el Presidente de la República y, en relación con los funcionarios y empleados locales, agregó a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y a los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales y, además de las responsabilidades anteriores, les adicionó la del manejo indebido de los fondos y recursos federales. Dejó a las constituciones de los Estados la definición de quiénes se considerarán sus servidores públicos. A continuación se transcribe el artículo 108 vigente:

Art. 108.- Para efecto de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los Servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán

responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

En el **artículo 109** se desarrolló y precisó el párrafo quinto del anterior artículo 111, en su parte relativa a la expedición de una “ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal”. Dispone que los congresos federal y locales deberán expedir “las leyes de responsabilidades de los servidores públicos”, que deberán referirse a las responsabilidades política y administrativa, puesto que la penal deberá remitirse a su respectivo Código. Los procedimientos, incluido el penal (sigue haciendo ruido), para la determinación de la responsabilidad y, en su caso, la sanción, serán autónomos, el correspondiente a la responsabilidad política (en la que se incurre por actos u omisiones, en el ejercicio del encargo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, que recoge de la Ley de 79) se denominará juicio político; se incurrirá en responsabilidad administrativa por los actos u omisiones en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Este mismo artículo hace referencia a la forma de sancionar el **enriquecimiento ilícito** (llamado inexplicable en las leyes de 39 y 70) y para no entrar en contradicción con lo dispuesto por el artículo 22 constitucional se reformó para quedar, en la parte relativa, en los siguientes

términos: “Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109”.

Mantiene la acción popular o ciudadana del párrafo cuarto del anterior artículo 111 para que cualquiera, “bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de los elementos de prueba”, pueda presentar denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso Federal sobre las conductas a que se refiere el artículo. Nos queda la duda si la Cámara puede ocuparse (investigar) de las denuncias por conductas que impliquen responsabilidad penal, en virtud del artículo 21 constitucional, a no ser que se limite a ser la receptora de la denuncia para hacerla del conocimiento de la autoridad competente, el Ministerio Público. En el mismo caso estaría la responsabilidad administrativa, de la que corresponde conocer a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el caso del Poder Ejecutivo Federal, y a los órganos competentes de los otros dos Poderes de la Unión. Por tanto, la Cámara sólo podría atender las denuncias de responsabilidad política. Por lo que respecta a la responsabilidad penal, si el artículo parte del supuesto de que la denuncia se hace para excitar sus facultades contenidas en el actual artículo 111, atenderla de cualquier ciudadano demostraría falta de prudencia, además de que se le incrementarían las cargas de trabajo, por lo que, a nuestro juicio, la Cámara podría ejercer estas facultades cuando el ejercicio de la acción penal lo requiriera la autoridad competente. Se inserta a continuación el texto vigente del artículo 110 constitucional:

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

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

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

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

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

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

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

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

En el vigente **artículo 110** se desarrolló el contenido esencial del anterior artículo 111, éste haciendo referencia a los “delitos oficiales” y aquél al **juicio político**; sin embargo, en virtud de la extensión del contenido del artículo 108, hubo necesidad de determinar qué servidores públicos son **sujetos de juicio político**: a) los senadores y diputados al Congreso de la Unión, b) los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, c) los Consejeros de la Judicatura, d) los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, e) Secretarios de Despacho, f) los Jefes de Departamento Administrativo, g) los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, h) el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, i) el Procurador General de la República, j) el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, k) los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, l)

los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, m) los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, n) el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, ñ) los Directores Generales y sus equivalentes de la Administración Pública Paraestatal Federal, o) los Gobernadores de los Estados, p) los Diputados Locales, q) los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y r) los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Asimismo, al igual que en el primer párrafo de su antecesor 111, determinó las **sanciones** que deberían imponerse a los servidores públicos que resultaran culpables en el juicio político: **destitución e inhabilitación**; y estableció el **procedimiento** a seguir en este juicio: la Cámara de Diputados, previa declaración por mayoría de votos de los presentes y substanciado el procedimiento respectivo, incluyendo la audiencia del acusado, deberá hacer **la acusación** ante el Senado, que se erigirá en **Jurado de Sentencia**, y por votación de las dos terceras partes de los presentes, previa la práctica de las diligencias convenientes y oír al acusado, impondrá la sanción que corresponda. Al igual que el párrafo tercero del anterior artículo 111, determinó que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras son **inatacables**. El texto vigente del artículo 110 es el siguiente:

Art. 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los 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.

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

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

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

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

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

El **juicio de desafuero** o **declaración de procedencia** de que trataba el anterior artículo 109, para proceder penalmente contra los servidores públicos aforados por la comisión de delitos durante su encargo, se transfirió al actual **artículo 111** y, en su primer párrafo, definió qué servidores públicos quedan sujetos a este juicio, que, en lo fundamental, son los mismos mencionados en el artículo 108, con excepción de los señalados en los incisos k), l), m) y ñ), así como el Secretario Ejecutivo del inciso n); no obstante, la declaración que emita la Cámara de Diputados en relación con los indicados en los incisos o), p), q) y r), la declaración de procedencia será para comunicar a las Legislaturas Locales, "para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda" y esta declaración se emitirá por delitos federales.

El procedimiento de desafuero continuó siendo facultad de la Cámara de Diputados, la que por mayoría absoluta de sus miembros presentes, determina "si ha o no lugar a proceder contra el inculpado"⁶⁴ Por lo que toca al Presidente de la República, la declaración que emita la Cámara de Diputados será para acusarlo ante la de Senadores para que ésta se erija en Jurado de Sentencia y proceda en los términos del artículo 110, y de resultar culpable, **el Senado aplicará la ley penal**. La declaración de procedencia tendrá por efecto inmediato la **separación del cargo del inculpado** y será juzgado por las autoridades competentes con arreglo a la legislación penal, y si del delito de se desprenden daños o perjuicios patrimoniales o beneficios económicos se le deberá sancionar hasta por tres tantos del beneficio obtenido o del daño o perjuicio causado. Se presenta en seguida el texto en vigor del artículo 111.

Art. 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los 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, el 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, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

⁶⁴ Se mantuvo esta fórmula que don Felipe TENA RAMÍREZ, con base en Manuel HERRERA y LASSO, ha considerado un "desatino gramatical", *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1978, p. 586.

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

Para proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

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

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

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

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

El anterior artículo 110, relativo a la **licencia de un servidor público aforado** comprendido entre los señalados por el artículo 111, para desempeñarse en otro empleo, cargo o comisión no protegido con fuero, quedó plasmado en el actual **artículo 112, *mutatis mutandi***, en los mismos términos, determinando que **no hay para ellos juicio de desafuero**.

Art. 112.- (Texto vigente) No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

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

El **artículo 113** es una ampliación de lo dispuesto, en el primer párrafo y fracción III, por el artículo 109 vigente, pero referido únicamente a las responsabilidades administrativas, al señalar que las leyes de responsabilidades determinarán las obligaciones de los servidores públicos y las sanciones por los actos u omisiones que lleven a su incumplimiento; éstas serán, además de las que señalen las leyes, suspensión, destitución e inhabilitación y, en su caso, sanción económica en los términos del artículo 111.

Art. 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados con sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

También *mutatis mutandi*, el **artículo 114** en vigor incluye el contenido del anterior artículo 113: "El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después"; además, se hacen las siguientes precisiones: la sanción deberá aplicarse en un período no mayor de un año contado a partir del inicio del procedimiento, esto es, la Cámara de Senadores tiene un año para sancionar una

vez iniciado el juicio; las responsabilidades penal y administrativa se juzgarán y sancionarán con arreglo a la respectiva ley de la materia, pero nunca prescribirán antes de tres años, (la prescripción se interrumpe durante el tiempo del encargo de la función protegida con fuero).

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

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

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

Lo anterior muestra que la reforma de diciembre de 1982 al Título Cuarto constitucional fue profunda e implicó un punto de vista más preciso sobre la forma de concebir la **responsabilidad pública u oficial** de los servidores públicos. Al partir del principio jurídico de igualdad ante la ley, se entendió que éstos estaban sujetos a la ley penal y civil como cualquier ciudadano, y que del desempeño de la función oficial, protegida o no por fuero, nacía la responsabilidad oficial, que podía adoptar las formas de **responsabilidad política o constitucional** en los servidores públicos con fuero y de **responsabilidad administrativa** en los sin fuero. Sin embargo, la protección de la continuidad de la función obligó a que en los delitos, del orden local o federal, para que las autoridades competentes pudieran proceder en contra del servidor público aforado, fuera necesario un *antejuicio* "para eliminar el impedimento que representa el fuero para que el funcionario de que se trate quede sometido a la jurisdicción de los tribunales

ordinarios .”⁶⁵. La calidad de servidor público no lo excluye de la sujeción de la ley penal, pero si la función que desempeñan algunos de ellos son de tal importancia para el funcionamiento del sistema político o de la administración pública se requerirá el antejuicio de desafuero.

Al margen de la ley civil y penal, el sistema constitucional de responsabilidades de los servidores públicos contiene tres procedimientos *sui generis*: el juicio político, el antejuicio y el administrativo disciplinario. Los dos primeros (que vienen desde las primeras leyes) desarrollados en el Congreso de la Unión, en las Cámaras de Diputados (como acusadora) y de Senadores (como jurado de sentencia), el juicio político, y en la de Diputados, el antejuicio; y el novedoso procedimiento administrativo disciplinario, en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo⁶⁶; y los tres se encuentran normados por la **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos** en sus **Títulos Segundo y Tercero**.

2. Definición de las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos

En estricto sentido, hay dos tipos de responsabilidad pública u oficial: la política o constitucional y la administrativa, que se diferencian por el criterio del fuero constitucional de los servidores públicos sujetos de una u otra responsabilidad; en la primera incurrir los servidores públicos aforados y en la segunda los sin fuero.

⁶⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994, p. 565. Señala también BURGOA que “el fuero constitucional opera bajo dos aspectos: como *fuero-inmunidad* y como fuero de *no procesabilidad* ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, teniendo en ambos casos efectos jurídicos diversos y titularidad diferente en cuanto a altos funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución”, pp. 558-559. Debe aclararse que el fuero no es en favor del funcionario sino de la función que debe protegerse para asegurar que no se interrumpa.

⁶⁶ Desde la reforma de diciembre de 1996, en vigor desde el 1 de diciembre de 1997. Anteriormente tenían participación también las demás Dependencias de la Administración Pública Centralizada.

Tienen su origen en el incumplimiento de las respectivas obligaciones, las políticas, que imponen a determinados servidores públicos deberes para proteger los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, y los actos y omisiones que lo perjudican se encuentran contenidos en el artículo 7º de la Ley de la materia, y las administrativas, a las que nos referiremos en el Capítulo Cuarto, dispuestas en el artículo 47 de la propia Ley. Los actos y omisiones de los servidores públicos aforados (los considerados en el artículo 110 constitucional) que violan sus obligaciones (art. 7º) son:

I.- El ataque 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 o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de (a) 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 económicos federales y del Distrito Federal.

De lo anterior se desprende que los actos y omisiones que se apartan de las obligaciones de los servidores públicos aforados son, con muy pequeñas variantes, los mismos desde la ley de 1870, y si somos estrictos, en algunos de ellos, desde la Constitución Federal de 1824. Como ya vimos, las leyes de 39 y de 79 también los repitieron; esta última agregó el efecto genérico de aquellas conductas en los siguientes términos: "redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho", mismo que también hace suyo la Ley de la materia vigente. Esta Ley incurre en la misma modificación a la redacción original

de la ley de 1870 y 39, que ya hemos analizado al tratar de la ley de 79, relacionada con “las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales”. Como sabemos la ley de 79 incluyó a las garantías sociales, pero corrigió la redacción y el contenido original, y puesto así también en la Ley vigente, ahora resulta que si no son graves y sistemáticas las violaciones a las garantías individuales o sociales, no nace responsabilidad política y, por tanto, no procede el juicio político. Otra adición fue la frase “o de la sociedad” en la fracción VI, si bien fue afortunada la inclusión de la sociedad, la redacción debió ser “o a la sociedad”, como hemos corregido, porque se refiere a los perjuicios que se causen a la Federación, a los Estados o a la sociedad.

Sólo la fracción VIII es nueva, y si bien aquí también se hace referencia a las “violaciones sistemáticas o graves”, tiene el acierto de cambiar la conjunción copulativa “y” por la disyuntiva “o”, y, además, el nivel de los “planes, programas,...”, si bien importantes en tanto se refieren a los recursos públicos, no tienen el carácter de inviolable que las garantías individuales y sociales deben tener en un régimen democrático.

En última instancia tocará al Congreso Federal “valorar la existencia y gravedad de los actos y omisiones”. Esto nos retrotrae a la intervención del Diputado Mata, el 4 de noviembre de 1856, en el Constituyente de 1856-1857: “En el juicio político... se trata pura y simplemente del fallo de la opinión, de si los funcionarios merecen o no la confianza pública. Si el gobierno ha de poder remover libremente a los empleados, parece que el mismo derecho ha de tener el pueblo para alejar del poder a los ciudadanos que desmerezcan su confianza; y no merecer confianza, ni es delito, ni caso de responsabilidad. No es posible fijar los casos de juicio político, *la vaguedad es indispensable...*”⁶⁷ (nuestras las cursivas).

⁶⁷ ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, F.C.E.-El Colegio de México, 1956, p. 1002.

3. Cuatro modalidades de responsabilidad. penal, civil, política y administrativa.

El Título Cuarto de la Constitución Federal reconoce que los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidades penales, civiles y oficiales o públicas (administrativas y políticas), pero señala que las dos primeras no nacen de su particularidad de servidores públicos, sino de un carácter más general, de ser ciudadanos sometidos a las leyes que rigen en el país. En este sentido, la Constitución sólo se refiere a las responsabilidades penales cuando se trata de servidores públicos que se desempeñan en un empleo, cargo o comisión, que por su interés público las funciones conferidas al órgano no pueden ser interrumpidas, por lo que antes de que las autoridades competentes puedan intervenir será necesario un antejuicio en el que se determinará si es procedente la acción penal.

Este antejuicio o procedimiento de desafuero o de declaración de procedencia, se desarrolla en los términos del Capítulo III: *Procedimiento para la declaración de Procedencia* (artículos 25 al 29) del Título Segundo de la Ley de Responsabilidades vigente. Y a las civiles sólo para asentar que en ningún caso o demanda habrá inmunidad o fuero para los servidores públicos, por lo que la actuación de las autoridades competentes no requerirá de declaración de procedencia.

Por tanto, la Constitución y la Ley norman exclusivamente las responsabilidades políticas y administrativas (públicas u oficiales). A las primeras se refiere el juicio político, normado por el Capítulo II: *Procedimiento en el Juicio Político* (artículos 9º al 24) del mismo Título, y a las administrativas, el procedimiento administrativo disciplinario contemplado en el Título Tercero. En el presente capítulo nos referiremos a los **procedimientos de juicio político y de declaración de procedencia**, que corresponde substanciar a una autoridad política, el Congreso Federal, y dejaremos para el Cuarto y Quinto capítulos el **administrativo disciplinario**, que substancia un órgano administrativo.

Los **sujetos de juicio político** (art. 5º de la Ley y 110 constitucional) son:

- a) Senadores y Diputados Federales;
- b) Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- c) Los Consejeros de la Judicatura Federal;
- d) Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- e) Los Secretarios de Despacho;
- f) Los Jefes de Departamento Administrativo;
- g) Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
- h) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- i) El Procurador General de la República;
- j) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- k) Los magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;
- l) Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal;
- m) Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal;
- n) El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral;
- o) Los Directores Generales y sus equivalentes en la Administración Pública Paraestatal Federal;
- p) El Presidente de la República, y
- q) Los Gobernadores de los Estados, los Diputados Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Los servidores públicos considerados en estos dos últimos incisos tienen un tratamiento de excepción: Al Presidente de la República sólo se podrá acusar de traición a la patria y delitos graves del orden común; a los funcionarios locales, la resolución recaída se enviará a las Legislaturas Locales para que éstas, en el ámbito de sus funciones procedan en la forma que corresponda.

A grandes rasgos las fases del **procedimiento del juicio político**, que van desde la presentación y ratificación de la denuncia en la Cámara de Diputados, la presentación de la acusación ante el Senado por el **órgano de acusación** y la resolución del **Jurado de Sentencia**, se pueden presentar de la siguiente manera:

En la Cámara de Diputados, la **Subcomisión de Examen Previo** realiza la investigación y análisis para determinar si la denuncia debe ser admitida o rechazada; de ser admitida, la resolución recaída se remitirá a las **Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia** para que se formule la resolución que debe turnarse a la **Sección Instructora**, a fin de que ésta realice las diligencias de emplazamiento, audiencia, admisión y desahogo de pruebas, alegatos y emita sus conclusiones. De ser condenatorias se entregarán a la **Secretaría de la Cámara de Diputados** para que ésta se erija en órgano de acusación y, previa participación y posterior retiro de los interesados, las discuta, vote y resuelva. De ser condenatoria la resolución, presentará la acusación al Senado, designando previamente una **Comisión de tres Diputados** para sostenerla en la legisladora.

En la Cámara de Senadores, la substanciación del procedimiento comienza con la recepción de la acusación realizada por el **órgano de acusación** y su turno a la **Sección de Enjuiciamiento** (para emplazar a la Comisión de tres Diputados, al denunciante y al acusado y defensor, a fin de que presenten por escrito sus respectivos alegatos para soportar lo que a su interés convenga, y formular las conclusiones correspondientes para presentarlas al Senado); el Senado constituido en **Jurado de Sentencia** (citará a la Comisión de tres Diputados, al denunciante y al acusado y defensor) discutirá y votará las conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento y formulará su declaración absolutoria o condenatoria.

De manera pormenorizada y siguiendo de cerca a la Ley de la materia, el **procedimiento del juicio político** se substanciaría de la siguiente forma:

- a) En la constitución de las Comisiones para el despacho de los asuntos del Congreso de la Unión, la Gran Comisión de cada una de las Cámaras contemplará la creación de una **Comisión** para substanciar los procedimientos correspondientes al juicio político; de cada una de las Comisiones se designarán cuatro integrantes para formar la **Sección Instructora** en la Cámara de Diputados (**órgano instructor y de acusación**) y la **Sección de Enjuiciamiento** en la de Senadores (Jurado de Sentencia) (arts. 10 y 11);
- b) Cualquier ciudadano, plenamente identificado, con elementos de prueba, en posesión o con el conocimiento de su existencia en algún lugar determinado, y bajo su responsabilidad, podrá presentar (y ratificar dentro de los tres días naturales siguientes) ante la **Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados** denuncia sobre los actos y omisiones de los servidores públicos aforados presuntamente constitutivos de responsabilidad política (arts. 9º y 12);
- c) La Oficialía Mayor lo turnará a la **Subcomisión de Examen Previo** de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para que, en un plazo no mayor de treinta días hábiles, ésta determine si el servidor público denunciado es sujeto de juicio político (art.12) y existen elementos de prueba acerca de si los actos y omisiones que se le imputan actualizan los supuestos del artículo 7º. Si no fuera así, se determinará no incoar el procedimiento, pero la resolución de desechamiento de la denuncia se podrá, a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o de por lo menos el diez por ciento de los Diputados integrantes de ambas Comisiones, revisar en el pleno de las Comisiones Unidas. Si se presentaran elementos de prueba supervenientes se podrá volver a analizar. Indebidamente el artículo 12 hace referencia al artículo 2º de la Ley que determina a los sujetos de la Ley (todos), cuando se debió referir al artículo 110 Constitucional que es el que se refiere a los servidores públicos sujetos de juicio político;
- d) Si la resolución de la Subcomisión de Examen Previo declara procedente la denuncia, se remitirá al **pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia** para la formulación de la resolución y remisión a la **Sección Instructora** de la Cámara para que ésta resuelva en un

término de sesenta días, contados a partir de la fecha de recepción de la denuncia, previa realización de todas las diligencias a que haya lugar, entre otras citar al denunciante a ratificar ante ella la denuncia;

- e) Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección Instructora dará vista al acusado sobre la materia de la denuncia y le hará saber su garantía de defensa, de audiencia, a la “que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación” (art 13);
- f) Luego de la comparecencia del acusado o de su informe escrito, la Sección Instructora abrirá un período de prueba de treinta días naturales para recibir las pruebas ofrecidas por el denunciante y el denunciado, así como las que se allegue la propia Sección; de ser pertinente, este plazo podrá ampliarse en la medida de lo necesario, transcurrido el cual la Sección calificará las pruebas y desechará las improcedentes, con lo cual terminará la instrucción del procedimiento (art. 14);
- g) La Sección Instructora abrirá la fase de alegatos para lo cual pondrá el expediente a la vista del denunciante por tres días naturales, y a la del acusado y su defensa por otros tantos días, para estar en posibilidad de formular sus alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales después del último plazo, transcurrido los cuales la Sección presentará sus conclusiones con base en las constancias documentales existentes. Estas pueden orientarse en el sentido de considerar que no hay elementos para tener por ciertos los hechos o los actos presuntamente irregulares imputados al servidor público y determinar su inocencia y, por tanto, no haber lugar a proceder, o bien a resolver que sí es culpable (arts. 15, 16 y 17);
- h) En este último caso, se tendrá que concluir “que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia; que se encuentra acreditada la responsabilidad del acusado; la sanción que debe imponerse (destitución o inhabilitación de uno a veinte años), y que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de

Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos” (art. 17);

- i) La Sección Instructora entregará sus conclusiones a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien deberá citar a la Cámara a reunión y resolver dentro de los tres días siguientes, lo que se comunicará al denunciante y al acusado y defensores para, si así lo estiman conveniente, se presenten a alegar lo que a su derecho convenga (arts. 18 y 19);
- j) El día señalado para la reunión de la Cámara de Diputados, su Presidente declarará que ésta se erigirá en órgano de acusación; la Secretaría dará lectura a las constancias del procedimiento y las conclusiones de la Sección Instructora; el denunciante y el acusado y su defensor, si lo desean, harán uso de la palabra para alegar lo que a su derecho convenga; retirados el denunciante y el servidor público y su defensor, se discutirán y votarán las conclusiones de la Sección Instructora (art. 20); si la votación favoreciera la no acusación, el servidor público continuará en su cargo, pero si resultara lo contrario, entonces se remitirá la acusación al Senado, designándose una comisión de tres diputados para sostenerla (art. 22);
- k) El Senado recibirá la acusación y la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, y ésta emplazará a la Cámara de Diputados, al denunciante y al acusado y su defensor para que aleguen por escrito lo que a su interés convenga, dentro de los cinco días naturales posteriores al emplazamiento; transcurrido este plazo y con la documentación con que cuente la Sección de Enjuiciamiento formulará sus conclusiones, proponiendo de manera fundada y motivada, en su caso, la sanción que deba imponerse al acusado, y las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores (art. 23);
- l) El Senado recibirá las conclusiones; su Presidente anunciará que la Cámara de Senadores debe erigirse en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de las conclusiones; se citará a la Comisión de tres Diputados para que sostenga la acusación ante el Senado, al acusado y a su defensor; se constituirá la Cámara de Senadores en Jurado de Sentencia y ya

con este carácter el Secretario dará lectura a las conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento, se concederá la palabra al denunciante y al acusado y su defensor; retirados éstos se discutirán y votarán las conclusiones, se aprobarán los puntos de acuerdo que contengan éstas y el Presidente hará la declaratoria que proceda; en el caso de los funcionarios locales sujetos de juicio político esta resolución sólo tendrá efectos declarativos, dejando a la Legislatura Local que proceda como corresponda (art. 24).

