



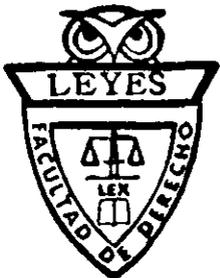
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

"INDETERMINACION DE LA SUPLETORIEDAD
PROCESAL APLICABLE AL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO FEDERAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JORGE RICARDO DE LOS RIOS ROBLES





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.



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

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**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 **RIOS ROBLES JORGE RICARDO, DE LOS**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"INDETERMINACION DE LA SUPLETORIEDAD PROCESAL APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO FEDERAL"**, bajo la dirección del suscrito y del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez, en oficio de fecha 4 de mayo de 2001, y el Lic. Jorge E. Hernández Peña, mediante dictamen del 30 de mayo 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.

**ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, De México, D.F. el 10 de mayo de 2001.**


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

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 certificará la Secretaría General de la Facultad.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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 revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "*Indeterminación de la Supletoriedad Procesal Aplicable al Procedimiento Administrativo Disciplinario Federal*", elaborada por el alumno **RIOS ROBLES JORGE RICARDO**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en una adecuada fuente de información bibliográfica y documental, así como en la legislación expedida sobre la materia y tesis de jurisprudencia aplicables, en consecuencia, se trata de un trabajo que congrega las condiciones más que suficientes para ser aprobado, a efecto de que el sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad.

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 30 de 2001.
A T E N T A M E N T E

LIC. JORGE ENRIQUE HERNANDEZ PEÑA



UNIVERSIDAD 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 "INDETERMINACION DE LA SUPLETORIEDAD PROCESAL APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO FEDERAL, elaborada por el alumno DE LOS RIOS ROBLES JORGE RICARDO.

La tesis de referencia denota en mi opinion una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de informacion documental, asi como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los articulos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis 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 4 de 2001.

A T E N T A M E N T E



Felipe Rosas Martínez

LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ

**Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo**

CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

A MI MADRE:

POR QUE DE TI APRENDÍ
QUE UNO DEBE SER SU
PROPIO RECURSO.

PERDÓN POR NO HABER
SABIDO DARTE TODA LA
ATENCIÓN QUE
MERECE.

GRACIAS PORQUE
NUNCA HAS DEJADO DE
QUERERME.

A MI PADRE:

POR TODO LO QUE ME
HAS ENSEÑADO DE LA
VIDA, DEL AMOR Y DE LA
SUERTE.

GRACIAS POR HABERME
AYUDADO A
CONVERTIRME EN LO
QUE SOY.

A AMBOS:

POR HABERME DADO LA
VIDA, POR LOS VALORES
QUE ME HAN INCULCADO
Y POR TODOS ESTOS
AÑOS DE AMOR QUE ME
HAN DADO.

POR USTEDES
ESTE SERÁ SOLO EL
PRIMER PASO.

A MIS ABUELOS:

IN MEMORIAM

GRACIAS
PORQUE SIN USTEDES CUATRO NO
ESTARÍA AQUÍ Y PORQUE CADA UNO
CON SU VIDA FUE Y SERÁ EJEMPLO
VALOR Y GRANDES ACCIONES.

A MI RECIÉN FALLECIDA ABUELA:

ADEMÁS DE LO ANTERIOR,
POR LA FUERZA, AMBICIÓN E INGENIO
QUE ME HEREDASTE.

A MIS TIOS:

POR EL AMOR, LOS CONSEJOS Y EL
APOYO QUE SIEMPRE HE RECIBIDO DE
USTEDES.

DE CADA UNO IMITARÉ LO MÁS
VALIOSO.

A MI HERMANA:

COMO MUESTRA DE MI
AMOR Y ADMIRACIÓN.

GRACIAS POR EL APOYO
INCONDICIONAL QUE
SIEMPRE ME HAS DADO

A ALFONSO:

PORQUE CREO QUE
CONTIGO LEJOS DE
PERDER UNA HERMANA
GANÉ UN HERMANO.

A ROSARIO:

TRIBUTOS DE AMOR
SINCERO.

GRACIAS POR TU
COMPRESIÓN Y POR
HABER SABIDO SER
MODELO DE HUMANIDAD
Y MOTOR DE MIS
MAYORES ESFUERZOS.

AL LICENCIADO JOSÉ BELIO CASTILLO:

SEÑOR, ABOGADO Y MAESTRO EN
TODA LA EXTENSIÓN DE CADA UNA DE
ESAS PALABRAS.