Las **sanciones** que podrán recaer a un servidor público federal encontrado responsable políticamente, consistirán en **destitución e inhabilitación** para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público **desde un año hasta veinte años** (art. 8° de la Ley). La Ley no aclara en qué puesto tendría efecto la destitución: en el que se cometió la infracción o en cualquiera que se desempeñe en el momento de la resolución condenatoria. Esta definición tiene importancia porque el Jurado de Sentencia tiene un año para resolver, término dentro del cual podría terminarse el encargo en que el servidor público cometió la infracción. En nuestra opinión la destitución debiera ser del cargo en que se cometió la infracción.

4. Ampliación de los sujetos de responsabilidad en la nueva Ley reglamentaria

De la manera como la Constitución (art. 108, párrafos primero y tercero) define el concepto "servidor público" resulta ampliado el universo de los sujetos de responsabilidad con relación al que venía considerándose desde las dos leyes reglamentarias del Título Cuarto de la Constitución del 57, que afirma una realidad inexistente en la época de las tres primeras leyes reglamentarias (las dos anteriores a la Constitución de 17 y la de 1939), y corrige la omisión en que incurrió la cuarta, *no obstante que en el mismo sexenio presidencial (1976-1982) de su expedición se reconoció a la Administración Pública Paraestatal como una de las dos partes que integran la Administración Pública Federal*. Si bien esta ampliación de los sujetos de responsabilidad es general, ha sido mayor en lo

relativo a la responsabilidad administrativa, al quedar comprendidos todos los que tienen un empleo, cargo o comisión en ella, considerada como Administración Pública Centralizada y Paraestatal⁶⁸, y en la del Distrito Federal.

En las leyes de 39 y 79 se utilizó la palabra “Federación”⁶⁹, de significado impreciso, para referir a los sujetos de responsabilidad, por lo que no quedaba claro a quiénes exactamente se refería. Sin embargo, era común entenderla en su significado de Administración Pública Centralizada. Además, considera como sujetos de responsabilidad administrativa a todos los integrantes (incluidos los administrativos) del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal y del Instituto Federal Electoral (art. 108 constitucional)

Llama la atención que la Constitución no se refiriera expresamente a los trabajadores administrativos (funcionarios y empleados) del Poder Legislativo Federal, pues sólo hace referencia a los senadores y diputados. La Ley salva esta omisión al señalar en su artículo 2º que son sujetos de la ley “...y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”, ya que la Constitución al mencionar estos conceptos los refiere a los funcionarios locales (arts. 108, párrafo tercero, y 110, párrafo segundo).

De lo anterior, es posible que la Ley incluya a más sujetos de responsabilidad administrativa que la propia Constitución, lo que podría traer algunos contratiempos cuando se trate de personas que se coloquen en el supuesto que se analiza.

⁶⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 1º.

⁶⁹ El *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia considera cuatro acepciones para la entrada “Federación”: 1. Acción de federar; 2. Organismo, entidad o Estado resultante de dicha acción; 3. Estado federal, y 4. Poder central del mismo.

5. Distinción entre delitos y responsabilidades públicas u oficiales y entre sanciones penales y sanciones políticas y administrativas

Uno de los mayores avances conceptuales de la reforma constitucional de 1982 consiste en haber precisado el concepto de delito y reservarlo, como debe ser, exclusivamente para los actos y omisiones de las personas que infringen la Ley penal y están sancionados por ella; su lugar vino a ocuparlo, en nuestra opinión, el concepto de responsabilidad oficial o pública, que se desdobra en responsabilidad política y responsabilidad administrativa. Los delitos forman parte del cuerpo normativo penal y las responsabilidades del Título Cuarto de la Constitución y de su Ley reglamentaria, la Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

A la comisión de los delitos se le castiga con base en la legislación penal, fundada en el principio de la necesidad de la pena⁷⁰ y a las responsabilidades política y administrativa con arreglo al Título Cuarto de la Constitución y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Cabe aclarar que la

⁷⁰ BUSTOS RAMÍREZ, Juan J. y HORMAZÁBAL MALARÉE, Hernán, *Lecciones de Derecho Penal* (vol. I) (1997), Editorial Trotta, Madrid, 1997. Los autores señalan: "En la determinación de la pena tienen especial importancia (la) *extrema ratio* y la proporcionalidad. El principio de *extrema ratio*, desde la perspectiva de la pena tiene una dimensión diferente al que tiene en la criminalización primaria o momento de creación de la norma. En ella tiene importancia para determinar qué debe tipificarse. En cambio, en la criminalización secundaria o momento de aplicación de la norma implica prescindir de la pena cuando el injusto esté determinado muy vagamente o la responsabilidad del sujeto no pueda establecerse con certeza. Concretamente en el estadio de la determinación de la pena, el carácter de *extrema ratio* debiera implicar para el Juez facultades para poder prescindir de ella con criterios fundados. El principio de proporcionalidad, en primer lugar, presupone que la pena ha de estar en una determinada relación con el bien jurídico afectado. No toda afectación a un bien jurídico ha de acarrear una pena privativa de libertad. La proporcionalidad supone una jerarquización de los bienes jurídicos y una determinación cualitativa y cuantitativa de la pena conforme a la entidad del respectivo bien jurídico y la intensidad del ataque", p. 166. Por su parte, ANTOLISEI, Francesco, en su *Manual de Derecho Penal. Parte General*, Temis, Bogotá, Colombia, 1988, p. 484, señala: "El vocablo 'pena' es sinónimo de 'castigo': en general indica el dolor, el sufrimiento que se inflige a quien ha violado un mandato. Su carácter esencial es la afflictividad; una pena no afflictiva sería y es una verdadera *contradictio in terminis*; sería como decir luz oscura o fuego frío. El carácter que acabamos de indicar es propio de todos los castigos, aún de los que se infligen en el ámbito privado: en la familia, en los colegios, en las asociaciones, etc. En todo caso, el castigo implica un sufrimiento. La pena que a nosotros nos interesa difiere de los demás castigos en que es infligida por el Estado: en una *sanción pública*. Pero el Estado recurre no pocas veces a la pena aun al margen del derecho penal. Particular importancia tienen las penas administrativas...De aquí la necesidad de distinguir en el ámbito de las penas infligidas por el Estado..."

resolución emitida en el antejucio, la declaración de procedencia, no es una sanción

Los procedimientos de juicio político y disciplinario administrativo sí se resuelven en una sanción; puede decirse que son procedimientos materialmente jurisdiccionales. En ellos debe prevalecer el principio de necesidad de la sanción para la inhibición de los actos u omisiones que incumplen las obligaciones de los servidores públicos, en el que deberán tomarse muy en cuenta, entre otros, los principios de *extrema ratio* y de proporcionalidad. Edmund MEZGER dice que "la pena, en sentido estricto, es... *imposición de un mal proporcionado al hecho*, esto es, una privación de bienes jurídicos que alcanza al autor con motivo y en la medida del hecho punible que ha cometido. En tal sentido es, de acuerdo con su esencia, *una retribución por el mal que ha sido cometido, sin que con ello quede decidido si y hasta qué punto debe servir exclusivamente a este fin de retribución*"⁷¹.

En cierto sentido la sanción política y la sanción administrativa es también una privación de ciertos bienes jurídicos: la confianza del pueblo, el empleo, el cargo, la comisión, la honra, el buen nombre. En la sanción política se retira la confianza al funcionario; la sanción administrativa es una medida disciplinaria para restablecer el orden de la administración o evitar que sea roto. Los bienes jurídicos protegidos por el derecho penal son de mayor jerarquía que los protegidos por la ley de responsabilidades: de su preservación depende la de todo el orden social; la que castiga es la sociedad a través del Estado.

Sus normas son generales, en su más amplia acepción, rigen para todos los que habitan un determinado espacio y en una determinada época; las normas que controlan la conducta de los servidores públicos, sólo se refieren a éstos, ningún otro ciudadano que no sea servidor público está sometido a ellas; son también generales, pero el género es una especie de un género mayor. En la

⁷¹ MEZGER, Edmund, *Derecho Penal. Parte General*, Cárdenas Editor, México, 1990, p. 353.

responsabilidad administrativa, la que disciplina es la Administración Pública, a través de los órganos competentes para ello. Cuando los actos u omisiones de los servidores públicos son graves, intensos en su desviación, rebasan el ámbito de la administración pública, y entran al de la sociedad, sobrepasan lo administrativo y se adentran en lo penal; entonces ya no sólo es la administración pública la que habrá de pedirles cuenta, sino también, y principalmente, la sociedad. Ambas son las ofendidas, las dos van a someter al infractor a su propio procedimiento. Aquí no rige el principio *non bis in idem*: si bien el acto u omisión es el mismo, por su intensidad causa doble ofensa, hay dos deudores y cada uno tiene principios, métodos, procedimientos y formas de sancionar diferentes, que responden a su propia naturaleza y a sus propios fines.

Hay una autoridad formalmente jurisdiccional y otra formalmente administrativa, aunque las dos que juzgan desarrollan funciones materialmente jurisdiccionales. De este modo, "parece que no hay una perfecta identidad entre el poder penal y el poder disciplinario, pues éste supone una relación de dependencia especial que sólo existe mientras dura el servicio, la cual no es necesaria para el ejercicio del poder penal...la responsabilidad disciplinaria puede coexistir con la responsabilidad penal, lo cual no podría concebirse si fueren idénticos ambos poderes, en virtud del principio *non bis in idem*"⁷². Una falta no agrava la otra, un procedimiento no considera al otro; cada uno es autónomo.

6. La declaración de procedencia

Como ya hemos visto líneas arriba, este antejuicio o procedimiento de desafuero, es tratado por el artículo 111 de la Constitución Federal y el Capítulo III del Título Segundo (capítulos 25 al 29) de la Ley reglamentaria. Su propósito es evitar que por banderías políticas o venganzas personales quede a merced de personas interesadas el desarrollo normal de una función pública que por su importancia merece ser protegida; esta protección buscada se logra mediante el fuero

⁷² FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo* (1934), Porrúa, México, 1992, p.170.

constitucional⁷³, que en el caso del antejuicio de procedencia adopta la modalidad de *fuero de no procesabilidad*. La finalidad de este procedimiento no es quitar el fuero al servidor público, sino separarlo del cargo protegido con el fuero constitucional, con lo que el servidor público pierde el privilegio que se deriva de la función que tenía encomendada y, de esta forma, dejar a la autoridad competente en posibilidad de ejercitar la acción penal. En este sentido debe entenderse la expresión que hemos venido usando de servidores públicos “aforados” o “con fuero”.

Los sujetos del antejuicio son los mismos servidores públicos que son sujetos del juicio político, con excepción de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales y sus equivalentes de la Administración Pública Paraestatal, los Magistrados del Tribunal Electoral que no integran la Sala Superior y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral. Por tanto, son sujetos del antejuicio:

- a) los Senadores y Diputados Federales;
- b) los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- c) los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral;
- d) los Consejeros de la Judicatura Federal;
- e) los Secretarios de Despacho;
- f) los Jefes de Departamento Administrativo;
- g) los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
- h) el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- i) el Procurador General de la República;
- j) el Procurador General de Justicia del Distrito Federal;

⁷³ Don Jacinto PALLARES ha sostenido, que “la necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a las pérfidas asechanzas de sus enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama *constitucional*”. Citado por BURGOA ORIHUELA, Ignacio, en su *Derecho Constitucional, Op. Cit.*, p. 557

- k) el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral;
- l) el Presidente de la República, y
- m) los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Los señalados en los dos últimos incisos son sujetos del antejuicio, pero con efectos diferentes al de los antejuicios de los otros servidores públicos: El Presidente de la República será acusado ante el Senado para que se le someta a juicio político. La Cámara de Senadores resolverá con fundamento en la legislación penal. Por lo que hace a los servidores públicos locales, la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados se comunicará a las Legislaturas Locales para que éstas en su ámbito de competencia procedan como corresponda.

Este procedimiento consiste en que las autoridades competentes para ejercitar la acción penal contra algún servidor público que ocupe cualquiera de los cargos antes señalados deberá, previamente, obtener de la Cámara de Diputados una declaración de procedencia, votada por la mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión en que se trate el asunto. Si la resolución fuera negativa no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, pero como dicha resolución “no prejuzga de los fundamentos de la imputación”, no será obstáculo para que se actúe penalmente contra el servidor público al dejar de servir en ese cargo protegido, en el entendido que la prescripción se interrumpe durante el tiempo que se desempeñe como titular del cargo con fuero.

En lo que corresponde, este procedimiento sigue al de juicio político, por lo que, *grosso modo*, comprende las siguientes fases:

- a) La **Cámara de Diputados** recibe las querrelas o denuncias de particulares o requerimiento del **Ministerio Público** para separar del cargo protegido con

fueo constitucional a determinado servidor público de los señalados como sujetos de este antejuicio. En nuestra opinión, si la Cámara actuara por querrela o denuncia de particulares se mostraría poco prudente y se llenaría de innecesarias cargas extraordinarias de trabajo, puesto que la acción penal, que es el requisito indispensable para proceder penalmente no pertenece a los particulares, sino al Ministerio Público. A no ser, como ya decíamos en líneas arriba, que actúe como oficina de recepción de denuncias y querellas para hacerlas llegar después al órgano competente, esto es, al Representante Social, pero posiblemente, como cuerpo, podría estar desvirtuando sus funciones. Lo correcto, en nuestra opinión es que su actuación comience con el requerimiento del Ministerio Público, y si el delito amerita pena corporal, ya con la orden de aprehensión librada. Las acusaciones para la investigación o averiguación previa de los delitos corresponde al Ministerio Público; es ante éste que deben presentarse las acusaciones, denuncias o querellas⁷⁴ (art. 25).

- b) La **Sección Instructora** realizará las diligencias pertinentes para considerar si existen elementos que configuren el delito, si el servidor público es sujeto del procedimiento de declaración de procedencia. El dictamen en que esta Sección resuelva si ha lugar o no a proceder contra el inculpado deberá rendirse en un plazo de sesenta días hábiles, aunque de resultar necesario, a juicio de la Sección, este plazo podría ampliarse (art. 25).
- c) Conocido el dictamen de la Sección, el Presidente de la Cámara anunciará que ésta se erigirá en **Jurado de Procedencia** al día siguiente de recibir el dictamen, dándose vistas al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al **Ministerio Público**, según el caso (art. 26).

⁷⁴ Raúl F. CARDENAS en su libro *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y Leyes Vigentes de México* (1982), Porrúa, México, 1982, p.70, señala que después de la Constitución de 1917, "la acusación sólo puede presentarse ante el Ministerio Público". Más adelante continúa: "Interpretando el artículo 21 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el único titular de la acción penal es el Ministerio Público, y a él corresponde exclusivamente su ejercicio... Por su lado, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente jurisprudencia: **Acción penal. Su ejercicio corresponde exclusivamente al Ministerio Público; de manera que, cuando él no ejerce esa acción, no hay base para el procedimiento; y la sentencia que se dicte sin que tal acción se haya ejercido por el Ministerio Público, importa una violación de las garantías consagradas en el artículo 21 constitucional**", p. 73.

- d) El día señalado para que se reúna el **Jurado de Procedencia**, previa declaración del Presidente de la Cámara, la Secretaría dará lectura a las constancias del procedimiento y al dictamen de la **Sección Instructora**; el **Ministerio Público** o, en su caso, el denunciante o querellante, y el acusado y su defensor, si lo desean, harán uso de la palabra para alegar lo que a su interés jurídico convenga; retirados el Ministerio Público o, en su caso, el denunciante o querellante, y el servidor público y su defensor, se discutirán y votarán las conclusiones de la **Sección Instructora** (art. 27).
- e) Si el **Jurado de Procedencia** determinara que ha lugar a proceder, separará de su cargo al servidor público y quedará sujeto a la autoridad competente. Si se considera que no hay elemento para declarar la procedencia no habrá un procedimiento ulterior, pero como no se prejuzga sobre los fundamentos de la acusación, la acción podrá continuar cuando termine el fuero. Si se trata de los servidores públicos locales la declaración que emita el **Jurado de Procedencia**, como ya se dijo, se comunicará a las Legislaturas Locales para que éstas procedan como corresponda (art. 28).

Si llegare iniciarse un procedimiento penal en contra de un servidor público considerado sujeto de antejuicio, la Cámara, enterada, a través de su Secretaría deberá emitir un oficio al Juez o Tribunal donde se ventile la causa para solicitar la suspensión de la misma hasta no contarse, previamente, con la declaración de procedencia. En las anteriores leyes reglamentarias se le llamaba a este oficio *declaración de inmunidad* (art. 29).

7. La determinación de sanciones

De las sanciones para los dos tipos de responsabilidad oficial (política y administrativa), se ocupa la Ley reglamentaria del Título Cuarto constitucional. Para la responsabilidad política que habrá de determinar el Jurado de Sentencia, únicamente hay dispuestos dos tipos de sanciones: la **destitución** y la **inhabilitación**. Éstas deben entenderse diferentes de las que dispone la ley

penal, que sancionan conductas y hechos de naturaleza distinta. La destitución debe entenderse, en nuestra opinión, que es del puesto en el que el servidor público cometió u omitió la conducta infractora, pero la norma nada dice sobre el tiempo durante el cual el destituido no podrá volver a ocupar ese cargo, con lo que deja la puerta abierta para interpretaciones interesadas, tramposas, como, por ejemplo que se le destituya hoy de ese puesto y se le vuelva a contratar mañana. Por ello, pudiera entenderse que es de por vida, pero entonces la sanción pudiera ser excesiva. Si la destitución se refiriera, inclusive, a un puesto distinto, podrían presentarse las siguientes dos situaciones: que se tratara de un puesto con funciones no protegidas con fuero, entonces la destitución tendría efectos de inhabilitación “para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público”, aunque, como decimos sin precisar por cuanto tiempo; o de otro distinto, pero igualmente con funciones protegidas con fuero, en este caso, es posible que la destitución pudiera extenderse a este nuevo cargo, si se considera como género característico el que la función esté protegida con fuero y de esta manera concluir que se trata de un mismo cargo; pero también podría tener cabida la consideración que se hizo para la primera situación, de que se estimaran empleos, cargos o comisiones diferentes, y entonces la destitución surtiera efectos de inhabilitación.

La inhabilitación como sanción del juicio político, deja menos dudas para su aplicación. La inhabilitación es para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años. Se entiende como una privación del derecho de empleo en el servicio público, entre otros. También la destitución es una privación de este derecho, entre otros; para ser diferente de la inhabilitación tendría que referirse al cargo en que se cometió la infracción; si fuera para todos los cargos sería un tipo de inhabilitación para privar del cargo en cualquier parte del servicio público por una sola vez. Si se considera que la inhabilitación puede adoptar diversas formas, es posible, me atrevo a pensarlo así, que la destitución pudiera quedar comprendida en una clase de inhabilitación.

Los penalistas⁷⁵ al tratar la inhabilitación la clasifican siguiendo un doble criterio, mutuamente incluyentes: el tiempo de duración y la amplitud de la misma. Adoptando el primer criterio, la dividen en perpetua y temporal, y con el segundo, en absoluta y especial.

De las sanciones a las responsabilidades administrativas hablaremos en el próximo capítulo

⁷⁵ ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Tratado de Derecho Penal. Parte General*, t. V, Cárdenas Editor, México, 1988, pp. 229 y 247. Clasifica la inhabilitación en absoluta y especial y sus diversos subclases. También en su *Manual de Derecho Penal. Parte General*, Cárdenas Editor, México, 1991, pp. 742 y 743, aquí, además, se refiere a la inhabilitación perpetua y temporal. CUELLO CALÓN, Eugenio, *Derecho Penal*, t. I, Bosch, Barcelona, 1981, pp. 905-909. Para una visión general ver: DE RIVACOBIA Y RIVACOBIA, Manuel, *Función y aplicación de la pena*, Depalma, 1993.

CAPITULO CUARTO

LA VIGENTE LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. Generalidades

Esta es la tercera Ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución del 17. Es una Ley que debe mucho a sus antecesoras al mismo tiempo que ha significado un avance sustancial en el tratamiento jurídico de las responsabilidades públicas u oficiales y, en especial, de las responsabilidades administrativas que es, sin duda, el campo nuevo de la materia de responsabilidades⁷⁶. Su contenido es un ejemplo de continuidad y progreso acumulativo en la legislación sobre responsabilidades, algo no ajeno a la Ciencia Jurídica. Muchas de sus concepciones podemos encontrarlas en los diversos antecedentes constitucionales del país. Es, sin embargo, la primera que logró diferenciar los delitos de las responsabilidades oficiales o públicas.

Al margen de los lemas políticos, que casi siempre impregnan a las diversas iniciativas de ley del Ejecutivo Federal, sobre todo en los comienzos de sus mandatos constitucionales, seleccionemos algunos párrafos significativos de su exposición de motivos:

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

..

⁷⁶ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, "La responsabilidad administrativa de los servidores públicos", en OROZCO HENRÍQUEZ y SOBERANES FERNÁNDEZ (Coordinadores), *La responsabilidad de los servidores públicos*, Op. Cit. p.131, dice, refiriéndose a la responsabilidad administrativa respecto de la política, penal y civil, que "a diferencia de las otras tres, viene a constituir una novedad en el sistema jurídico mexicano".

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

...

Ese sistema (de responsabilidades) se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional

...

Todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales. Los servidores públicos que cometan delito podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.

Para la responsabilidad civil de los servidores públicos, se estará a lo que dispone la legislación común.

La Ley de Responsabilidades que se propone desarrolla los principios que sobre la responsabilidad política define la iniciativa del Título Cuarto

En primer término, liquida la desafortunada confusión entre 'delitos y faltas oficiales' y 'delitos comunes', que fue uno de los factores que contribuyó a la inaplicación de las leyes que en esta materia han estado en vigor en las últimas cuatro décadas: la responsabilidad penal, como ya se asentó, se regula por las leyes penales.

Las que se acaban de transcribir serían las bases generales del sistema de responsabilidades, pero la propia exposición de motivos explica su parte específica, al resumir el contenido esencial de la ley, relativo a las *responsabilidades políticas, declaración de procedencia, responsabilidades administrativas y registro de situación patrimonial*, y que se desarrollan, las dos primeras en el Título Segundo de la Ley, las responsabilidades administrativas en el Título Tercero y en el Título Cuarto, el registro de situación patrimonial, que juntamente con el Primero, *Disposiciones generales*, fueron los cuatro títulos con que nació la Ley en diciembre de 1982. La reforma de 1997 agregó el Título

Quinto, *De las disposiciones aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal* (artículos 91-93).

Por su importancia destacaremos algunos pronunciamientos que se hacen en relación con cada uno de estos temas específicos: Se definen como sujetos de responsabilidad política a los servidores públicos que, “por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones”, era necesario sancionar por conductas que afectaran a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho. Esto permite establecer el criterio para definir lo que con anterioridad se señalaba difusamente como “altos funcionarios”. Se considera que el juicio político se seguirá, “por su naturaleza materialmente jurisdiccional”, atendiendo a lo consagrado en el artículo 16 Constitucional sobre “los principios procesales de expeditez, imparcialidad y audiencia”, lo que da certeza y seguridad jurídica a la materia del juicio político y se cumple con el principio de legalidad.

Por lo que se refiere al procedimiento de declaración de procedencia, para cumplir con el principio de igualdad jurídica ante la ley, se destaca “que en tanto el servidor no haya sido despojado del fuero, no correrá la prescripción”, lo que, además, refuerza el criterio de que el fuero constitucional es “para preservar políticamente el buen despacho de los intereses públicos fundamentales” y no para otorgar “inmunidad por los delitos que pueden cometer los servidores públicos encargados de ellos”. Lo mismo que en el juicio político, “el procedimiento se ajusta también a los principios procesales de expeditez, audiencia e imparcialidad..., que orientan tanto a los procesos como a los procedimientos de naturaleza no jurisdiccional, y que aseguran que decisiones tan graves como el llamado desafuero se tomen con equidad y reflexión.”

De las responsabilidades administrativas en particular, la exposición de motivos señala que la iniciativa de Ley “supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral”. El nuevo sistema de responsabilidad, “de bases sólidas y efectividad creciente”, que se propone “es autónomo del político y del penal,... ofrece al inculpado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el juez penal”.

Ello es así, agregaríamos, porque la infracción a la norma administrativa es menos grave que el delito y por eso la sanción es disciplinaria, lo que no quiere decir que la acción u omisión del servidor público no pueda infringir una norma administrativa y una penal simultáneamente, pero cada una se juzgará por jurisdicciones diferentes: “Las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo (4º) de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza”.

En el artículo 47 se relacionan en un “catálogo” las “obligaciones establecidas por el legislador que sujetan a todo servidor público”. La mayoría de las exposiciones de motivos que seguían a los anteriormente señalados se referían a un sistema *procesal*, en gran medida, ya desaparecido, aunque permanece, con otro nombre, la dependencia centralizada que es la parte total del sistema: la **Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**, antes *Secretaría de la Contraloría General de la Federación*.

El registro de situación patrimonial es una actualización del sistema de manifestación de bienes establecido en la “Ley Cárdenas” de responsabilidades y

continuada por la "Ley López Portillo", pero a la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial inicial y final, se agregó la declaración anual, que debe presentarse durante el mes de mayo de cada año. Así mismo, por ser un tema muy relacionado con el patrimonio, y con el propósito de desestimularla, se normó la práctica arraigada entre los servidores públicos de recibir regalos.

2. Las reformas a la Ley

La Ley se expidió por el Congreso de la Unión el 30 de diciembre de 1982 y se publicó en el *Diario Oficial* (D. O.) de la Federación del 31 de diciembre de ese mismo año. Desde entonces ha experimentado siete reformas⁷⁷, de las cuales, por su extensión, la segunda, de 13 de julio de 1992 (D. O. de 21 de julio de ese mismo año), y, por su trascendencia, la sexta, de 6 de diciembre de 1996 (D. O. de 24 de diciembre del mismo año) son, en nuestra opinión, las más importantes. A ellas nos referiremos con mayor amplitud después de hacer una breve reseña de las cinco restantes.

La primera reforma quedó comprendida dentro del esfuerzo por fortalecer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos al adicionar la *fracción XXI al artículo 47* de la Ley, para establecer la obligación de "proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por esta Comisión". La tercera, se inscribió en el marco del principio de justicia para el particular afectado por una conducta de un servidor público, por lo que se estableció "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 (continuó) siendo subsidiaria..., cuando la conducta ilícita del servidor público es culposa".

⁷⁷ La primera, del 20 de diciembre de 1990 (D. O. del 11 de enero de 1991); la segunda, del 13 de julio de 1992 (D. O. del 21 de julio del mismo año); la tercera, del 21 de diciembre de 1993 (D. O. del 10 de enero de 1994); la cuarta, del 19 de mayo de 1995 (D. O. del 26 de mayo); la quinta, del 28 de noviembre de 1995 (D. O. del 12 de diciembre); la sexta, del 6 de diciembre de 1996 (D. O. del 24 de diciembre), y la séptima, del 3 de diciembre de 1997 (D. O. del 4 de diciembre)

Por esta razón, se adicionó el artículo 77 bis y, congruente con ella, fue necesario agregar la fracción III al artículo 78 para determinar que “el derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios prescribirá en un año”, no obstante que este artículo se refiere a la prescripción de la facultad sancionadora de la autoridad competente

La cuarta reforma ocurrió con motivo de lo dispuesto en el Octavo Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual derogó los artículos 3º, 51 y 79 de la Ley de Responsabilidades “únicamente en lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia”. Esto significó, que de la fracción V del artículo 3º desapareciera el nombre de la Suprema Corte como autoridad competente para aplicar la Ley, del 51, para establecer los “órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades”, y del 79 para llevar el registro patrimonial; a nuestro juicio, esta reforma era improcedente y pudo deberse a una interpretación equivocada del cuerpo de la Ley, suponiéndose que se refería nada más a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Ejecutivo Federal y no a las de los servidores públicos de todos los Poderes de la Unión, que fue el propósito del Legislador, por lo que la Ley quedó reservada a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Ejecutivo y Legislativo.

La quinta reforma agregó en estos tres artículos señalados anteriormente el nombre del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal (fracción VI en el artículo 3º, párrafo primero en el artículo 51 y párrafo segundo en el 79).

La séptima reforma se debió a la necesidad de establecer el Órgano de Control del Gobierno del Distrito Federal, por lo que se adicionó el Título Quinto, *De las disposiciones aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal*, y en su artículo 91 dispone que “al frente de la Contraloría General de la

Administración Pública del Distrito Federal habrá un Contralor General, quien será nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno”. Esta Contraloría es la *Secretaría* en el Distrito Federal y, en este sentido, sus funciones principales se expresan en los artículos 92 (nombramiento y remoción de los contralores internos en las dependencias y entidades de la administración del Distrito Federal) y 93 (sobre el recurso de revocación de las resoluciones que dicten la Contraloría General y las contralorías internas). Estas disposiciones llevaron a adecuar los artículos 3º en sus fracciones I bis (se introdujo el nombre de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) y IV (a “El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal”), 51 para considerar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá establecer su órgano y sistemas “para identificar, investigar y determinar las responsabilidades”, 79 a fin de eliminar al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y sustituir el nombre de la Asamblea de Representantes por el de Asamblea Legislativa del Distrito Federal entre las instituciones facultadas para llevar registros patrimoniales, y 80 para introducir el nombre de la Asamblea Legislativa (fracción I bis), del órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal (fracción IV), del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal (fracción VII) y del Tribunal Fiscal de la Federación (fracción VIII) entre las Instituciones cuyos servidores públicos están obligados a presentar declaración de situación patrimonial. Al mismo tiempo, se aprovechó esta reforma para cambiar el viejo nombre de la Secretaría por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en los artículos 3º, fracción II, artículo 48, 77 bis y 90. Sin embargo, esta actualización resultó incompleta al no realizarse la modificación en los artículos 47, fracción XIX y último párrafo, y 80, fracción IX, manteniéndose los nombres de “Secretaría de la Contraloría” en la fracción XIX (art.47), “Secretaría de la Contraloría General” en la fracción IX (artículo 80) y último párrafo (artículo 47) y de “Secretario de la Contraloría General de la Federación” en el último párrafo (artículo 80).

Como ya se dijo, las dos grandes reformas han sido la segunda y la sexta. A esta última nos referiremos en un apartado que desarrollaremos más abajo, dentro de

este mismo capítulo. Ahora nos abocaremos a la segunda. Esta reforma afectó a 19 artículos de la Ley; su pretensión fue darle precisión jurídica. En la exposición de motivos de esta reforma se plantearon sus objetivos fundamentales: a) Dotar a los Poderes de la Unión en materia de responsabilidades administrativas de órganos y sistemas propios para atenderlas, como sería en este caso, en materia de autoridades competentes y registro patrimonial (arts. 3º, fracción I bis, 51 segundo y tercer párrafos, 79 y 80, fracción I bis y VIII). Esta inclusión fue modificada por las reformas incorporadas en 1995; y, b) “Perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario en la función pública” e “incorporar las adecuaciones complementarias indispensables a efecto de propiciar mayor claridad en el texto de la Ley”; tales como: “a las obligaciones que deben observar cabalmente los servidores públicos en el desempeño de sus funciones” (arts. 47, primer párrafo, fracciones VIII, XVIII, XX y XXIII, y 80, último párrafo); “a la imposición de las sanciones de inhabilitación y económicas, aplicables por el incumplimiento de dichas obligaciones” (arts. 53 tres últimos párrafos, 56 fracciones V y VI, 80, penúltimo párrafo y 81, último párrafo), “y al mejoramiento de los procedimientos administrativos y de los medios de impugnación establecidos” (arts. 4º, 9, 10, 12, segundo párrafo, 17, fracción II, 64, fracción II, 70, 71, primer párrafo y fracción III, 73, 77, 78, fracciones I y II, 80, último párrafo).

Analicemos las reformas agrupadas en las materias arriba consideradas:

a) El artículo 3º se reformó para dar cabida a la fracción I bis por medio de la cual la Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue considerada autoridad competente para aplicar la Ley, el artículo 51 modificó su segundo párrafo para incluirla entre las instituciones que “establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinarlas responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas”, el artículo 79 su segundo párrafo para considerarla entre las que pueden llevar registro patrimonial, y el 80 adicionó la fracción I bis para incluirla entre las que sus trabajadores tienen obligación de

presentar declaración de situación patrimonial. Al artículo 51 se le adicionó el último párrafo para incluir dentro de las instituciones que pueden establecer órganos y procedimientos propios para substanciar las responsabilidades y aplicar las sanciones correspondientes, al Tribunal Fiscal de la Federación, a los Tribunales de Trabajo y a los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes (fracciones VII, VIII y IX, respectivamente, del artículo 3º), el artículo 79 modificó su primer párrafo para incluirlos con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las que la Secretaría llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial y el 80 su fracción VIII para considerarlos dentro de las que sus servidores públicos están obligados a presentar declaración de situación patrimonial.

- b) Este grupo de reformas, clasificadas por el tipo de normas que afectaron, se refieren a las obligaciones, sanciones, procedimiento y recurso de impugnación

Obligaciones: Se modificó el primer párrafo del artículo 47 para eliminar la confusión que de él se derivaba. *Texto original:* “Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, **según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas**”. *Texto reformado:* “... 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.**”⁷⁸ En la fracción VIII se suprimió la frase “el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o”, en

⁷⁸ La confusión a que se hace mención llevó a José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ en su texto ya citado a apuntar, “sobre la poco afortunada frase con que termina el primer párrafo del artículo 47”, lo siguiente: “Hasta donde nosotros sabemos, las normas del derecho militar, en absoluto establecen derechos laborales para los servidores públicos en general”. *Op. Cit.*, p. 133.

relación con la comunicación que deben hacer al titular de la dependencia o entidad en que presten sus servicios sobre las dudas fundadas que les susciten una orden. En la fracción XVIII se habló en plural “de las declaraciones” de situación patrimonial y se eliminó “ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación”, puesto que ya había otras autoridades que llevarían este registro. La fracción XX se adicionó y modificó de la siguiente manera: Texto original: “Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan”; *texto reformado*: “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”. Esta última redacción incorpora un elemento de control sobre los subordinados, la supervisión. La fracción XXIII establece una nueva obligación para los servidores públicos, estrechamente relacionada con el conflicto de intereses, en el sentido de abstenerse de celebrar o autorizar la celebración de pedidos de adquisiciones o arrendamientos o servicios, y de contratos de obras con un servidor público o con las sociedades en que éste sea parte, sin autorización de la Secretaría, y bajo ningún concepto con un inhabilitado.

Sanciones: Los artículos 53 (tres últimos párrafos), 56 (fracciones V y VI), 80 (penúltimo párrafo) y 81 (último párrafo). En el primer párrafo del artículo 53 se amplían las sanciones cuando causan daño o perjuicio, de un año hasta diez años (originalmente era de seis meses a tres años) si el monto no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal (antes: cien veces el salario mínimo), y de diez a veinte años (antes: de tres años a diez años) si excede dicho límite. Además, se le agregaron dos párrafos más, el

penúltimo, para disponer que un inhabilitado por diez años sólo puede volver a la función pública, después de cumplida su sanción, que el titular de la dependencia o entidad donde se pretenda contratar avise a la Secretaría y razone y justifique tal contratación. El último párrafo, señala que la contravención al anterior es causa de responsabilidad (si es una obligación debiera estar en el 47, y no es el único caso) y quedará sin efecto el nombramiento realizado. Las modificaciones a las fracciones V y VI del artículo 56 se refieren, la primera, a hacer más precisa la redacción a la luz de las modificaciones introducidas al señalar que la inhabilitación “será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente”, y la segunda, aclara que las sanciones económicas proceden de daños y perjuicios, y se mantiene el criterio para su aplicación, ya por el superior jerárquico o la Secretaría, de hasta cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, por el primero, y de más de ese monto, por la segunda. La adición del penúltimo párrafo del artículo 80 determinó que los servidores públicos que mientan en su declaración de situación patrimonial serán suspendidos, destituidos o inhabilitados de tres meses a tres años, según la gravedad y en términos de la Ley. La adición del último párrafo del artículo 81 reparó la omisión de dejar sin sanción al que no presente en tiempo su declaración de situación patrimonial de conclusión del encargo, al imponer la sanción de inhabilitación por un año.

Procedimiento: Los doce artículos afectados por la reforma para mejorar y precisar el procedimiento se refieren, la del artículo 4º, a precisar que cuando los actos y omisiones “queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según la naturaleza y por la vía procesal que corresponda”; señala que las autoridades que conozcan deberán turnar las denuncias a la que toque también conocer de ellas y cuidando de “no imponer dos veces por una sola conducta, sanciones de una misma naturaleza”. Las reformas a los artículos 9, 10, 12 y 17 se orientaron a mejorar y precisar el **procedimiento del juicio político**; los dos párrafos que

constituían el contenido de el artículo 9 (sobre el tiempo en que podrá iniciarse el juicio político y que las sanciones se aplicarán en un plazo no mayor de un año contado a partir de su inicio) pasaron a ser los dos últimos y el contenido, mejorado, del artículo 12 (sobre la denuncia contra cualquier servidor público ante la Cámara de Diputados, que deben ser nominales y contener elementos de prueba) vino a ser el de los tres primeros párrafos de este artículo, de tal suerte que al quedar libre el espacio del artículo 12 dio lugar a detallar el procedimiento del juicio político que hemos descrito en el capítulo anterior. El artículo 10 llamó a la Cámara de Diputados “órgano instructor y de acusación” y no sólo de acusación y adicionó que esta Cámara substanciará el procedimiento por medio de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales en cuyo seno se establecerá la Subcomisión de Examen Previo de Denuncias de Juicios Políticos. En el artículo 17 se reformó su fracción II para decir “que se encuentra acreditada la responsabilidad del acusado”, en lugar de “que existe probable responsabilidad del acusado”, en relación con el contenido de las conclusiones de la Sección Instructora cuando se determine que hay elementos de acusación. Muy importante fue la reforma de la fracción II del artículo 64, fundamento del **procedimiento administrativo disciplinario**, al dar a la autoridad materialmente juzgadora más tiempo para resolver y, en su caso, imponer las sanciones, al aumentar de tres días hábiles después de concluida la audiencia a treinta días hábiles después de desahogadas las pruebas. También contribuyeron a fortalecer el procedimiento disciplinario las modificaciones a los artículos 77 y 78, fracción I, el primero, al otorgar al Superior Jerárquico (figura que ha perdido importancia después de la reforma de diciembre de 1996) la misma facultad que a la Secretaría en materia de medios de apremio (sanción económica y uso de la fuerza pública) y, el segundo, al aumentar el plazo para la prescripción de la facultad sancionadora de la autoridad de tres meses a un año cuando el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no exceda de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, cuando antes era el diario.