GRACIAS POR SUS LECCIONES Y
CONSEJOS, POR HABERME HABLADO
DE MI ABUELO, POR ALENTARME MUY
A SU MANERA A TERMINAR ESTE
TRABAJO Y PORQUE SE QUE SIEMPRE
ESTARÁ AHÍ PARA AYUDARME A
REALIZAR MIS METAS.

VIEJO
SOMOS MUCHOS LOS QUE TE
DEBEMOS MUCHO

A LA LICENCIADA LYDIA TRUJILLO
QUEVEDO:

GRACIAS POR HABER CREÍDO EN MI,
POR PERMITIRME PARTICIPAR DE SUS
CONOCIMIENTOS Y EXPERIENCIA, Y
POR AYUDARME A CRECER COMO
HOMBRE, ABOGADO Y SERVIDOR
PÚBLICO.

LA QUIERO, ADMIRO Y RESPETO.

AL LICENCIADO RODOLFO DE LA
GUARDIA GARCÍA

QUIEN EN TODO MOMENTO ME HA
BRINDADO SU AMISTAD Y APOYO.

AL LICENCIADO FELIPE ROSAS
MARTÍNEZ:

COMO SÍMBOLO DE MI MÁS ALTA
CONSIDERACIÓN Y RESPETO.

GRACIAS
POR SU APOYO, SIN EL CUAL
SEGURAMENTE NO ME HABRÍA SIDO
POSIBLE TERMINAR ESTE TRABAJO.

A MIS PRIMOS, COMPAÑEROS Y
AMIGOS Y EN ESPECIAL A TOMAS
VARGAS TORRES:

GRACIAS

POR LOS GRATOS E INOLVIDABLES
MOMENTOS COMPARTIDOS.

ÍNDICE

	PAG.
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.-	
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	4
I.1. CONCEPTOS GENERALES	4
I.1.1. INSTRUMENTOS NORMATIVOS.....	4
I.1.1.1. CONSTITUCIÓN.....	9
I.1.1.2. LEY.....	14
I.1.1.3. REGLAMENTO.....	23
I.1.1.4. ACUERDO ADMINISTRATIVO.....	28
I.1.1.5. CIRCULAR.....	30
I.1.1.6. MANUAL.....	31
I.1.1.7. JURISPRUDENCIA.....	33
I.1.2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	39
I.1.3. CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	45
I.1.4. FUNCIONARIO Y SERVIDOR PÚBLICO.....	48
I.2. RAZÓN DE SER DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES	
 PÚBLICOS.....	50
CAPÍTULO II.-	
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES	
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.....	53
II.1. LA ÉPOCA PREHISPÁNICA.....	57
II.2. LA ÉPOCA COLONIAL - EL JUICIO DE RESIDENCIA.....	60
II.3. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.....	65
II.4. LA CONSTITUCIÓN DE APTZINGAN DE 1814.....	69
II.5. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.....	75
II.6. LAS LEYES CENTRALISTAS DE 1836.....	77

II.7.	LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843.	81
II.8.	LA CONSTITUCIÓN LIBERAL DE 1857.	84
II.9.	LA LEY JUÁREZ DE 1870.	88
II.10.	LA LEY DE PORFIRIO DÍAZ, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 104 Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.	90

CAPÍTULO III.-

ANTECEDENTES DE LEGISLACIÓN SOBRE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DESDE LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, A NIVEL FEDERAL.	93
---	-----------

III.1..... EL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917	93
III.1.1 ARTÍCULO 108.	94
III.1.1.1. TEXTO ORIGINAL.	94
III.1.1.2. REFORMA DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982.	99
III.1.1.3. REFORMA DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1994.	102
III.1.1.4. REFORMA DEL 22 DE AGOSTO DE 1996.	109
III.1.2 ARTÍCULO 109.	117
III.1.2.1. TEXTO ORIGINAL.	117
III.1.2.2. REFORMA DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982.	118
III.1.3 ARTÍCULO 110.	120
III.1.3.1. TEXTO ORIGINAL.	121
III.1.3.2. REFORMA DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982.	121
III.1.3.3. REFORMA DEL 10 DE AGOSTO DE 1987.	123
III.1.3.4. REFORMA DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1994.	132
III.1.3.5. REFORMA DEL 22 DE AGOSTO DE 1996.	134
III.1.4 ARTÍCULO 111.	135
III.1.4.1. TEXTO ORIGINAL.	135
III.1.4.2. REFORMA DEL 20 DE AGOSTO DE 1928.	137
III.1.4.3. REFORMA DEL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1944. ...	140
III.1.4.4. REFORMA DEL 8 DE OCTUBRE DE 1974.	145