Recurso de impugnación: El artículo 70 precisó que a los servidores públicos sancionados se les restituirá en el goce de sus derechos cuando las anulaciones firmes que decrete el Tribunal Fiscal de la Federación causen ejecutoria. Antes bastaba que existiera la resolución anulatoria aunque no fuera firme ni hubiera causado ejecutoria. En el artículo 71, primer párrafo, se suprimió al superior jerárquico en cuanto a las resoluciones que impongan sanciones que pueden ser impugnadas ante la propia autoridad, y se refirió a las resoluciones, en general; y por lo que hace a la modificación de la fracción III, se le dio congruencia con el primer párrafo al no mencionar ya al superior jerárquico y, además, lo importante fue que se incrementó el plazo para la resolución en el recurso de impugnación a treinta días hábiles (en lugar de inmediatamente o dentro de los tres días siguientes al término de desahogo de pruebas) y para la notificación de la resolución a uno no mayor de setenta y dos horas. La del artículo 73 se redujo a cambiar la palabra “impugnarlas” en lugar de “impugnarles”.

Las modificaciones y adiciones introducidas por esta reforma llevaron prácticamente el contenido de la Ley a su estado actual, no obstante la de 1996 haya significado un cambio trascendental en el sistema de responsabilidades administrativas.

3. Su contenido: las responsabilidades políticas, el procedimiento de declaración de procedencia, las responsabilidades administrativas y el registro patrimonial.

La **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos** vigente tiene su base constitucional en el artículo 109 al establecer que las Legislaturas Federal y de los Estados expedirán leyes de responsabilidades; consta de cinco títulos, entre los que se reparten sus 93 artículos. En su origen, como ya dijimos, sólo tenía cuatro títulos. La reforma de diciembre de 1997 adicionó el Título Quinto, *De las disposiciones aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal* (arts. 91-93), al cual nos hemos

referido cuando analizamos la séptima reforma a esta Ley reglamentaria. En el Título Primero, con un Capítulo Único (arts. 1º al 4º), se determina su objeto: *reglamentar el Título Cuarto constitucional en materia de servidores públicos sujetos de responsabilidades políticas y administrativas; definir éstas y sus procedimientos (juicio político y procedimiento administrativo disciplinario), y establecer las sanciones correspondientes; señalar las autoridades competentes para aplicarlos, determinar las autoridades competentes y el procedimiento de la declaración de procedencia, y reglamentar el registro patrimonial de los servidores públicos.*

Las responsabilidades políticas (Título Segundo, Capítulos I y II) son aquellas que nacen por actos u omisiones de los servidores públicos que integran un poder público, o tienen una jerarquía mayor o bien desempeñan una función pública trascendente cuya continuidad debe protegerse, conductas activas u omisas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho. El procedimiento mediante el cual se substancia y se determina la sanción correspondiente es el juicio político instituido por el artículo 110 constitucional y reglamentado por el Capítulo II (artículos 9º a 24) de la Ley de la materia. En su caso, se sanciona con destitución e inhabilitación.

Una función pública trascendente debe ser protegida para impedir interrupciones que comprometan su eficiencia y eficacia⁷⁹; por tal razón, la Constitución en su artículo 111 establece que para proceder penalmente contra un servidor público encargado de esta clase de funciones debe primero ser desaforado por la Cámara de Diputados mediante el procedimiento de declaración de procedencia (Título Segundo, Capítulo III, arts. 25 al 29 de la Ley reglamentaria). Es hasta que la

⁷⁹ La Real Academia Española en su *Diccionario de la Lengua* define por "eficacia: Virtud, actividad, fuerza y poder para obrar" y por "eficiencia: Virtud y facultad para lograr un efecto determinado." También se entiende por *eficiencia* la adecuada combinación de los medios para obtener un resultado y por *eficacia* la obtención del resultado predeterminado sin importar la racionalidad de los medios empleados; en esta última definición al contrario de la entregada por el *Diccionario*, la eficiencia enfatiza la integración óptima de los recursos y la eficacia el resultado.

Cámara de Diputados *declara la procedencia* cuando las autoridades competentes en materia penal pueden actuar.

La responsabilidad administrativa (Título Tercero, Capítulos I y II, artículos del 46 al 78), específicamente, se instituye en los artículos 109, fracción III, y 113 de la Constitución, al establecer que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, y, en general, en el primer párrafo del artículo 109, al disponer que las Legislaturas Federal y Locales “expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes... incurran en responsabilidad”.

La responsabilidad administrativa se define como aquella en que incurren los *servidores públicos (artículo 2º de la Ley) por actos u omisiones ilegales, deshonorados, desleales, parciales e ineficientes en el desempeño de su empleo, cargo o comisión (artículo 47), que deben ser investigados (artículo 65) por la autoridad competente (la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a través de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, las Contralorías Internas de las Dependencias, Entidades Paraestatales y Órganos Desconcentrados, así como de la Procuraduría General de la República y los Tribunales Administrativos en el caso del Poder Ejecutivo Federal, y las respectivas Contralorías Internas o equivalentes en los casos de los otros Poderes Federales o Autoridades consideradas en esta Ley⁸⁰) y, de resultar elementos incoar el procedimiento administrativo disciplinario (artículo 64). Substanciado el procedimiento de referencia, imponer, en su caso, las sanciones que correspondan (arts. 53, 54 y 55) y aplicarlas (art. 56) en la forma que determine la Ley.*

⁸⁰ Un caso especial representa la investigación, procedimiento administrativo y sanción de los servidores públicos de la Secretaría, en la que el Titular de su Contraloría Interna es designado por el Presidente de la República (art. 52 de la Ley).

Cabe advertir que en el procedimiento administrativo disciplinario deberán otorgarse las garantías de legalidad y seguridad jurídica, observándose lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales en relación con los principios jurídicos de irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, de juicio ante autoridad (tribunal) previamente establecida, de cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas antes de la conducta activa u omisa generadora de la infracción, de garantía de audiencia y de fundamentación y motivación de los mandamientos escritos de la autoridad competente para causar actos de molestia a los particulares.

El registro patrimonial (Título Cuarto, Capítulo Único, artículos del 79 al 90) se establece para controlar la evolución del patrimonio de los servidores públicos e inhibir, evitar y sancionar los actos u omisiones de los que puedan derivarse beneficios personales no considerados en los ingresos por sueldos, salarios y demás prestaciones, de los servidores públicos. La Ley dispone que la Secretaría llevará los registros de la Administración Pública Federal y de los tribunales Fiscal de la Federación⁸¹, del Trabajo y los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes. Si por estos últimos se entiende también a tribunales administrativos, como los expresamente mencionados, sale sobrando la aclaración, ya que los tribunales administrativos forman parte también de la Administración Pública Federal. Así mismo, tienen las mismas facultades en su ámbito de competencia, las Cámaras de Diputados y Senadores Federales, y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (art. 79). Debiendo quedar incluido en este artículo, no se menciona al Poder Judicial de la Federación.

⁸¹ El 28 de diciembre de 2000 (Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 31 de diciembre) se reformó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que en su artículo Décimo Primero señaló los transitorios de la Ley, y en el III se reformó "la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."

La Ley determina qué niveles de servidores públicos y de qué Dependencias, Entidades y Órganos Desconcentrados en el Poder Ejecutivo Federal, Poder Judicial de la Federación, Poder Legislativo Federal, Procuraduría General de la República y Órgano Ejecutivo Local del Distrito Federal (art. 80). Cuándo deben presentarse las declaraciones de situación patrimonial: la de inicio, sesenta días después de asumir el cargo, la de conclusión, treinta días después de la conclusión del encargo, y la anual, en el mes de mayo, así como las sanciones que recaen en caso de incumplimiento, sin causa justificada (art. 81).

En este Título, los artículos del 84 al 87 y 90 se refieren al enriquecimiento ilícito: Si hay signos evidentes de enriquecimiento por la desproporción entre lo que se muestra u ostenta y los ingresos del servidor público, la Secretaría puede investigar y ordenar auditorías, dándose cuenta al servidor público investigado o auditado de las motivaciones y fundamentos que tiene la autoridad para proceder de esa manera (art. 84). El servidor público puede inconformarse, dentro de los cinco días a la conclusión de las investigaciones y auditorías, ante la Secretaría contra lo asentado en las actas, explicando los motivos y aportando las pruebas en su poder, que deberá presentar en los treinta días siguientes a la presentación del recurso de inconformidad⁸² (art. 85). Los bienes de sus dependientes, sin acreditación de una adquisición legal, se computarán como si fueran del servidor público, y los ilícitos que se desprendan serán hechos del conocimiento del Ministerio Público para que éste proceda con arreglo a la ley penal (arts. 86, 87 y 90).

El artículo 88 establece el supuesto de una conducta del servidor público que de actualizarse se traduce en el delito de cohecho y, por lo mismo, se sancionará con arreglo a la ley penal: si durante el desempeño de su encargo, y un año

⁸² No confundir con la inconformidad que pueden presentar ante las Contralorías Internas y la Dirección General de Inconformidades de la Secretaría, los proveedores de bienes y servicios y los contratistas de obra, pues ésta no es un recurso, por no ser motivada por un acto de autoridad, sino contra un acto de una dependencia o entidad paraestatal por contrataciones, en que éstas actúan como entes privados.

después, un servidor público solicita, acepta o recibe de cualquier manera dinero, donación, servicio, empleo, cargo o comisión para sí o para sus parientes, proporcionado por persona o personas “cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público” durante el desempeño de su encargo y de lo que surja conflicto de intereses, se estimará como cohecho. El artículo 89 limita la recepción de regalos por los servidores públicos deberán informar a la Secretaría para ponerlos a la disposición de quien ella determine.

Se ha dejado al final el Capítulo IV, del Título Segundo, *Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo* (arts. 30 al 45) porque contiene una serie de disposiciones de procedimiento en las que enfatizaban las dos primeras leyes reglamentarias del Título Cuarto Constitucional, relacionadas con la inatacabilidad de las resoluciones de las Cámaras, la instauración del riguroso turno como en los juzgados, la no dispensa de trámites, la forma de emplazamiento, los acuerdos (que se tomarán en sesión pública), la acumulación de acusaciones, las medidas de apercibimiento, las excusas y recusaciones, los exhortos, pero, sobre todo, el artículo 45 que tantas controversias ha creado en el procedimiento administrativo disciplinario.

Este artículo 45 dispone que “en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal”, de donde pareciera desprenderse que el Código adjetivo supletorio fuera el Código Federal de Procedimientos Penales, sin embargo, la deducción no es tan clara si se parte de que este artículo se encuentra dentro de un capítulo de la Ley que expresamente se refiere a las “disposiciones comunes para los capítulos II y III del Título Segundo” de la Ley, o sea para el “procedimiento en el juicio político” y en el “procedimiento para la declaración de procedencia”. Estrictamente, este artículo

dispone que para estos dos procedimientos el Código Federal de Procedimientos Penales es el código supletorio, pero existe silencio de la Ley en lo que respecta al procedimiento administrativo disciplinario, lo que ha originado que unas autoridades, como la Secretaría de Contraloría de Desarrollo Administrativo desde su creación en 1982 hasta hace poco menos de un año⁸³, recurrieran al Federal de Procedimientos Civiles, y otras, como la Contraloría Interna del Consejo de la Judicatura Federal, al Federal de Procedimientos Penales. Lo que está a discusión es qué código adjetivo debe aplicarse supletoriamente al procedimiento administrativo disciplinario en razón de su propia naturaleza y no porque en la Ley haya una mención de un código sin precisar su aplicación a este procedimiento

4. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público federal

Si bien en responsabilidad política sólo pueden incurrir los servidores públicos que tienen una alta jerarquía, desempeñan funciones trascendentes o integran un poder público, esto no significa que no puedan incurrir también en responsabilidad administrativa. Por tanto, los servidores públicos sujetos de responsabilidad administrativa son todos los referidos en los artículos 108 de la Constitución y 2º de la Ley, que incluyen a todos los que desempeñan un empleo, cargo o comisión y a “todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”. En este sentido, son sujetos de responsabilidad administrativa todos los servidores públicos de los tres Poderes Federales (considerando a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral) y del Distrito Federal. Ya hicimos la observación de que el artículo 108 constitucional *no menciona expresamente a los servidores públicos, diferentes de los de elección popular, de las Cámaras federales, pero la Ley sí incluye a algunos (arts. 2º, 79 y 80, fracción I).*

⁸³ La Contraloría Interna en la Procuraduría General de la República ha aplicado el Código Federal de Procedimientos Penales como ley adjetiva supletoria.

Sin embargo, debido a que el artículo 46 de la Ley establece que "incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta Ley", se introduce la duda de si las personas que manejan o aplican recursos económicos federales quedan consideradas entre los sujetos de responsabilidad administrativa; en nuestra opinión deberían ser consideradas, pero la Constitución en su artículo 108 no lo hace explícito y el artículo 2º de la Ley, al mencionarlas, es posible que vaya más lejos de lo dispuesto por la Constitución.

A este respecto, SOBERANES FERNÁNDEZ ha señalado "que el artículo 2º de la Ley de Responsabilidades añade a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Disposición que además de mencionar sujetos no incluidos por la ley suprema, puede resultar peligrosa, ya que supuestamente se pueden reclamar a particulares responsabilidades que son propias de los funcionarios y empleados públicos, más aún que existen responsabilidades civiles y penales en las que pueden incurrir dichos particulares. Sin embargo, el artículo 46 de la Ley mencionada señala que incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2; ello lo interpretamos como que las personas particulares que manejen o apliquen los recursos federales, no siendo servidores públicos, no se les podrá exigir responsabilidad administrativa"⁸⁴.

En este razonamiento hay una *petición de principio* al considerar que el artículo 2º de la Ley al hacer referencia tanto a los servidores públicos como a las personas que manejan y aplican recursos públicos federales, unos y otras son diferentes; de aquí podrían desprenderse dos situaciones, la que señala Soberanes, esto es, que las personas que manejan y aplican recursos federales no son servidores públicos; pero también que ese artículo considere que se asimilan a los

⁸⁴ *Op. Cit.*, p. 132.

servidores públicos las personas de referencia. Este razonamiento puede encontrar su fundamento en los siguientes argumentos: Primero, la Constitución al referirse a los funcionarios locales incluye entre las causas de responsabilidad el manejo indebido de estos recursos, y no obstante no ser servidores públicos federales quedan, por ese hecho, considerados como sujetos de la ley, y, segundo, los particulares al aceptar manejar y aplicar recursos federales contraen una relación con la Administración Pública Federal de la que pueden nacer derechos y obligaciones. Estamos de acuerdo con Soberanes en que es posible que la ley mencione a sujetos no considerados por la Ley Suprema.

5. Las autoridades sancionadoras de las responsabilidades administrativas

Cada uno de los tres Poderes Federales, incluyendo el Instituto Federal Electoral, así como del Gobierno del Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia ha establecido los órganos y procedimientos para aplicar la Ley de Responsabilidades. En el caso de la Administración Pública Federal, con excepción de los tribunales administrativos que, con el fin de dotarlos de independencia y autonomía en sus decisiones tienen sus propios órganos, la autoridad competente para substanciar el procedimiento administrativo disciplinario y, en su caso, imponer y aplicar las sanciones, en los términos de la Ley de la materia, es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Impropiamente en el artículo 3º, en su fracción III, considera a “las dependencias del Ejecutivo Federal”, puesto que éstas, después de la reforma de diciembre de 1996 no tienen injerencia en materia de responsabilidades. Esta es una reminiscencia del anterior sistema de responsabilidades, al igual que otras a las que nos referiremos más adelante, casi siempre relacionadas con la figura jurídica del “superior jerárquico” establecida en su artículo 48 al decretarse la Ley en 1982:

“Para los efectos de esta Ley se entenderá por secretaría a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Para los mismos efectos , se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la contraloría interna de su dependencia”.

La reforma de diciembre de 1996 desapareció este concepto de superior jerárquico y su intervención en el procedimiento administrativo disciplinario. Los titulares de las dependencias y entidades podrán designar un representante para que participe en las diligencias a que dé lugar el procedimiento administrativo (art. 67). En la actualidad se entiende por superior jerárquico al “jefe del jefe inmediato superior”, y sólo para los efectos de notificación (art. 64, fracción II) y aplicación de ciertas sanciones (art. 56, fracciones I, II, III, IV, en relación con las sanciones de apercibimiento, amonestación, suspensión del empleo o destitución). En la aplicación de algunas sanciones la figura del superior jerárquico es también una reliquia del anterior sistema.

Los órganos de que se vale la Secretaría para substanciar los procedimientos y, en su caso, sancionar y aplicar las sanciones son, en términos de lo dispuesto por el artículo 60, las Contralorías Internas, llamados también órganos internos de control u órganos de control interno. En un afán de diferenciar las contralorías internas de las dependencias de las de las entidades en la reforma de 1996, a las primeras se refiere como órganos internos de control y a las segundas como órganos de control interno, pero en realidad, en nuestra opinión, no hay diferencias. Estos órganos deben contar con una área para recibir quejas y denuncias (art. 49).

6. Las obligaciones administrativas de los servidores públicos federales

Estas obligaciones se encuentran comprendidas, en veinticuatro fracciones (originalmente veintidós) en el artículo 47 de la Ley, que transcribimos a continuación:

Art. 47 - Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización 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 respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, 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 período 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 aquéllos de los que pueda resultar un beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;
- XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- XV. Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente 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 o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones 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 para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;
- XVIII Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación personal, 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 a los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en 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 competa 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 un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y
- XXIV. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos

El “catálogo” de obligaciones administrativas de los servidores públicos expuesto en el artículo 47 ha sido llamado también el código de conducta del servidor público. No es completo ni acabado, prueba de ello es que otras obligaciones se presentan en otros artículos de la ley, como la que se establece en el artículo 49: “todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias... y de evitar que con motivo de

éstas se causen molestias indebidas al quejoso”, así como a no inhibir “al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas o denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten”; la que dispone el artículo 53: Para que se vuelva a contratar a un servidor público que ha cumplido con el plazo por el cual fue inhabilitado, “el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, deberá dar aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada de tal circunstancia”; la específica que señala el artículo 57, cuyo caso general contempla la fracción XX ya citada por lo que bien hubiera podido obviarse, relativa a 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”; lo que prescribe el artículo 58: los actos u omisiones en que incurran los contralores internos y que impliquen responsabilidad administrativa serán sancionados por la Secretaría; o el artículo 59: “incurrir 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 esta Ley”.

La conducta, activa u omisa, del servidor público debe ocurrir durante el desempeño de sus funciones para que se actualicen los supuestos de la responsabilidad administrativa. Esta conducta puede ser consciente o involuntaria; lo importante es que surta los efectos para constituir una responsabilidad.

Cuando se apunta que el servidor público no debe inhibir las quejas o denuncias no significa que la autoridad interesada las promueva. Inhibir es oponerse a un impulso ya producido; promover es hacer nacer ese impulso; esto va de la mano con la diferencia que existe entre promover una queja contra un servidor público en particular y promover la cultura de la queja y la denuncia como una actitud

general de la sociedad. Cuando éstas nacen de un convencimiento, de una convicción, a protestar por conductas irregulares o negligentes de los servidores públicos, es algo que contribuye a la elevación del nivel de civismo en la sociedad. Lo otro, son conductas interesadas, sesgadas, que tienden a dañar reputaciones. En los últimos años se ha dado mucha importancia a un fenómeno conocido como atención a la ciudadanía, que surge de la transformación de la percepción del servicio administrativo como atención al cliente. En esta óptica el ciudadano es lo importante, lo cual es bueno, pero no a costa del prestigio de los servidores públicos, que contra lo que se cree comúnmente, la inmensa mayoría de ellos son honestos, diligentes y comprometidos con la mística de servicio público.

7 Las sanciones administrativas

El artículo 113 de la Constitución establece que las sanciones para las responsabilidades administrativas, “además de las que señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”. Con este fundamento constitucional, la Ley, en su artículo 53, determinó que “las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del Puesto;
- V. Sanción económica, e

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

La Ley no establece orden de grado en las sanciones. La práctica ha venido considerando que el apercibimiento es la sanción más leve y la inhabilitación la más grave, es decir, se ha considerado que el artículo 53 las presenta en orden ascendente de gravedad. pero no existe una base lógica o jurídica explícita que justifique este proceder. Es evidente, por sus efectos, que el apercibimiento y la amonestación son más ligeras que la destitución y la inhabilitación, o que ésta, también por sus efectos. es la sanción más fuerte de todas; pero, hay quienes la prefieren a una sanción económica, sobre todo si es cuantiosa. Ésta generalmente va acompañada con cualquiera de las otras sanciones. Es más, en la práctica, no existen diferencias entre el apercibimiento y la amonestación. La caracterización de privada o pública son elementos que determinan la intensidad de la sanción, a no ser que lo público alcance una dimensión que alcance a los llamados *medios*.

Pero qué es apercibimiento y qué amonestación. Manuel OSSORIO⁸⁵ define, en su *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, el concepto **Amonestar**: “Hacer presente alguna cosa para que se considere, procure o evite; advertir, prevenir; a veces por vía de corrección disciplinaria. Es, pues, una sanción benévola de aplicación en el Derecho Civil..., en el Penal, en el Laboral... y en el profesional...” , y **Apercibimiento**: “Corrección disciplinaria. Advertencia conminatoria hecha por autoridad competente, respecto de una sanción especial”.

Por su parte Rafael DE PINA⁸⁶, en su *Diccionario de Derecho*, con base en el Código Penal para el Distrito Federal (arts. 42 y 43) dice de estos dos conceptos,

⁸⁵ OSSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1995, pp 83 y 92.

⁸⁶ DE PINA, RAFAEL, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1981, pp. 75 y 87.

Amonestación: Advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere, pudiendo ser pública o privada”, y **Apercibimiento:** “Conminación que el juez hace a una persona cuando ha delinuido y se teme, con fundamento, que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer el que se propone u otro semejante, será considerado como reincidente. Corrección disciplinaria consistente en la amonestación que la autoridad competente dirige a un funcionario intimándole a evitar la repetición de una falta. Prevención o aviso”.

La Real Academia Española define ambos conceptos de la siguiente manera: **Amonestar:** “Hacer presente una cosa para que se considere, procure o evite. 2. Advertir, prevenir, reprender...”, y **Apercibir:** “Prevenir, disponer, preparar lo necesario para una cosa. 2. Amonestar, advertir. 3. *Der.* Hacer saber a la persona citada, emplazada o requerida, las consecuencias que se seguirán de determinados actos u omisiones suyas.”

Las definiciones anteriores no entregan elementos para diferenciar los dos conceptos, ambos son advertencias, prevenciones. Por tanto, resulta difícil esclarecer cuándo debe aplicarse una y cuándo la otra, esto es, no se diferencia entre ellas el grado de severidad. Sin embargo, la práctica ha establecido que la amonestación es una sanción mayor que el apercibimiento. No cabe duda que las dos son medidas correctivas diferentes y que se ha considerado mayor a la amonestación. Luis Humberto DELGADILLO GUTIÉRREZ dice que la amonestación “estrictamente no debería ser considerada como sanción, a diferencia del apercibimiento que sí es una sanción que se impone cuando previamente ya se había hecho una advertencia o amonestación, tal como se menciona en la *Enciclopedia Jurídica Omeba*, según la cual ‘...se practica disciplinariamente el apercibimiento como medida consecutiva a la amonestación

simple, para los casos en que el funcionario sea reincidente en una falta o incorrección que no llegue a constituir un delito⁸⁷. El que sean secuenciales la amonestación y el apercibimiento no da lugar para concluir que una sí es sanción y la otra no. Sólo puede desprenderse, según la *Enciclopedia* citada, que el apercibimiento es una sanción mayor que la amonestación, es decir, al contrario de lo que en la práctica mexicana se acostumbra.

No cabe duda que la inhabilitación es una sanción más grave que la destitución y ésta que la suspensión. Sin embargo, respecto de esta última la Ley la contempla, además de como sanción, como medida cautelar, precautoria o procedimental con carácter temporal (art. 64 tres últimos párrafos), a la cual se recurre cuando es necesario realizar investigaciones y no se desea que el servidor público denunciado quede en posibilidad de interferir con las indagaciones. Esta suspensión “cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento”. En cambio, la suspensión sanción puede ser de tres días a tres meses.

La Ley dice que la destitución es del puesto ¿en el que se cometió la infracción o en el que se ocupe al momento de decretarse la sanción?. Pensamos que es del puesto en que se cometió la irregularidad. Si el servidor público ya no se encuentra en dicho puesto, únicamente debe registrarse la sanción en el padrón de servidores públicos sancionados para que se deje constancia de que ese servidor público fue sancionado. La duración de la inhabilitación está precisada en la Ley: cuando es consecuencia “de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios” por un monto de que no exceda de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, la inhabilitación será de un año hasta diez años; si excede de ese límite, de diez a veinte años. Cuando es consecuencia de conductas graves, este mismo último plazo. Pero, ¿qué se entiende por conductas graves, quién las califica?

⁸⁷ *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos* (1996), Porrúa, México, pp.117-118.

Suponiendo que las sanciones sean claras y estén perfectamente diferenciadas, en función de los incumplimientos de las obligaciones contenidas en el artículo 47, ¿cuándo se aplican unas y cuándo otras?. La falta de una “tipificación” precisa de las infracciones administrativas deja mucha discrecionalidad en las autoridades competentes (los contralores internos y titulares de las áreas de responsabilidades) para substanciar los procedimientos administrativos disciplinarios y, en su caso, para la imposición de las sanciones, si bien la Secretaría ha realizado serios esfuerzos para uniformar los criterios⁸⁸ de imposición de sanciones y, en general, de todo el procedimiento administrativo.

En general, la Ley trata de las sanciones en los artículos 53, que las establece; 54, que señala los criterios de valoración; el 56, que determina las reglas para la aplicación de las sanciones. Los criterios de valoración establecidos en la Ley son: la gravedad de la falta y la conveniencia de suprimirla del quehacer gubernamental; la condición económica y social, la jerarquía, los antecedentes, las condiciones específicas, la antigüedad en el servicio y la reincidencia del infractor, así como las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y el beneficio obtenido o el daño y el perjuicio causados por el servidor público. De un análisis combinado prudente de estos elementos se derivará la justa evaluación para calificar la gravedad de la infracción y, por ende, la sanción que debe corresponderle.

El artículo 56 establece quién debe aplicar o ejecutar la sanción: El superior jerárquico ejecutará las sanciones de apercibimiento, amonestación y suspensión, así como la destitución de un servidor público de confianza. Atendiendo a la Ley laboral, la destitución de un servidor público de base la demandará el superior jerárquico ante las autoridades competentes. La inhabilitación será aplicable por la resolución de la autoridad competente. Las sanciones económicas las aplica la

⁸⁸ *Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público*, México, mayo de 1994, y *Criterios. Responsabilidades*, (dos carpetas)

Suponiendo que las sanciones sean claras y estén perfectamente diferenciadas, en función de los incumplimientos de las obligaciones contenidas en el artículo 47, ¿cuándo se aplican unas y cuándo otras?. La falta de una “tipificación” precisa de las infracciones administrativas deja mucha discrecionalidad en las autoridades competentes (los contralores internos y titulares de las áreas de responsabilidades) para substanciar los procedimientos administrativos disciplinarios y, en su caso, para la imposición de las sanciones, si bien la Secretaría ha realizado serios esfuerzos para uniformar los criterios⁸⁸ de imposición de sanciones y, en general, de todo el procedimiento administrativo.

En general, la Ley trata de las sanciones en los artículos 53, que las establece; 54, que señala los criterios de valoración; el 56, que determina las reglas para la aplicación de las sanciones. Los criterios de valoración establecidos en la Ley son: la gravedad de la falta y la conveniencia de suprimirla del quehacer gubernamental; la condición económica y social, la jerarquía, los antecedentes, las condiciones específicas, la antigüedad en el servicio y la reincidencia del infractor, así como las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y el beneficio obtenido o el daño y el perjuicio causados por el servidor público. De un análisis combinado prudente de estos elementos se derivará la justa evaluación para calificar la gravedad de la infracción y, por ende, la sanción que debe corresponderle.

El artículo 56 establece quién debe aplicar o ejecutar la sanción: El superior jerárquico ejecutará las sanciones de apercibimiento, amonestación y suspensión, así como la destitución de un servidor público de confianza. Atendiendo a la Ley laboral, la destitución de un servidor público de base la demandará el superior jerárquico ante las autoridades competentes. La inhabilitación será aplicable por la resolución de la autoridad competente. Las sanciones económicas las aplica la

⁸⁸ *Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público*, México, mayo de 1994, y *Criterios. Responsabilidades*, (dos carpetas)

contraloría interna respectiva. A este respecto la Ley de la materia (art. 55) establece que se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados. La Carta Magna en su artículo 111 señala que no podrán exceder de tres tantos, de lo que se desprende que la Ley o castiga de más (si la infracción amerita una sanción menor de dos tantos) o castiga de menos (si la infracción pudiera ser de más de dos tantos); estaría bien la sanción cuando la infracción merezca una sanción de dos tantos.

8. El procedimiento administrativo disciplinario o de responsabilidades

Este procedimiento está normado, en lo fundamental, por el artículo 64 de la Ley, que dispone:

"La Secretaría impondrá las sanciones a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, el día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles,

II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III.- 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, y

IV.- En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo. La Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción

o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

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

Se requerirá la 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."

Cuando en el párrafo segundo de la fracción I y en la parte final de la fracción II, se hace referencia a que "asistirá (y se le notificará la resolución) a la audiencia el representante de la dependencia", debe entenderse que también se incluye al representante de la entidad paraestatal, si ese fuera el caso, tal como corrige el artículo 67: "El titular de la dependencia o entidad podrá designar un representante que participe en las diligencias".

De lo anterior se desprende que el procedimiento administrativo disciplinario se inicia con el citatorio o emplazamiento del presunto responsable para que comparezca a una audiencia. Sin embargo, el artículo 49 cuando se refiere a las unidades de quejas y denuncias, señala que con éstas (las quejas y denuncias) "se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente". Esto deberá entenderse que con las quejas y denuncias se iniciará la investigación o verificación para determinar si existen elementos que ameriten el inicio del

procedimiento, emplazando a la audiencia al servidor público a quien se le *imputen las conductas irregulares*. Estas investigaciones se harán en los términos establecidos por el artículo 65, esto es, que en ellas “se observarán, en todo cuanto sea aplicable a (sobra esta a) las reglas contenidas en el artículo anterior”. En las investigaciones podrá citarse al presunto responsable para que alegue lo que a su derecho convenga.

Este procedimiento prevé, en la fracción II de este mismo artículo, que en determinados casos, las contralorías internas o, en su caso, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial (en virtud del artículo 21, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría), puedan citar a diversas audiencias de ley cuando el estado de la investigación arroje nuevas responsabilidades o deficiencias o dudas que merezcan esclarecerse antes de emitir la resolución respectiva. La fracción III entrega a las autoridades competentes un instrumento (la suspensión temporal) para mejor investigar las quejas y las denuncias. Para efectos de substanciar debidamente el procedimiento, las autoridades competentes podrán emplear como medios de apremio la sanción económica (hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal) y la fuerza pública (art. 77). Las resoluciones sancionatorias pueden ser impugnadas ante la propia contraloría interna o Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, en su caso, mediante el recurso de revocación o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante el juicio de nulidad o de legalidad (arts. 70, 71 y 73), pero de esto hablaremos en el próximo capítulo.

Es de advertirse que, no obstante que la Ley se refiere a los servidores públicos de todo el Gobierno Federal, el artículo 64, en su primer párrafo, señala únicamente a la Secretaría en relación con el procedimiento administrativo disciplinario, por lo que la Ley excluye del mismo a los otros Poderes de la Unión. Esto podría entenderse que se deriva de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (D. O. de 26 de mayo de 1995), que en su Octavo

Transitorio excluyó a la Suprema Corte de Justicia de los artículos 3º, 51 y 79 de la Ley, en que se le mencionaba, pero no es tal, ya que esta situación se arrastra desde la vigencia de la Ley, esto es, antes de cualquier reforma. De la forma en que está redactado el artículo 64, se desprende que el procedimiento administrativo a que se refiere es el que sirve para determinar las responsabilidades y, en su caso, imponer las sanciones, de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, pero puede llevar a una conclusión equivocada: que es la Secretaría el órgano sancionador del Gobierno Federal, en materia administrativa.

De todas las diligencias que practiquen las autoridades competentes al substanciar el procedimiento administrativo disciplinario levantarán actas circunstanciadas, suscritas por los que en ellas participen, apercibidos de las sanciones en que incurren quienes faltan a la verdad (art. 66). Así mismo, las resoluciones y acuerdos emitidos durante el procedimiento constarán por escrito y se registrarán como corresponde: sanciones y procedimientos disciplinarios, y, en especial, el registro de servidores públicos inhabilitados (art. 68); esto último, para que la Secretaría esté en posibilidad de “expedir las constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación”, requeridas por los servidores públicos o las dependencias y entidades en el momento del nombramiento para ocupar un empleo, cargo o comisión (art. 69).

9. Las deficiencias del procedimiento disciplinario

La principal deficiencia de este procedimiento está representada por el escaso desarrollo del mismo en la Ley y en la ambigüedad de la definición del código adjetivo supletorio, pues el artículo 45, si bien hace referencia expresa a que en el procedimiento, *en todo lo no previsto en esta Ley*, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, por el hecho del

lugar en que dentro de la Ley se encuentra, entre las disposiciones comunes para los procedimientos del juicio político y para la declaración de procedencia, puede entenderse que "el procedimiento" aludido es el relacionado con los mencionados expresamente, pero no con el administrativo.

Así mismo, al referirse a esta Ley origina que también pudiera quedar incluido el administrativo disciplinario. La Secretaría había venido invocando como código supletorio el Federal de Procedimientos Civiles, pero otras autoridades competentes consideran, basados en este artículo, el Penal. Lo anterior ha traído consecuencias anulatorias de las resoluciones emitidas. Si el tribunal con competencia para conocer las resoluciones administrativas disciplinarias sancionatorias es el Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y el Código Fiscal establece como Código Supletorio el Federal de Procedimientos Civiles, resulta lógico suponer que éste deba ser el indicado. Sin embargo, en nuestra opinión, no es de esta manera formalista como debe resolverse la cuestión sino según la naturaleza de las conductas que se juzgan con el procedimiento disciplinario: Con qué materia tienen más relación, ¿con la penal o con la civil?

10. La reforma de la Ley de diciembre de 1996

Hasta antes de esta reforma, en la aplicación de la Ley en la Administración Pública Federal participaban, además de la Secretaría, las otras dependencias, tanto en esta calidad como en la de coordinadoras de sector⁸⁹. El artículo 48 de la Ley, ya citado, señalaba: "Se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la contraloría interna de su dependencia". Las contralorías internas,

⁸⁹ Coordinadora de sector es una dependencia centralizada encargada de coordinar un conjunto de entidades paraestatales con funciones semejantes o relacionadas (arts. 90 de la Constitución General y 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

juntamente con sus titulares de primero y segundo nivel, dependían jerárquica y funcionalmente de los titulares las dependencias y entidades. Como coordinador de sector intervenía en razón de que las entidades paraestatales, al tener una personalidad jurídica distinta de las dependencias, no son autoridad y, por ende, no pueden ejercer actos de esta naturaleza, integrantes del procedimiento disciplinario.

Por tal motivo, había la necesidad de establecer los criterios para la intervención de la Secretaría y del Superior Jerárquico. El artículo 60 hacía esta delimitación en los siguientes términos: “La contraloría interna de cada dependencia (es decir, la dependencia a través de su contraloría interna) será competente para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría, que comunicará los resultados del procedimiento al Titular de la dependencia o entidad. En este último caso, la contraloría interna, previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría”. El artículo 56, fracción VI, también hacía esta distinción en la aplicación de las sanciones.

La reforma de diciembre de 1996 concentró la facultad sancionadora de la Administración Pública Federal en la Secretaría, la que mediante el mecanismo de hacer depender de ella, jerárquica y funcionalmente, a los titulares de las contralorías internas y de las áreas de responsabilidades, tanto de las dependencias y entidades como de la Procuraduría General de la República, y darles el carácter de autoridad para realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de la Secretaría (arts. 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

Sin embargo, dispuso que los órganos internos de control y órganos de control interno formaran parte de sus estructuras administrativas. Esta reforma sólo afectó a los titulares del órgano interno de control u órgano de control interno y de sus áreas de auditoría, responsabilidades y quejas, pero “la relación laboral del resto del personal... no se modifica” (art. Transitorio Quinto del Decreto de reformas).

Esta sexta reforma incluyó a los artículos 48, 56, 57 y 60 de la Ley de la materia. El artículo 48 eliminó la definición de superior jerárquico y señaló que se entenderá por Secretaría, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. En la fracción VI del artículo 56, relacionada con la aplicación o ejecución de la sanción económica, eliminó también al superior jerárquico. En artículo 57, en el primer y segundo párrafos, se incluyó a las contralorías internas de las entidades paraestatales y en el mismo segundo párrafo, además, se eliminó la mención al superior jerárquico; se derogó el tercer párrafo, y en el cuarto, que quedó como tercer párrafo, se agregó la frase “de la dependencia o entidad respectiva”. En el artículo 60 está la reforma fundamental: “La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias”, pero como la facultad sancionadora pertenece a los titulares de la contralorías internas y de las áreas de responsabilidades, y como éstos, a su vez, dependen de la Secretaría, se entiende que es a ésta, en la Administración Pública Federal, a quien pertenece la facultad para substanciar los procedimientos disciplinarios y sancionar.

Esta reforma, en vigor desde el 1 de enero de 1997, significó una concentración de la facultad sancionadora en la Secretaría, una transformación radical del anterior sistema descentralizado, y vino a dar certidumbre en cuanto a la competencia en materia de responsabilidades dentro de la Administración Pública Federal. En su concepción y aplicación se siguió el esquema imperante para la contraloría interna de la Secretaría, cuyo titular es nombrado por el Presidente de

la República, pero la estructura de la misma pertenece a la Secretaría. Y no podía ser de otra manera, porque si no dejaría de ser interna, sería una *contradictio in terminis*, hubiera sido una delegación de la Presidencia de la República. Este sistema se hizo extensivo al resto de la Administración Pública, sólo que en este caso, a los contralores internos los nombra el Titular de la Secretaría, pero el órgano de control sigue siendo interno, pertenece a la estructura de la dependencia o entidad o Procuraduría General de la República, para evitar que se conviertan en delegaciones de la Secretaría, lo que sería una *contradictio in adiecto*

11. La falta de congruencia de algunos de sus artículos al dejar de considerar las reformas introducidas

Al eliminarse en el artículo 48 la definición de superior jerárquico y al mantenerse este concepto en los artículos 47, fracciones VII, XIV y XX; 50; 56, fracciones I, II, III Y IV; 57, tercer párrafo; 64, fracción II; 74; 77, y 78, así como en el 61, que se refiere al coordinador de sector, no queda claro en qué sentido debe entenderse: si permanece el mismo significado de antes de la sexta reforma se estaría dando injerencia a los titulares de las dependencias en el procedimiento administrativo disciplinario, contraviniendo lo dispuesto en la Ley sobre a quién pertenece la facultad sancionadora en la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, con excepción de los tribunales administrativos considerados en las fracciones VII, VIII y IX del artículo 3º de la Ley. Debe, pues, haber otro significado, aunque no expreso en la Ley, compatible con el contenido de los artículos mencionados y que no la contradiga.

En el artículo 47, fracción VII, al referirse a "superiores jerárquicos inmediatos o mediatos", se entiende que no tenía el significado que le atribuía el anterior contenido del artículo 48; la fracción XIV, menciona el concepto de manera

ambigua, y la fracción XX, parece utilizarlo en su sentido original, pero en última instancia no afectan abiertamente el nuevo significado de la Ley. En el primer párrafo del artículo 50, si no se entiende como antes de la reforma su mención es superflua, y así podría entenderse.

En las cuatro primeras fracciones del artículo 56 y primer párrafo del 78, relativo a la aplicación de las sanciones y prescripción de la facultad sancionadora, debe entenderse de manera distinta a su anterior significado, de otra forma contradiría a la Ley. En el último párrafo, del artículo 57 que fue reformado en esa ocasión, inexplicablemente se mantuvo el concepto en el sentido que la reforma a la Ley eliminó, por lo que su mención, en nuestra opinión, es una reliquia del anterior sistema descentralizado de aplicación de la Ley: La Secretaría siempre debe conocer de cualquier queja o denuncia, grave o leve, porque es la única que tiene la facultad sancionadora. En el mismo sentido el artículo 61 se refiere al coordinador de sector. La fracción II del artículo 64 mantiene el concepto, pero es salvable con el significado que se le da en la práctica: superior jerárquico es el jefe del jefe inmediato.

La mención contenida en el artículo 74, sí es grave porque da facultades al superior jerárquico y a la Secretaría para impugnar las resoluciones absolutorias (debiera decir anulatorias) que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación; la intervención de este tribunal es requerida por el servidor público afectado por una resolución de la Secretaría, por lo que el tribunal, de anulación y legalidad, anularía por ilegal la resolución; por tanto, es competencia de la Secretaría y no del superior jerárquico, impugnar esta decisión. En el mismo sentido, la facultad para emplear medios de apremio en relación con el procedimiento administrativo disciplinario es de la Secretaría, por lo que, en nuestra opinión, no es correcto mencionar al superior jerárquico en el artículo 77.