III.1.4.5.	REFORMA DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982.	147
III.1.4.6.	REFORMA DEL 10 DE AGOSTO DE 1987.	150
III.1.4.7.	REFORMA DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1994.	151
III.1.4.8.	REFORMA DEL 22 DE AGOSTO DE 1996.	153
III.1.5	ARTÍCULO 112.	154
III.1.5.1.	TEXTO ORIGINAL.	154
III.1.5.2.	REFORMA DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982.	154
III.1.6	ARTÍCULO 113.	155
III.1.6.1.	TEXTO ORIGINAL.	155
III.1.6.2.	REFORMA DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982.	156
III.1.7	ARTÍCULO 114.	158
III.1.7.1.	TEXTO ORIGINAL.	158
III.1.7.2.	REFORMA DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982.	158
III.2.....	LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS.	160
III.2.1	LA LEY DE 1940.	160
III.2.2	LA LEY DE 1980.	165
III.3.....	LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	170
III.3.1	TEXTO ORIGINAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1982.	170
III.3.2	REFORMA DEL 11 DE ENERO DE 1991.	179
III.3.3	REFORMA DEL 21 DE JULIO DE 1992.	179
III.3.4	REFORMA DEL 10 DE ENERO DE 1994.	187
III.3.5	REFORMA DEL 26 DE MAYO DE 1995.	189
III.3.6	REFORMA DEL 12 DE DICIEMBRE DE 1995.	193
III.3.7	REFORMA DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1996.	194
III.3.8	REFORMA DEL 4 DE DICIEMBRE DE 1997.	195

CAPÍTULO IV.-

ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE RELACIONADA CON LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS A NIVEL FEDERAL.

198

IV.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

198

IV.1.1 ... DEFINICIÓN LEGAL DE SERVIDOR PÚBLICO.....

198

IV.1.2 ... EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....

200

IV.1.3 ... LAS LEYES SOBRE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

201

IV.1.4 ... PRESCRIPCIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....

202

IV.2. ... LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

203

IV.2.1 ... OBJETO.

204

IV.2.2 ... SUJETOS.

205

IV.2.3 ... AUTORIDADES COMPETENTES PARA APLICARLA.

205

IV.2.4 ... PRINCIPIO DE NO IMPONER DOS VECES SANCIONES DE IGUAL NATURALEZA POR LA MISMA CONDUCTA.

206

IV.2.5 ... SUJETOS QUE PUEDEN INCURRIR EN RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

207

IV.2.6 ... OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. (ARTÍCULO 47)

207

IV.2.7 ... SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PROCEDIMIENTOS PARA APLICARLAS.

213

IV.2.7.1. QUEJAS Y DENUNCIAS.

213

IV.2.7.2. FORMULACIÓN DE DENUNCIAS DE CARÁCTER PENAL.

216

IV.2.7.3.	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.	216
IV.2.7.4.	MEDIDAS DE APREMIO.	220
IV.2.7.5.	SANCIONES.	221
IV.2.7.6.	AUTORIDADES COMPETENTES PARA IMPONER SANCIONES.	226
IV.2.7.7.	CONSTANCIA DE NO INHABILITACIÓN.	228
IV.2.7.8.	BENEFICIO DE ABSTENCIÓN DE SANCIÓN.	229
IV.2.7.9.	BENEFICIO DE REDUCCIÓN DE SANCIÓN.	230
IV.2.7.10.	MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.	231
IV.2.7.11.	REPARACIÓN DEL DAÑO.	234
IV.2.7.12.	PRESCRIPCIÓN.	234
IV.2.8.	<i>REGISTRO DE SITUACIÓN PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (ARTÍCULOS 79 A 90)</i>	236
IV.2.9.	<i>DISPOSICIONES APLICABLES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ÓRGANO EJECUTIVO DEL DISTRITO FEDERAL (ARTÍCULOS 91 A 93)</i>	244
IV.2.10.	<i>ÚNICA MENCIÓN EXPRESA RELATIVA A ALGÚN TIPO DE SUPLETORIEDAD PROCESAL APLICABLE A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. (ARTÍCULOS 45)</i>	246

CAPÍTULO V.-

**INDETERMINACIÓN DE LA SUPLETORIEDAD PROCESAL APLICABLE AL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO FEDERAL** 248

V.1.	LAGUNA DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE AL NO SEÑALAR CUAL ES LA CODIFICACIÓN ADJETIVA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.	248
------	---	-----

V.2. CONCESIÓN DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE ACUERDO CON EL ESPÍRITU DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	259
V.3. PROPUESTAS DE REFORMA A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA QUE ESTA DETERMINE CUAL ES LA SUPLETORIEDAD PROCESAL APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.	263
V.4. CONCLUSIONES	265
BIBLIOGRAFÍA.	267

INTRODUCCIÓN.