12. Los diversos criterios de interpretación de la sexta reforma a la Ley

La reforma entró en vigor el 1 de enero de 1997. A partir de esta fecha, la Secretaría es la única con atribuciones para substanciar el procedimiento administrativo disciplinario y, en su caso, sancionar. Los órganos de los que se vale la Secretaría para cumplir con esta facultad son las contralorías internas de las dependencias y entidades y de la Procuraduría General de la República, así como la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. Por otra parte, la contraloría interna de la Secretaría, en términos del artículo 52 de la Ley, extendió su facultad sancionadora a los nuevos servidores públicos de la Secretaría

Las contralorías internas de las dependencias continuarían con su función de sancionar únicamente a los servidores públicos de la dependencia respectiva, puesto que ahora las de las entidades se encargarían de hacer lo propio con sus servidores públicos. Por tal motivo, el Transitorio Cuarto dispuso que los órganos de control interno de las entidades paraestatales resolverían los procedimientos en trámite en las dependencias coordinadoras de sector, en los términos de las disposiciones legales que los rigen. Se tuvo cuidado de evitar la retroactividad de la ley y, en general, garantizar la legalidad y la seguridad jurídicas. En la práctica, las contralorías internas de las entidades paraestatales no sectorizadas (que no tenían coordinador de sector), también llevaron sus procedimientos que se encontraban en trámite en la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría, que era la encargada, en esta materia, de hacer el papel que realizaban las contralorías internas de las coordinadoras de sector.

La contraloría interna de la Secretaría, encargada de sancionar a los servidores públicos de la Secretaría, ahora tenía que conocer de las irregularidades de los titulares de las contralorías internas y de las áreas de auditoría,

responsabilidades y quejas de las propias contralorías. Hubo un criterio en el sentido de que en esta facultad se incluía a las infracciones cometidas u ocurridas antes del 1 de enero de 1997; de haber imperado esta tendencia, la contraloría hubiera ido más allá de lo dispuesto por el artículo 52 al sancionar a servidores públicos que en el momento de la comisión de la infracción no eran servidores públicos de la Secretaría; por tanto, esta facultad correspondería, si el contralor o titulares de área ya no permanecieran en sus puestos, a la contraloría interna de la dependencia o entidad, pero si continuaban en ellos, la facultad sería de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

Otra cuestión planteada fue si todos los servidores públicos de las contralorías internas eran servidores públicos de la Secretaría. Ésta se resolvía con el Transitorio Quinto, ya citado. A parte de los servidores públicos que pasan a depender de la secretaría, según la reforma, los demás seguían perteneciendo a la dependencia o entidad por lo que las infracciones tocaba substanciarlas a la contraloría interna respectiva. Las contralorías internas no pertenecen a la Secretaría, por tanto éstas, sobre todo las de las entidades, no son autoridad en materia de responsabilidades, sino solamente sus titulares a que nos hemos referido.

CAPITULO QUINTO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

1. Su carácter sumario

En gran medida nos hemos referido ya al procedimiento administrativo disciplinario. Sin embargo, es necesario ahora entrar a analizar algunas de sus características y algunos de sus problemas más notables.

El procedimiento disciplinario está concebido para substanciar en forma breve, pero sin sacrificar las “formalidades esenciales” establecidas en la Carta Federal. Generalmente, se desarrolla en la misma audiencia de ley, salvo que las pruebas ofrecidas por el presunto responsable tengan que prepararse previamente para su posterior desahogo, o que el mismo desahogo requiera, por su número y duración, de otras diligencias. En tal sentido, puede afirmarse que el procedimiento disciplinario es, generalmente, de carácter sumario, entendiendo este concepto no como instrucción o investigación previa que realiza el juez de instrucción, como antecedente del juicio plenario u ordinario, sino, como señala MEDINA LIMA, en su sentido de “breve, sucinto, resumido, compendiado”, en el “que la audiencia principal se realiza en un solo día sin interrupción, a menos que el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes haga imposible recibirlas en una sola sesión”⁹⁰.

Esta es la norma general, no obstante, hay ocasiones en que la gravedad de la conducta del servidor público o la complejidad o complicación, por diversas razones, del procedimiento requiere de un tiempo de substanciación más prolongado, pero puede afirmarse que en todo caso su duración es corta. El mismo artículo 64 en su fracción II, obliga a la Secretaría a que deberá resolver dentro de los treinta días hábiles siguientes al desahogo de las pruebas.

⁹⁰ MEDINA LIMA, Ignacio, “Juicio Sumario”, en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, Op. Cit., p.1873.

2 El artículo 64 de la Ley de la materia

Este artículo establece el inicio, propiamente dicho, del procedimiento administrativo al disponer la notificación o emplazamiento del presunto responsable para la celebración de la audiencia de ley, que se llevará a efecto entre los cinco y los quince días después de surtir efectos la notificación, en términos del código adjetivo aplicable supletoriamente. Entre los principales problemas encontrados en esta parte del procedimiento se encuentran: el contenido del emplazamiento, la notificación misma y el código adjetivo supletorio, problema este último que se plantea por el silencio de la Ley, respecto del procedimiento administrativo disciplinario. Además, la indefinición acerca de la existencia de interés jurídico del denunciante o quejoso en el procedimiento es también fuente de conflictos. A este problema nos referiremos más adelante.

La notificación del emplazamiento y de las resoluciones es uno de los problemas más recurrentes a que se enfrenta el procedimiento. Los notificadores de la Secretaría, tomada en su función sancionadora, esto es incluyendo a los titulares de las contralorías internas y de las áreas de responsabilidades, a diferencia de los del Poder Judicial Federal, no tienen fe pública, por lo que modos perfectamente legales de notificación quedan expuestos a la conveniencia del presunto responsable, quien generalmente alega falta de notificación. Lo anterior, además de la dificultad para localizar los domicilios, casi siempre lejanos, de difícil acceso o sin personas con quien entenderse.

La falta de “tipificación” de las infracciones dificulta, no en pocas ocasiones, la motivación y fundamentación adecuadas de las imputaciones contenidas en los oficios de emplazamiento. Esto también es válido para las resoluciones en que se sanciona a los servidores públicos hallados responsables. A este respecto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sostenido las siguientes tesis:

PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS.- GARANTÍA DE AUDIENCIA.- De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndosele saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuáles son éstas, se le dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa.

Pleno, RTFF, Tercera Época, Año I, No. 6, Junio de 1988, Pág. 38.

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- GARANTÍA DE LEGALIDAD.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de nuestra Carta Magna, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para que esta garantía de legalidad se satisfaga en la resolución de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, mediante la cual se sanciona administrativamente al servidor público con la destitución del puesto que ocupa y la inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, aquélla debe contener el precepto o preceptos legales, así como el ordenamiento jurídico respectivo que de manera específica y concreta establezcan las obligaciones que incumben al servidor público en el desempeño del puesto de que se trata y que, a criterio de la mencionada Secretaría de Estado, el sancionado incumplió o lo hizo negligentemente; sin que sea suficiente para respetar dicha garantía la cita del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, habida cuenta que este cuerpo normativo previene de un modo general las obligaciones inherentes a todo servidor público.

Pleno, RTFF, Tercera Época, Año IV, No. 47, noviembre de 1991, Pág. 17.

La falta de declaración expresa de la Ley respecto de cual es el Código Adjetivo supletorio, introduce incertidumbre en las resoluciones, pues éstas quedan expuestas al criterio que sustente la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o el Colegiado de Circuito. La Secretaría, como ya se ha apuntado, había venido sosteniendo el criterio de que el supletorio era el Código Federal de Procedimientos Civiles. Sin embargo, algunas salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de los Tribunales Colegiados de Circuito han resuelto que el Código Adjetivo Supletorio es el Código Federal de Procedimientos Penales.

Al emitir la resolución que quepa en el procedimiento administrativo disciplinario, en términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 64, la Secretaría, a través de los contralores internos o titulares de las áreas de responsabilidades o de la *Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial*, podrá considerar lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley de la materia: "Abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando la causa de su abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal". Así mismo, cuando el infractor confesare su responsabilidad y se acepte como válida esta confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable, pero en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiere percibido. La Secretaría resolverá, a su juicio, suspenderlo, destituirlo o inhabilitarlo (art. 76).

Si bien, en ocasiones, para el buen desarrollo de las investigaciones o verificaciones es conveniente recurrir a la suspensión temporal del servidor público, presunto responsable, tal como lo establece el antepenúltimo párrafo de este artículo en comento, el hecho de que sea una decisión excesivamente discrecional y que no se contemple un término preciso para su duración, la convierte en un arma de presión contra el servidor público: "La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría". Tal facultad es, a nuestro juicio, abusiva; debiera reglamentarse cuándo debería de concluir esta suspensión, porque en la forma en que está atribuida bien podría concluir el procedimiento y, no obstante *ser evidente la falta de responsabilidad*, se tendría que esperar a emitir la resolución para en ella determinar lo establecido en el penúltimo párrafo sobre la "restitución en el goce de sus derechos".

Si la sanción fuere sancionatoria y el acto u omisión del servidor público responsable hubiere causado daños y perjuicios, la resolución deberá comunicarse al particular dañado o perjudicado para que se encuentre en posibilidad de hacer la reclamación correspondiente ante la Secretaría, a través de sus contralores internos, para que se determine el pago. Si éste no procediera por esta vía el particular tiene abierta la jurisdiccional o cualquier otra. Si se reconoce el adeudo y se ordena el pago al particular el Estado podrá repercutir de los servidores públicos el pago realizado.

3 El Problema de la indeterminación del Código Supletorio

En las anteriores leyes reglamentarias del Título Cuarto Constitucional, la Procuraduría General de la República desempeñaba un papel preponderante no sólo en el procedimiento para determinar la responsabilidad por “delitos y faltas oficiales”, sino también en la manifestación de bienes. No cabía duda entonces que el código adjetivo era el penal, puesto que la responsabilidad de los funcionarios o empleados de la Federación se trataba como delito. Pero al distinguirse en la actual Ley la responsabilidad pública u oficial de los delitos, ya no es tan evidente cuál es el código adjetivo. Para el procedimiento del juicio político y para el de declaración de procedencia la propia Ley de manera expresa señala al Código Federal de Procedimientos Penales (art. 45), pero aunque no se hiciera explícito, pocas dudas habría de aplicar este código en el antejuicio o procedimiento de declaración de procedencia, puesto que el desafuero es precisamente para permitir la actuación de las autoridades en materia penal; respecto del juicio político ya no sería tan evidente, pero por la importancia de la infracción podría pensarse que también esa norma adjetiva sería la aplicable. Este pudo haber sido el razonamiento del legislador al formular el artículo 45 vigente. El criterio jurisdiccional que ha venido prevaleciendo es el de considerar al Código Adjetivo Penal como el supletorio a la materia administrativa, y de esta manera se han pronunciado diversos Tribunales de Circuito, cuyas resoluciones

del Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito y Séptimo del Primer Circuito, a continuación transcribimos⁹¹:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS.- SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y NO LAS DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- En los procedimientos de responsabilidad administrativa, que son instaurados conforme al título tercero, capítulo I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para investigar la conducta de los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones dejaron de cumplir con su obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia, que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y en su caso fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva, , es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, porque en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expresamente se establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esa Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, lo que excluye la aplicación para ese efecto del Código Federal de Procedimientos Civiles, sin que lo impida el hecho de que el citado precepto se encuentre contenido en el capítulo IV, del título segundo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III, de ese mismo título, que se refieren al procedimiento en el juicio político; porque al no existir en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ninguna otra disposición relativa a la supletoriedad, nada permite concluir que en los demás casos sea aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles; de ahí que sea el ordenamiento adjetivo penal, el aplicable supletoriamente para la substanciación y resolución de todos los procedimientos previsto en la Ley Federal de Responsabilidades, incluyendo el relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo V, enero de 1997, Tesis Aislada, VIII.1º.8 A, Página 540.

En el mismo sentido se ha pronunciado el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, octubre de 1998, Tesis Aislada, I.7º.A.23 A, Página 1203:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS

⁹¹ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *IUS 2000, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, 1917-2000*.

PENALES. De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la ley supletoria aplicable, cuando ésta no prevea algunas cuestiones sobre el procedimiento así como en la apreciación de las pruebas, lo es el Código Federal de Procedimientos Penales; esto es, cuando se diriman cualesquiera de los procedimientos establecidos en la citada ley, incluso el relativo a cuestiones sobre responsabilidad administrativa de funcionarios públicos, pues *no existe otra disposición que autorice emplear otro ordenamiento* en supletoriedad; siendo irrelevante, que dicho precepto esté contenido en el capítulo IV del título segundo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III de ese mismo título, que se refieren al procedimiento en el juicio político.

Queda la pregunta: ¿Por qué es irrelevante su ubicación dentro de la Ley? ¿No ésta señala expresamente que ese Capítulo IV contiene disposiciones generales que se refieren al juicio político y a la declaración de procedencia? ¿Por qué irrelevante, entonces? En nuestra opinión haría falta razonar más esta interpretación.

En el caso de la responsabilidad administrativa, porque se sanciona con medidas disciplinarias, nace la duda. Cuando en la resolución que citamos en el punto anterior, se dice que al no existir en la Ley ninguna otra disposición relativa a la supletoriedad, “nada permite concluir que en los demás casos sea aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles”, pero tampoco permite concluir que en la responsabilidad administrativa sea aplicable un código al que la Ley señala expresamente para los procedimientos de juicio político y de declaración de procedencia. La cuestión se zanjaría analizando la naturaleza de la responsabilidad administrativa y, en razón de ella, determinar qué código sería el aplicable, o bien, formalmente, que el legislador disponga en la Ley cuál sería esa norma adjetiva.

Mientras no haya una definición, las resoluciones de la autoridad administrativa competente para imponer las sanciones, quedarán al criterio del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y del Poder Judicial Federal, que, por otra parte, ni todas las salas ni todos los tribunales de circuito sostienen el mismo criterio, lo cual somete a una innecesaria incertidumbre a las autoridades que

tienen que substanciar los procedimientos administrativos disciplinarios e imponer las sanciones correspondientes. Por ello, es pertinente que el legislador se pronuncie abiertamente en la Ley.

Si el Poder Ejecutivo Federal, y los demás Poderes en el ámbito de su competencia, tienen en el procedimiento disciplinario un instrumento para sancionar administrativamente a sus trabajadores, la naturaleza de este procedimiento es civil, sobre todo si se considera que la materia laboral, ahora social, en un momento de la evolución del Derecho formó parte del Derecho Civil. Por otra parte, siendo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el órgano ante el cual se impugnan las resoluciones que se comentan, el Código Fiscal de la Federación dispone en su artículo 197, que en los juicios que se promuevan ante dicho Tribunal, “a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles”. Sin embargo, no se ignora que el procedimiento administrativo disciplinario no dirime situaciones entre particulares, sino que conduce a la absolución o la condena, a la sanción, y, en este sentido, guarda similitud con el procedimiento penal.

No hay duda de que las infracciones por actos y omisiones de los servidores públicos que el procedimiento disciplinario somete a juicio son de menor trascendencia que los del juicio político o penal. Lo que no significa que los actos u omisiones que infrinjan normas administrativas, por su gravedad, no puedan trascender la corrección administrativa y deriven en lo penal (o civil), pero la autoridad administrativa únicamente juzgará la falta administrativa. Si bien los actos y omisiones constitutivos de responsabilidad política y de responsabilidad administrativa son especies del género responsabilidades públicas u oficiales, entre dichas especies hay diferencias específicas. Tal vez éstas puedan aportar alguna luz para determinar si el código adjetivo debe ser el mismo o distinto para ambas especies de responsabilidades públicas.

4. La imprecisión en la “tipificación” de las responsabilidades o irregularidades administrativas y la consecuente falta de consistencia en los criterios para sancionar

Si se analiza el catálogo de obligaciones del artículo 47, lo primero que surge es la consideración de que cada fracción de este artículo contiene obligaciones cuya infracción puede dar lugar a diversas sanciones. Una misma obligación infringida puede ser resultado de actos u omisiones de diferente intensidad, la cual no es susceptible de ser medida o tipificada para que a cada violación corresponda una determinada sanción. Queda, pues, al juzgador un amplio margen de discrecionalidad en la imposición de la sanción. Por ejemplo, contravenir la obligación: “Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público”, puede acarrear un simple apercibimiento o amonestación o bien dar lugar a una inhabilitación, lo cual dependerá de la gravedad del acto u omisión, pero también de la importancia de la disposición jurídica, medida ésta en función del impacto que tenga en algún campo de la economía, de la sociedad o de la administración pública. ¿Quién califica estas situaciones?, ¿hay forma de uniformar el criterio sancionador para todas las veces o la dificultad natural, en este sentido, restará consistencia a la sanción, y dará paso a la subjetividad?

Lo anterior, si fuera posible, podría corregirse haciendo una precisa descripción legal de la infracción. No se desconocen las dificultades inherentes a esta tarea, pues tendrían que precisarse infinidad de infracciones concretas; sin embargo, por no ser penal la materia que se norma, podrían definirse “grandes tipos” y, dentro de ciertos límites, recurrirse a la analogía, tomándolos como referentes. Esta dificultad fue reconocida por el legislador que optó por definir las obligaciones antes que las infracciones, y sólo de manera indirecta derivar estas últimas. De aquí viene la imprecisión en la determinación del “tipo” y en la inconsistencia en las sanciones, pese a los grandes esfuerzos realizados por las autoridades para uniformar los criterios aplicables. Sin embargo, hay resoluciones

de Tribunales de Circuito que se pronuncian por considerar como no necesaria la definición del “tipo” de la infracción, lo que ayuda a la autoridad administrativa en sus resoluciones emitidas con base en una Ley que adolece de lagunas e imprecisiones. Criterios como, por ejemplo, el que sostiene la Tesis Aislada I.4º.A.220 A emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el 12 de febrero de 1997:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ARTÍCULO 47, DEBIDA INTERPRETACIÓN DEL. Al efecto, el dispositivo en cita es uno de los que integran el capítulo denominado: “Sujetos y obligaciones del servidor público”, de la ley aludida; si bien en dicho precepto no se reglamenta expresamente que el resultado positivo de un análisis toxicológico, practicado a un servidor público debe sancionarse; es relevante hacer énfasis en que el artículo invocado es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a que está sujeto, por lo que si ejerce su función en contravención a dichas obligaciones, no es necesario que la conducta irregular del servidor se encuentre tipificada en forma específica, es suficiente establecer que no se sujeta a los supuestos exigidos para examinar la responsabilidad que la acción u omisión pueda ocasionar

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, enero de 1999, página 872.

La diversidad de la administración, formal y material, complica la concreción de las infracciones, las que traducen la diversidad de aquélla. Esto es producto de la novedad de la materia y de su propia complejidad. Una misma infracción, que puede adquirir ribetes múltiples, confunde y orilla a calificaciones que pueden ser inconsistentes, dependiendo del puesto, dependencia y monto en que se haya cometido. Cada una tiene gradación distinta, pero difícil de medir uniformemente. Tampoco es un llamado al “casuismo”, se trata de encontrar una salida que permita dar unidad al sistema de calificación y valuación para la imposición de sanciones que debe comenzar con una adecuada definición legal de la infracción.

Sin desconocer la dificultad del tema, se considera que el legislador debe avanzar en la precisión de la definición legal del “tipo”, hacer un esfuerzo por definir cada infracción y, dentro de cada una, precisar los grados de gravedad a efecto de

hacer consistentes las sanciones. Esto vendría a contribuir a la restricción de la discrecionalidad de las autoridades administrativas encargadas de la imposición de las sanciones.

5 El recurso de revocación

En sus artículos 70, 71 y 73, la Ley contempla el derecho de los servidores públicos de impugnar las resoluciones ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y ante la propia autoridad que haya emitido la resolución sancionatoria, en los siguientes términos:

Art. 70.- Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

Art. 71.- 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.

I.- La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

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, y

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.

Art. 73.- El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta Ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En realidad el artículo 73 debiera estar en primer orden, ya que contiene la disposición general. El contenido de los artículos 70 y 71 es el desglose que se hace del 73. Sin embargo, este fue el resultado de la reforma sufrida por estos primeros artículos: Originalmente, el artículo 70, se refería a “los sujetos sancionados” y no a “los servidores públicos”, así mismo, no se refería a las resoluciones anulatorias “firmes” del Tribunal Fiscal. Por su parte, el artículo 71 se refería a “las resoluciones que dicte el superior jerárquico” y los plazos para desahogar las pruebas (cinco días, y podía ampliarse cinco días más) y para resolver (tres días) eran excesivamente cortos lo que obligaba a la autoridad a una falta de profundidad en el análisis de los asuntos; el artículo 73 no era general, sino específico, puesto que se refería a “las resoluciones administrativas de la Secretaría”, en las que se podía optar por impugnarlas ante el Tribunal Fiscal o mediante el recurso de revocación. De donde parece desprenderse que las especificaciones eran innecesarias, puesto que tanto las resoluciones de la Secretaría como las del superior jerárquico se impugnaban ante el Tribunal Fiscal de la Federación y mediante el recurso de revocación, aunque también puede entenderse que en las resoluciones del superior jerárquico era necesario agotar el recurso de revocación. Actualmente es optativo para el servidor público sancionado impugnarlas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o bien por el recurso de revocación.

Además la Ley se refiere a otros artículos vinculados con las impugnaciones, como el 72 y 74, que citamos textualmente a continuación:

Art. 72.- La interposición del recurso (de revocación) suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

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

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

- a) Que se admita el recurso;
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños y 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.

Art. 74.- Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico.

El artículo 72 contiene el derecho del sancionado de solicitar la suspensión de la aplicación de la sanción, siempre que concurren ciertos requisitos o se garanticen los intereses del fisco, en su caso. El 74, otorga al superior jerárquico la facultad para impugnar las resoluciones absolutorias (anulatorias de las resoluciones sancionatorias) del Tribunal Fiscal cuando en realidad ya no tienen injerencia como autoridades administrativas substanciadoras y sancionadoras en el procedimiento administrativo disciplinario. Sin embargo, al surtir el efecto de restitución en el goce de sus derechos (art. 70), una resolución de esta naturaleza podría afectar intereses de la dependencia o entidad que, posiblemente, harían nacer el interés jurídico del titular de la dependencia (superior jerárquico), pero también de la entidad, que estaría siendo omitida.

Generalmente los servidores públicos impugnan las resoluciones de las autoridades imponedoras de sanciones directamente ante el *Tribunal Fiscal de la Federación*, aunque hay quienes, con la esperanza de que el órgano sancionador vuelva sobre sus pasos, modificando su resolución, lo hacen ante él, mediante el recurso de revocación.

6. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

La Ley hace referencia expresa al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en sus artículos 3º, fracción VII, 70, 73 y 74. En la fracción VII del artículo 3º se incluye al Tribunal como autoridad competente para aplicar la Ley, en tanto Tribunal Administrativo que conoce de las controversias entre un

particular y una autoridad administrativa, en tanto órgano de impartición de justicia administrativa federal. Deberá considerarse parte integrante de la Administración Pública Federal para que sus Magistrados y sus trabajadores estén considerados dentro del Título Cuarto de la Constitución, puesto que expresamente no están mencionados en él, y, en este sentido, es como se interpreta que la fracción VII del artículo 3º de la Ley lo incluya como autoridad competente.⁹²

Los restantes artículos citados se refieren a la impugnación que los servidores públicos sancionados pueden llevar a cabo ante el Tribunal. MARGÁIN MANAUTOU⁹³ señala que el contencioso administrativo se refiere “a dos clases de juicio: de plena jurisdicción y de anulación o de ilegitimidad”, aunque más bien debería decirse de ilegalidad. El Tribunal es considerado como de anulación o de ilegalidad. En este sentido, el Tribunal puede declarar nulas las resoluciones sancionatorias de la Secretaría por considerarlas ilegales, esto es, no emitidas con arreglo a la Ley. El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación⁹⁴ dispone:

Art. 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
- III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien sí se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

⁹² Este mismo razonamiento es aplicable a los Tribunales del Trabajo, tanto los relativos al Apartado “A” como el que se refiere al Apartado “B” del artículo 123 Constitucional.

⁹³ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo. De Anulación o de Ilegitimidad* (1968), Porrúa, México, 1995, p. 1.

⁹⁴ *Diario Oficial* de la Federación de 31 de diciembre de 1981.

V Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades

El Tribunal Fiscal de la Federación podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Los efectos de las resoluciones del Tribunal se determinan en el artículo 239 del Código que venimos citando:

Art. 239 - La sentencia definitiva podrá:

I Reconocer la validez de la resolución impugnada

II Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

...

De los artículos transcritos se desprende que el Tribunal es un tribunal de legalidad o de anulación; lo primero, porque analiza si las resoluciones emitidas por las autoridades administrativas, en nuestro caso, si las resoluciones que sancionan a los servidores públicos son legales, lo segundo, porque si no lo fueran procede a anularlas. De ahí que cuando el artículo 74 de la Ley se refiere a las resoluciones “absolutorias” del Tribunal, es posible que no refleje con exactitud el sentido de las resoluciones del Tribunal.

Si las resoluciones emitidas por la Secretaría fueran anuladas por el Tribunal, ésta puede impugnarlas a través del recurso de revisión que deberá interponer su Unidad de Asuntos Jurídicos, o bien los titulares de las contralorías internas y de las áreas de responsabilidades, ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El escrito se interpondrá dentro de los quince días

siguientes al día en que surta efectos la notificación y se presentará por medio de la Sala Regional.

7. El ámbito de competencia de las Contralorías Internas

El actual sistema de responsabilidades cuenta con dos tipos de contralorías internas. a) La de la Secretaría (art. 52 de la Ley), cuyo titular es nombrado por el Presidente de la República y, administrativamente, sólo es responsable ante él, adscrita a la Secretaría del Ramo (Artículo Primero del Reglamento Interior, reformado el once de septiembre de dos mil, *Diario Oficial* de la Federación de 18 de septiembre), que carece de facultades en materia de inconformidades y para la defensa jurídica de sus resoluciones ante los Tribunales Federales, que sí tienen las otras contralorías internas; y b) las contralorías internas de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyos titulares, así como los de las áreas de responsabilidades y quejas son nombrados por el titular de la Secretaría (art. 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

La primera, tiene competencia para substanciar los procedimientos administrativos disciplinarios y, en su caso, imponer las sanciones respectivas a los servidores públicos de la Secretaría. Las otras, esta facultad la ejercen en relación con los servidores públicos de la dependencia o entidad correspondiente.

Cabe hacer una digresión. El decreto de reformas a las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades, en su artículo primero se introdujo la modificación al artículo 37, fracción XII, de la primera ley mencionada, en el sentido de que corresponde a la Secretaría “designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán

jerárquica y funcionalmente de la Secretaría”; por otra parte, el artículo segundo transitorio de ese decreto dispuso que “se derogan las disposiciones legales y administrativas que se opongan al presente decreto”.

Siendo la Secretaría una dependencia de la Administración Pública Federal quedaría contemplada en la norma contenida en el artículo primero del decreto, por lo que también la alcanzaba lo ahí dispuesto y atendiendo al transitorio segundo, el artículo 52 de la Ley de Responsabilidades, por oponerse a lo dispuesto en este decreto, habría de derogarse por eso mismo. No obstante, el artículo 52 sigue teniendo vigencia. Para mantener esta disposición era necesario que se excluyera de la fracción XII del artículo 37 a la Secretaría.

8 La presunta inconstitucionalidad de los artículos 2º, 47, fracción XV, 55, 84, 85 y 88 de la Ley

Como ya hemos señalado, el artículo 2º de la Ley al incluir “a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”, estaría considerando a servidores públicos asimilados o individuos no señalados en el artículo 108 de la Constitución. Si bien este artículo hace mención “al manejo indebido de fondos y recursos federales”, lo refiere a los funcionarios locales como una causal adicional de responsabilidad federal de estos servidores públicos. Sin embargo, es nuestra opinión, tales personas sí deben ser consideradas servidores públicos, atendiendo a las razones y argumentos que hemos expuesto, y, en esta dirección, ser sujetos de responsabilidad, pero lo que se analiza es que la Constitución no los comprende, y, por ello, este artículo va más allá de lo dispuesto por la Carta Federal, la que posiblemente debiera ampliar el universo de servidores públicos para dar cabida a los dejados de lado, como es el caso de los mencionados en el artículo 2º.

El artículo 47 en su fracción XV establece la obligación de los servidores públicos de abstenerse, hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo

o comisión, entre otras cosas, de solicitar, aceptar o recibir cualquier empleo, cargo o comisión para sí o para sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado y por afinidad o civiles, de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto

Esta prohibición contraviene lo dispuesto por el artículo 5º de la Constitución General que establece que “a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.”

Si una persona ha alcanzado gran especialización y experiencia de muchos años, de tal manera que su campo de trabajo lo constituyeran determinadas personas físicas o morales dedicadas al giro en que el servidor públicos tiene una ventaja comparativa y absoluta con respecto a otros, se le estaría coartando su libertad de contratarse en un empleo de esta naturaleza. Pero, más aún, supongamos que el motivo de este servidor público para separarse de su empleo, cargo o comisión, no hubiera sido ni deshonestidad, ni ineficiencia, sino cambios del personal del gobierno en un sistema como el del país, definitivamente se estaría condenando al servidor público, de manera arbitraria, a una situación difícil. Tal prevención tendría sentido si el Estado se hiciera cargo de pagar un sueldo a ese servidor público durante el año en que se le impidiera contratarse libremente, de otro modo estaríamos en presencia de una clara violación de su garantía individual de trabajo.

El primer párrafo del artículo 55 dispone que “en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, **se aplicarán**

dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.” Lo anterior se aparta de lo dispuesto por el artículo 113 Constitucional que señala que las sanciones económicas **“no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”**.

Si bien lo dispuesto por la Ley no rebasa los tres tantos a que se refiere la Constitución, limita a la autoridad sancionadora a una sola conducta, sin reparar que a la infracción bien podría recaer una sanción desde uno hasta tres tantos, lo cual favorece a los grandes infractores que merecerían una sanción de tres tantos y perjudica a los infractores menores que ameritarían menos de los dos tantos fijos establecidos por la Ley.

El diecinueve de mayo de 1997 se aprobó la tesis aislada emitida por la Suprema Corte de Justicia en el juicio de **Amparo directo en revisión 513/96**, y en su sesión privada del ocho de septiembre de ese mismo año, el Tribunal en Pleno la aprobó, con el número CXL/1997, y determinó que la votación (unanimidad) es idónea para integrar tesis jurisprudencial, la cual se transcribe textualmente:

SERVIDORES PÚBLICOS, SANCIÓN ECONÓMICA IMPUESTA A LOS. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, AL NO FACULTAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL EJERCICIO DEL ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZARLA, RESULTA INCONSTITUCIONAL. De conformidad con el artículo 113 constitucional, la sanción económica que prevé, se impone a los servidores públicos de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, hasta tres tantos del monto a que asciendan esos trastornos originados por el actuar indebido del infractor; o sea que el Constituyente señaló los elementos a los que la autoridad debe atender para individualizar la sanción, estableciendo como parámetro mínimo el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello; luego, si artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que, en el caso de las sanciones económicas a los servidores públicos, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, es inconcuso que contraviene lo dispuesto en el invocado precepto constitucional, en virtud de que no establece reglas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de graduar la cuantía de la sanción, obligando a la autoridad administrativa a aplicarla de manera fija, lo que le impide ejercer la facultad prudente del arbitrio

para individualizar y cuantificar el monto de la sanción, provocando la aplicación de ésta a todos por igual, de manera invariable e inflexible.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, septiembre de 1997, Tesis XIX.1º.20 L, Pág. 732.

Los artículos 84 y 85 de la Ley al disponer la investigación por la Secretaría de una conducta sancionada por la legislación penal, esto es, de un delito y no una responsabilidad administrativa, se estaría sustituyendo al Ministerio Público Federal, que es el poseedor del monopolio de la acción penal y el encargado de las averiguaciones e investigaciones relacionadas con los delitos, lo que posiblemente contravendría el artículo 21 constitucional. En este orden de ideas, a nuestro juicio, el artículo 84 posiblemente tendría que disponer que “cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, la Secretaría hará la denuncia de hechos correspondiente ante el Ministerio Público. Si éste lo considera pertinente, la Secretaría prestará el debido apoyo en los términos que le sean solicitados”. El artículo 85 por su parte debiera establecer que “los resultados de las investigaciones o auditorías que realice, en su ámbito de competencia, a petición del Ministerio Público se pondrán a la disposición de éste a la mayor brevedad”. La colaboración que la Secretaría preste al Ministerio Público es fundamental para determinar si el servidor público ha incurrido en enriquecimiento ilícito, toda vez que esta cuenta con el registro del patrimonio de los servidores públicos que muestra la evolución del mismo.

Es cierto que el artículo 90 dispone que esta investigación es para formular la “declaratoria de que el funcionario (¿por qué no servidor público?) sujeto a la investigación respectiva, en los términos de la presente Ley, no justificó la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio..., durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo”, pero esto, a nuestro juicio, posiblemente sea una investigación que no corresponde a la Ley.

Las siguientes resoluciones, tal vez pudieran servir para comprender los términos de la cooperación de la Secretaría con el Ministerio Público, pero no su sustitución.

ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO, DELITO DE, PROCESO PARA DETERMINAR EL. Un proceso lógico para concluir que un servidor público se ha enriquecido ilícitamente, consiste en determinar previamente con qué bienes contaba antes de empezar su cargo, debiendo sumarse a éstos el total de sus ingresos recibidos por el desempeño de su función, así como todos los demás recibidos por cualquier concepto, llámense premios, donaciones, herencias, préstamos y otros similares, tomándose en cuenta además aquellos factores económicos que tiendan a aumentar o disminuir el valor, como podrían ser la plusvalía, devaluación de la moneda o el proceso inflacionario. Después de esto deberán cuantificarse los bienes con que cuenta actualmente, y una vez obtenidos los resultados de ambas operaciones hacer una comparación entre éstas para poder establecer si existe alguna diferencia a su favor, y en su caso, si constituye un enriquecimiento ilícito, si se prueba que la obtuvo con motivo del empleo, cargo o comisión en el servicio público, o si éste no puede acreditar el legítimo aumento de su patrimonio, conforme lo exige el artículo, 224 del Código Penal Federal.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO PENAL, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XV-II, febrero, Tesis IV.3º. 130 P. página 333.

REVISIÓN FISCAL. SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. PROCEDENCIA. DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO DE PRESENTACIÓN DE SITUACIÓN PARTIMONIAL. Si la litis en el Contencioso Administrativo versa en torno de si un servidor público incurrió o no en responsabilidad administrativa que generó ilegalidad en el desempeño de sus labores, por haber omitido la presentación de su declaración de modificación patrimonial correspondiente al año de mil novecientos ochenta y seis, el asunto es en sí mismo de importancia y trascendencia. En efecto, en los términos del artículo 113 de la Constitución Federal, la teleología del régimen jurídico relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, es la preservación de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones de dichos servidores, en beneficio inmediato de la actividad integral del Estado. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del artículo constitucional indicado, persigue a través de esa tabla axiológica, una prestación óptima de servicios públicos por parte de las personas físicas encargadas de tal cometido, tanto desde un punto de vista jurídico (legalidad), como moral (honradez, lealtad, imparcialidad); y material (eficiencia). Uno de los instrumentos técnicos jurídicos delineados por el legislador para asegurar la obtención del desideratum apuntado, se encuentra establecido en el título cuarto, capítulo único de la citada ley ordinaria y es el que se

refiere al registro patrimonial de los servidores públicos a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Dicho registro permite a la dependencia de que se trata el conocer las fluctuaciones en el patrimonio de los servidores públicos; y, en su caso, al advertir signos exteriores de riqueza ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener, iniciar en su contra el procedimiento establecido en los artículos 84, 85, 86 y 90 de la ley de que se trata. En esta virtud se tiene que el asunto es en sí mismo importante, por ser de destacado interés social el que los servidores públicos se conduzcan con estricto apego a las normas que regulan su actuación lo que asegura para la sociedad una administración pública eficaz y honrada. Asimismo es trascendente, en cuanto a la índole grave que representa el hecho de que una persona a la que se le ha imputado la omisión en el cumplimiento de un deber, realice labores relacionadas con los servicios públicos, a pesar de que pudiere haber incurrido en ilegalidad, inmoralidad, o corrupción, por lo que es necesario, que no sólo en la instancia contenciosa administrativa se resuelva sobre el particular, sino también que se dé cabida a una segunda instancia ante los Tribunales Colegiados de Circuito, quienes habrán de determinar en definitiva acerca de estas cuestiones tan trascendentales para la actividad integral del Estado.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 1133/89. Miguel Ángel Meneses Maciel (Secretaría de la Contraloría General de la Federación), 9 de noviembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

Véase: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 72, pág. 19, tesis por contradicción 2ª./J:19/93.

Semanario Judicial de la Federación, tomo: IV, Segunda Parte-1, julio a diciembre de 1989, pág. 482.

En descargo de lo dispuesto por estos artículos, debe señalarse que el artículo 224 del Código Penal Federal remite a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si bien de manera ambigua, para referirse a los bienes "con respecto de los cuales se conduzcan como dueños" (art. 87 de la Ley).

Por que respecta al artículo 88, puede aplicársele lo que ya se apuntó para el artículo 47, fracción XV, en relación con la violación de la garantía de trabajo consagrada en el artículo 5º de la Carta Federal. Además, a nuestro juicio, introduce una variante en el sujeto penal del delito de cohecho, al considerar a los

ex servidores públicos, y puesto que estos delitos son cometidos por los servidores públicos con motivo de sus cargos, en la definición de servidor público se estaría considerando un supuesto adicional, el de ser servidor público hasta durante un año después de haber cesado en sus funciones, pero sin remuneración. Al no darse esta última consideración, se le juzgaría por un acto cometido cuando ya no es servidor público y, en el caso de la solicitud y aceptación de un empleo, muy posiblemente en abierta contravención a su garantía de trabajo consagrada en el artículo 5º Constitucional.

9. La falta de interés jurídico del quejoso o denunciante

Los artículos 49 y 50 de la Ley establece que “...cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente” y “...todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias... y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso”, en el entendido de que incurre en responsabilidad el servidor público que lo inhiba en la formulación o presentación de su queja, la que deberá ser “atendida y resuelta con eficacia”.

De lo anterior se desprende que todo ciudadano tiene el derecho de presentar quejas o denuncias contra actos u omisiones de los servidores públicos que impliquen incumplimiento de sus obligaciones, que sean atendidas por la autoridad administrativa competente y que ésta resuelva con eficiencia y apegada a derecho. La autoridad correspondiente está obligada a recibir la queja o denuncia, a atenderla y a resolverla. Sólo cuando la autoridad vulnera cualesquiera de estos derechos, el quejoso puede recurrir a las instancias pertinentes para exigirlos. Si la autoridad recibe las quejas y denuncias, las atiende y las resuelve, en el sentido que sea, ha reconocido y atendido el derecho del quejoso, el cual se agota con esta actuación de la autoridad.

El procedimiento administrativo disciplinario instaurado con motivo de la queja, y la resolución que se emita, es la debida atención de la queja. Por lo tanto, en nuestra opinión, quedan extinguidos los derechos que la Ley otorga al quejoso y éste no tiene interés jurídico en el procedimiento, salvo que la conducta del servidor público le haya ocasionado un daño o perjuicio, en términos del artículo 77 bis de la Ley, pero entonces el interés jurídico le nacerá en el momento que se reconozca la culpa o el dolo con que haya actuado el servidor público y la resolución lo sancione en los términos que disponga la Ley. Pero el quejoso no tiene interés jurídico para combatir la resolución en la que la autoridad no ha considerado motivo de sanción la conducta del servidor público contra quien fue enderezada la queja; el servidor público contra quien se substanció el procedimiento, en cambio, sí tiene derecho de defensa en el procedimiento y en las demás instancias que estime convenientes y las leyes lo dispongan.

La opinión anterior no es generalmente aceptada. Hay quienes reconocen interés jurídico del quejoso, para informarle fundada y motivadamente el porqué de la resolución dictada por la autoridad competente. Alegando en su favor el sentido de la reforma al artículo 21 constitucional al disponer que “las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley”. En relación con la denuncia de hechos o querrela ante el Ministerio Público y la queja o denuncia por infracciones administrativas, deben hacerse algunas diferencias. En el procedimiento administrativo disciplinario no existe una instancia acusadora, una especie de “procuraduría de justicia administrativa”, que intermedie la presentación al juez (consignación) de la queja o denuncia, ya que en este procedimiento el quejoso trata directamente con el “juez” (autoridad administrativa substanciadora). Es cierto que en algunos órganos internos de control la función de *quejas* lo hace una área diferente de la de *responsabilidades*, ambas áreas pertenecientes a la contraloría interna y, en muchos casos, la de quejas pertenece al área de responsabilidades.

Si se hiciera extensiva esta reforma constitucional a la materia administrativa tendría que limitarse al acto resolutorio de envío de la queja al archivo por falta de elementos para incoar el procedimiento disciplinario, pero no por la resolución que recaiga en el procedimiento, porque en el artículo 21 constitucional después de la reforma, la acción del querellante o denunciante no se extiende a la sentencia del juez, sólo al no ejercicio o desistimiento de la acción penal. En relación con el interés jurídico del quejoso citemos algunas tesis del CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO que así como se lo reconocen también se lo niegan.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EL PROMOVENTE DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD, SÍ TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA QUE SE RESUELVA Y SE LE HAGA SABER. Los artículos 47, 49, 50 y 77 bis, del ordenamiento en cita dan derecho a los interesados para poder presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente; y si bien no puede obligarse a las autoridades ante las que se ventila esa instancia a resolver positivamente la denuncia, dichas autoridades sí se encuentran obligadas a emitir una resolución debidamente fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional e informar a los interesados el resultado de sus investigaciones y gestiones, y no únicamente a comunicarles que no procedió su queja, tal es el sentido que quiso imbuir el legislador en el espíritu de los dispositivos legales citados, pues inclusive al reformarse el artículo 21 constitucional, se otorgó derecho a los gobernados para impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decide sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Por otra parte, el interés jurídico de los gobernados en este tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que una vez que reconozcan dicha responsabilidad, tengan el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, tal como lo previene el artículo 77 bis de la ley invocada.

Tesis: I.4º.A.31 A, 24 de mayo de 1995, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, agosto de 1995, pág. 552.

INTERÉS JURÍDICO. NO LO DEMUESTRA EL QUEJOSO POR EL HECHO DE HABER FORMULADO UNA DENUNCIA EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 109 CONSTITUCIONAL Y 12 Y 13 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Si el acto reclamado se hizo consistir en la resolución dictada por el Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación que recayó a la queja administrativa presentada en contra de los Magistrados de un Tribunal Colegiado, tal resolución no afecta el interés jurídico de la quejosa, hoy recurrente, pues el hecho de poder formular una denuncia en términos de los artículos 109 constitucional, 12 y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, implica analizar la responsabilidad en que pudieran o no haber incurrido los funcionarios de que se trata, esto es, faltas administrativas o disciplinarias que solamente podrán ser aplicadas por los funcionarios competentes, lo que significa que el hecho de que la ley permita intervenciones a terceros no confiere a éstos la facultad de exigir el fincamiento de esa responsabilidad, sino sólo de poner en conocimiento de la autoridad competente los hechos y elementos necesarios para establecer o no el incumplimiento de las obligaciones que como funcionarios les competen, pues no se ve como esa resolución le produzca un agravio a sus intereses, ya que éste debe ser material, esto es, real y no subjetivo. En consecuencia, el hecho de que cuente con el derecho a denunciar las faltas de los funcionarios, no implica que cuente con el interés jurídico para combatir la resolución de que se trata, argumentando que no fue desfavorable al funcionario, ya que en todo caso la autoridad responsable resolverá la acusación planteada, respetando así el derecho que consagran los artículos invocados; por lo que debe desecharse la demanda de garantías. Otra razón para la improcedencia de la acción se funda en la última reforma al artículo 100 constitucional, que establece en su párrafo octavo que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables.

Tesis: I.4º.A.312 A, 29 de septiembre de 1999, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, marzo de 2000, pág. 999.

QUEJA CONTRA EL SERVIDOR PÚBLICO DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DEL FUERO COMÚN DEL DISTRITO FEDERAL. LA RESOLUCIÓN NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DE QUIEN LA PROPONE. De acuerdo con la naturaleza jurídica de la queja a que se refiere el artículo 280 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, ésta tiene como finalidad fincar responsabilidad a los servidores públicos que hayan incurrido en algunos de los supuestos jurídicos previstos por los artículos 288 a 294 de la citada ley; en estas condiciones, sólo al servidor público que le cause perjuicio la emisión de este tipo de resoluciones tiene interés jurídico para impugnarla ante el órgano jurisdiccional competente, razón por la cual debe concluirse que al promovente de la queja no le causa un perjuicio inmediato y directo en su esfera jurídica dicha resolución.

Tesis: I.4º.A.772 A, 29 de junio de 1994, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XIV, noviembre de 1994, pág. 517.

De lo anterior se desprende que si bien la autoridad está obligada a informar fundada y motivadamente al quejoso de la resolución recaída a su queja, no es en reconocimiento a un interés jurídico, que no tiene, en el procedimiento administrativo, sino, acogiéndonos al artículo 8º constitucional, a su garantía de ejercicio del derecho de petición, que dispone “que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”. En este sentido, en nuestra opinión, una queja es la solicitud que se hace a la autoridad para que investigue la conducta de alguno o algunos servidores públicos y, en su caso, incoar el procedimiento disciplinario a que dé lugar.

No debe participar en el procedimiento, lo que no implica que no pueda aportar la mayor cantidad de elementos a su alcance para fundamentar su queja o denuncia, ni que si resultare culpable el servidor público, no le nazca interés jurídico si la conducta del servidor público por la cual ha sido sancionado le causó daño o perjuicio. *A contrario sensu*, si el servidor público fuera absuelto en el procedimiento disciplinario, no le nacería ningún interés jurídico. De esto se puede deducir, que la resolución que recaiga al servidor público en el procedimiento deberá notificarse al quejoso, a fin de que alegue lo que a su derecho convenga, siempre que sea sancionatoria, de otra manera sería ocioso hacerla.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Del análisis precedente podemos hacer las siguientes conclusiones y, en su caso recomendaciones:

1. El sistema de responsabilidades tiene como fundamento el Estado de Derecho, pero éste, al mismo tiempo, se reconoce de manera más nítida en un sistema de responsabilidades generalizado y eficaz. No puede concebirse un Estado de Derecho con funcionarios que se desenvuelvan en un contexto de impunidad.

2. El Estado de Derecho es el fundamento del sistema de responsabilidades, pero éste lo consolida y enriquece, por lo que se genera un proceso circular iterativo de *interdependencia*.

3. El Estado de Derecho y el sistema de responsabilidades públicas u oficiales son conceptos históricos, nacen de la realidad y se transforman con ella. De aquí que los cambios en el Estado de Derecho deben ser causa de cambios en el sistema de responsabilidades.

4. El Estado de Derecho es Estado Constitucional, es un Estado constituido y, por tanto, un Estado de leyes. La importancia de la materia de responsabilidades la llevó a ser considerada materia constitucional, no sólo la responsabilidad política, sino también la novedosa responsabilidad administrativa.

5. El sistema de responsabilidades, en su vertiente política, tiene como antecedente inmediato al *impeachment* angloestadounidense. En su vertiente administrativa, al juicio de residencia.

6. La constitucionalización del sistema de responsabilidades en nuestro país se inicia con la Constitución de Cádiz y la Constitución de Apatzingán. Las dos

tuvieron vigencia en el país, la primera, de manera general, y la de Apatzingán, en los territorios en que dominaba el ejército de Morelos.

7. A pesar de las circunstancias difíciles arrojadas por una nación en ciernes, de una u otra manera, las diversas constituciones del país, previas a las Cartas Federales de 57 y 17, contienen una normatividad relativa a las responsabilidades políticas, e indiferenciadamente a las administrativas.

8 Las Constituciones de 1857 y de 1917 son las que decantan el tema y, en un proceso continuo, esclarecen y precisan el contenido conceptual de las responsabilidades públicas; primero, confundiendo delito (oficial) con responsabilidad pública, después desbrozando el campo de lo penal y lo político, para finalmente diferenciar la responsabilidad administrativa de la política.

9. El proceso de diferenciación entre lo político y administrativo es algo reciente. Se logra con la reforma del Título Cuarto Constitucional de 1982. Se alcanza una mayor claridad y precisión en lo relativo a la responsabilidad política y a la declaración de procedencia, aunque no puede considerarse un tema acabado. En materia de responsabilidad administrativa, tema novedoso, aún quedan por definir cuestiones de gran interés e importancia, muchas de ellas analizadas en el cuerpo de este trabajo.

10. En materia de responsabilidades políticas de los altos funcionarios vemos, a lo largo de nuestra historia constitucional, una constante en la caracterización de las conductas, activas u omisas, susceptibles de incurrir en dicha especie de responsabilidad pública.

11. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se refiere a las responsabilidades políticas y administrativas, así como al procedimiento de *declaración de procedencia*. Con relación a las responsabilidades administrativas, sus disposiciones alcanzan a los servidores públicos de los tres Poderes de la

Unión, sin embargo, de la forma en que sus artículos están redactados, se infiere una mayor mención a los servidores públicos del Poder Ejecutivo Federal, como si la Ley únicamente rigiera para la Administración Pública Federal. Por tanto, es de recomendar una revisión de la Ley, para que se redacte con un criterio incluyente.

12. En esta revisión podrían también evaluarse, para determinar la conveniencia de su consideración, las observaciones que hemos señalado a lo largo de nuestro análisis: determinación expresa del código adjetivo supletorio, interés jurídico de los quejosos, precisión de los "tipos" de las infracciones administrativas, gradación de las sanciones, eliminación de la posible inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos, reducción de la discrecionalidad de los órganos competentes para substanciar y resolver los procedimientos y, en su caso, sancionar, creación de las plazas de *notificadores* y, de ser pertinente, otorgarles fe pública, disposición expresa de que las quejas y denuncias anónimas deben ser desechadas, tal como se señala en el caso del juicio político, etcétera.

13. Otra opción para proceder podría ser que en la actual Ley se incluyeran las disposiciones que caracterizaran en general la responsabilidad administrativa, como sujetos de la misma, autoridades competentes, obligaciones generales y sanciones, así como las bases generales del procedimiento disciplinario, y dejar a sendas leyes el desarrollo de lo específico de cada uno de los Poderes de la Unión.

14. La de sancionar es una facultad grave. Por tal razón, es pertinente seleccionar con sumo cuidado a las personas que la ejerzan, no sólo desde el punto de vista de la honorabilidad, sino también de la calificación profesional. El sistema de responsabilidades ganaría credibilidad popular y el respeto de los servidores públicos si sus procedimientos se substancian autoridades honorables, prudentes y sabias.

15. El sistema de responsabilidades debe tener como uno de sus propósitos, y no el último, la dotación de transparencia a los sistemas políticos y administrativos, puesto que la corrupción y las transgresiones a la ley se caracterizan por la obscuridad, lo oculto, lo clandestino y, por qué no decirlo, la falta de pruebas. Un Estado de Derecho no florece donde la discrecionalidad y lo oculto dominan.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS:

ACOSTA ROMERO, Miguel y PÉREZ FONSECA, Alfonso, *Derecho Jurisprudencial Mexicano* (1998), Editorial Porrúa, México, 1998.

ANTOLISEI, Francesco, *Manual de Derecho Penal. Parte General*, Editorial Temis, Bogotá, 1988.

APARICIO PÉREZ, Miguel A. (Director de la Edición), *Textos Constitucionales* (1995), Ediciones Universitarias Barcelona (EUB), Barcelona, 1995.

ARREGUI ZAMORANO, Pilar, *La Audiencia de México según los visitantes (Siglos XVI y XVII)* (1981), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985.

ASOCIACIÓN DE BANQUEROS DE MÉXICO, *Estado de Derecho* (1997), Editorial Themis, México, 1997.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824 (Antecedente inmediato del Amparo)* (1978), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.

- *Temas del liberalismo gaditano* (1978), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.

- *Algunos apuntes para la historia del refrendo ministerial. Un ejemplo de vinculación jurídica* (1996), Universidad de Guadalajara, México, 1996.

- *Algunas consideraciones sobre los cuatro recursos de amparo regulados por las Siete Partidas* (1995), Universidad de Guadalajara, México, 2000.

- *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1882* (1993), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.

BENTHAM, Jeremy, *Fragmento sobre el gobierno* (1776), Editorial Sarpe, Madrid, 1985.

- *Falacias Políticas* (1816), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

BERMAN, Harold J., *La formación de la tradición jurídica de Occidente* (1983), Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

BOBBIO, Norberto, *Teoría General del Derecho* (1958), Editorial Temis, Bogotá, 1992.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad* (1998), Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano* (1973), Editorial Porrúa, México, 1994.

CONGRESO DE LA UNIÓN, CÁMARA DE DIPUTADOS, I LEGISLATURA, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones* (1967), Trece Tomos, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1978.

CÁRDENAS, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos. Antecedentes y leyes vigentes de México* (1982), Editorial Porrúa, México, 1982.

CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado* (1922), Facultad de Derecho/UNAM y Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

CARRILLO FLORES, Antonio, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional* (1987), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987

- *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos* (1981), Editorial Porrúa, México, 1981.

CASELLAS, Roberto, *Combate a la corrupción* (Folleto publicado en 1999), Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1999.

CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel, *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal* (1996), Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

CLAVERO, Bartolomé, *Happy Constitution* (1997), Editorial Trotta, Madrid, 1997.

COLEGIO DE MÉXICO (Varios autores), *Historia general de México (Versión 2000)*, Colegio de México, México, 2000.

COLOMER VIADEL, Antonio, *Estudios Constitucionales* (1994), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

CORTÉS, Hernán, *Cartas de relación de la conquista de México*, Editora Nacional, México, 1971.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos* (1957), Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

CUELLO CALÓN, Eugenio, *Derecho Penal* (Dos Tomos), Bosch, Barcelona, 1980.

DE CABO DE LA VEGA, Antonio, *Lo público como supuesto constitucional* (1997), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.

DE LA CUEVA, Mario, *La idea del Estado* (1975), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.

- *Teoría de la Constitución* (1982), Editorial Porrúa, México, 1982.

DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América* (1835), Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

DEL VECCHIO, Giorgio, *Filosofía del Derecho* (1930), Bosch, Barcelona, 1991.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos* (1996), Editorial Porrúa, México, 1996.

DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España* (1632), Editorial Porrúa, México, 1986

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional* (1955), Ediciones Ariel, Barcelona, 1970.

EBENSTEIN, William, *Los grandes pensadores políticos. De Platón hasta hoy*, Revista de Occidente, Madrid, 1965.

ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México* (1937-1947), Editorial Porrúa (Dos tomos), México, 1984.

FIORAVANTI, Maurizio, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones* (1995), Editorial Trotta, Madrid, 1996.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el Derecho de Amparo* (1993), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.

- y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano* (1996), Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo* (1934), Editorial Porrúa, México, 1992.

GALEANA, Patricia (compiladora), *México y sus Constituciones* (1999), Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación, México, 1999.

GARCÍA, Trinidad, *Apuntes de introducción al estudio del Derecho* (1938), Editorial Porrúa, México, 1983.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho* (1940), Editorial Porrúa, México, 1982.

- *Algunos aspectos de la doctrina kelseniana. Exposición y crítica* (1978), Editorial Porrúa, México, 1978.

GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado* (1950), Alianza Universidad Textos, Madrid, 1984.

GÓMEZ ALCALÁ, Rodolfo Vidal, *La ley como límite de los derechos fundamentales* (1997), Editorial Porrúa, México, 1997

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (Comp.), *El Siglo Diez y Nueve de Francisco Zarco y su pensamiento constitucional* (1993), Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano* (1988), Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.

HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios Constitucionales. Primera Serie* (1983), Editorial Jus, México, 1983.

HEGEL, G.W.F., *Escritos de juventud* (1978), Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS (VARIOS AUTORES), *La Constitución mexicana de 1917. Ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes* (1990), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990.

JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado* (1900), Editorial Albatros, Buenos Aires, 1943. (Recientemente, en 2000, el Fondo de Cultura Económica editó esta obra).

- *Reforma y mutación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales (1906), Madrid, 1991.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfino, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional, México, 1987.

KANT, Immanuel, *La metafísica de las costumbres* (1797), Ediciones Altaya, Barcelona, 1993.

KELSEN, Hans, *La Teoría Pura del Derecho. Introducción a la problemática del Derecho* (1934), Editora Nacional, México, 1981. (Hay una segunda versión publicada en 1960, de la cual Editorial Porrúa, en colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México, hizo una edición en 1979).

- *Teoría General del Estado* (1925), Editora Nacional, México, 1979.

- *Teoría General del Derecho y del Estado* (1944), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.

LAPORTA, Francisco J. y ÁLVAREZ, Silvina (eds.), *La corrupción política* (1997), Alianza Editorial, Madrid, 1997.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos* (1987), Fondo de Cultura Económica y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1987.

LASKI, Harold J., *El liberalismo europeo* (1936), Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

LÓPEZ PRESA, José Octavio (Coord.), *Corrupción y cambio* (1998), Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1998.

LÓPEZ DE GÓMARA, Francisco, *Historia General de Indias. Conquista de México (Segunda Parte)* (1552), Ediciones Orbis, Barcelona, 1985.

LUCERO ESPINOSA Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación* (1990), Editorial Porrúa, México, 1997.

MACAULAY TREVELYAN, George, *La Revolución inglesa: 1688-1689* (1938), Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

- *Historia Política de Inglaterra* (1942), Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

MARGADANT S., Guillermo Floris, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano* (1971), Editorial Esfinge, México, 1994.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *De lo contencioso administrativo. De anulación o de ilegitimidad* (1968), Editorial Porrúa, México, 1995.

MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, *Obras. I. Obras político-constitucionales* (1994), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

- *Obras. II. Ensayos históricos* (1996), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996

MARX, Carlos, *De la crítica de la Filosofía del Derecho de Hegel* (1843), editada por el Fondo de Cultura Económica en MARX, Carlos y ENGELS, Federico, *Obras*

Fundamentales, Tomo I, *Escritos de Juventud de Carlos Marx* (1982), México, 1987

MEZGER, Edmund, *Derecho Penal. Parte General (Libro de Estudio)*, Cárdenas Editor, México, 1990.

MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano* (1972), Editorial Porrúa, México, 1990.

- *El Congreso Constituyente de 1916-1917* (1967), Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.

NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Lecciones de Amparo* (dos tomos) (1975), Editorial Porrúa, México, 1993.

- *Las ideas políticas y las declaraciones de derechos de las Constituciones Políticas de México (1814-1917)* (1983), Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.

NORIEGA ELÍO, Cecilia, *El Constituyente de 1842* (1986), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. de Jesús y SOBERANEZ FERNÁNDEZ, José Luis (Coords.), *Las responsabilidades de los servidores públicos* (1984), Manuel Porrúa, México, 1984.

OTS CAPDEQUÍ, José María, *El Estado español en las Indias* (1941), Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

PALLARES, Eduardo, *¿Qué es una Constitución?* (1934), Fontamara, México, 1997.

PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, *Ensayos Filosófico-Jurídicos y Políticos* (1977), Editorial Jus, México, 1977.

RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México* (1912), Editorial Porrúa, México, 1976.

- *El artículo 14. Estudio Constitucional* (1906), y *El juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión* (1919).

RUIZ MANTECA, Rafael, HERNÁNDEZ OLIVENCIA, Antonio Rafael y FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier, *Introducción al Derecho y Derecho Constitucional* (1994), Editorial Trotta, Madrid, 1994.

SABINE, George H., *Historia de la Teoría Política* (1937), Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución* (1927), Editora Nacional, México, 1981.

SMITH, Adam, *Lecciones sobre Jurisprudencia (Curso 1762-1763)*, Editorial Comares, Granada, 1995.

STRAUSS, Leo y CROPSEY, Joseph (Compiladores), *Historia de la Filosofía Política* (1963), Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano* (1944), Editorial Porrúa, México, 1978.

- *Leyes Fundamentales de México 1808-1992* (1957), Editorial Porrúa, México, 1992.

VIÑAS MEY, Carmelo, *El régimen jurídico y la responsabilidad en la América Indiana* (1927?), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal. Parte General*, Cárdenas Editores, 1991.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia* (1992), Editorial Trotta, Madrid, 1995.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857) (1857-1861)*, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, México, 1956.

DICCIONARIOS:

BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, *Diccionario de Política* (1976), Siglo Veintiuno Editores, México, 1984

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo* (1984), Editorial Porrúa, México, 1992.

DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho* (1965), Editorial Porrúa, México, 1981.

ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense. Con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel* (1837), Coedición de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, LV Legislatura, H. Congreso del Estado de Guerrero, México, 1998.

FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio, *Diccionario de derecho público. Administrativo, Constitucional, Fiscal*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1981.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS (Varios autores), *Diccionario Jurídico Mexicano* (Cuatro Tomos) (1984), Editorial Porrúa-Universidad Nacional de México, México, 1992.

OSSORIO Y FLORIT, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1995.

LEGISLACIÓN:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**
- **Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal.**
- **Decreto del Presidente Benito Juárez publicado en el Diario Oficial del Gobierno Supremo de la República el sábado 12 de noviembre de 1870 (“Ley Juárez” de Responsabilidades).**
- **Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del 17 de junio de 1896 (“Ley Díaz” de Responsabilidades).**
- **Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial del 21 de febrero de 1940.**

- **Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial del 4 de enero de 1980.**

DICCIONARIOS DE LA LENGUA ESPAÑOLA:

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española* (Vigésima primera edición), Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1998.

MOLINER, María, *Diccionario de uso del Español* (Segunda edición), Editorial Gredos, Madrid, 1998.

CORRIPIO, Fernando, *Gran diccionario de sinónimos. Voces afines e incorrecciones* (1974), Editorial Bruguera, México, 1977.

- *Diccionario etimológico general de la Lengua Castellana* (1973), Editorial Bruguera, Barcelona, 1984.

COROMINAS, Joan, *Breve diccionario etimológico de la Lengua Castellana* (Tercera edición), Editorial Gredos, Madrid, 1983.