La elaboración de este trabajo obedece a la necesidad de desahogar la parte escrita del examen profesional que se requiere presentar para obtener el título de Licenciado en Derecho.

Se seleccionó este tema porque paralelamente a los cuatro años de estudios en la Facultad de Derecho se prestaron servicios a la nación al colaborar a la instrucción del procedimiento administrativo disciplinario previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, donde se advirtieron algunas de las deficiencias que presenta dicha Ley Federal en lo que se refiere a la regulación de las responsabilidades administrativas.

En cuanto su alcance conviene explicar que este documento se limita a presentar el marco teórico-jurídico que circunscribe el tema a tratar, las fuentes históricas de la legislación vigente y un análisis de ésta última, todo como preámbulo para llegar a pretender demostrar tres postulados: primero, que no está debidamente regulada la supletoriedad aplicable al procedimiento administrativo disciplinario; segundo, que durante casi dieciocho años se aplicó indebidamente el Código Federal de Procedimientos Civiles de manera supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en lo que se refiere al procedimiento administrativo disciplinario; y tercero, que la Jurisprudencia

establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la que actualmente resulta obligatoria la aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales, no obstante ser una postura más atinada, no parece ser la mejor solución que pudo darse al problema.

Ahora bien, abundando en lo relativo al desarrollo de este trabajo cabe hacer notar lo siguiente:

En el primer capítulo se revisan algunas nociones preliminares necesarias para establecer el marco teórico-jurídico del tema a tratar.

En el segundo capítulo comienza la revisión de las fuentes históricas de nuestra legislación vigente, dando al lector la primera parte de una visión panorámica de los episodios nacionales que explican su génesis.

El tercer capítulo continua con el análisis de los antecedentes históricos de nuestra legislación vigente ya que en él se comentan las enmiendas que han sufrido tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde mil novecientos diecisiete, como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos desde su expedición en mil novecientos ochenta y dos.

En el cuarto capítulo se realiza el análisis de la legislación vigente, pues para dar al lector la visión más completa del tema, habiendo sido revisados el marco teórico y las fuentes históricas, faltaba una explicación que mostrara en términos generales cómo están reguladas hoy las responsabilidades de los servidores públicos.

Por último, en el quinto y final capítulo se analizan los tres postulados comentados un par de páginas atrás; se consideran las evidencias y los argumentos que parecen demostrarlos; y se formulan propuestas para alguna probable reforma de la antes invocada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la intención de dar una solución definitiva al problema planteado con los tres postulados, reforma que probablemente no llegue a presentarse pues se ha presentado a las cámaras una iniciativa para la expedición de una nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Este último capítulo en su parte final contiene además un inciso en el que se sintetizan los resultados de la investigación.

México, D.F., 2001.

CAPÍTULO I

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”

I.1. CONCEPTOS GENERALES

En este capítulo se inicia el estudio de las responsabilidades de los servidores públicos, para lo cual se revisan algunos conceptos generales que pudieran auxiliar al lector a familiarizarse con el tema y también se intenta explicar cual es la razón de ser de tales responsabilidades.

Dentro de los conceptos generales se comentan brevemente cuatro diferentes conceptos: primero, el de *INSTRUMENTOS NORMATIVOS*, respecto del cual nos permitiremos abundar para comentar aquellos instrumentos de este tipo que dentro del Sistema Jurídico Mexicano tienen relación con el tema; segundo, el de *ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, que como se verá más adelante constituye el área donde el tema cobra vida; tercero, el de *CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, noción que es un requisito *sine qua non* de la existencia del tema; y cuarto, el de *SERVIDOR PÚBLICO*, que es el individuo sobre el cual recae propiamente todo el peso del tema.

I.1.1. INSTRUMENTOS NORMATIVOS.

El primer concepto que se comenta es el de *INSTRUMENTO NORMATIVO* porque estos en conjunto constituyen el Sistema Jurídico de un país.

Ahora bien, etimológicamente la palabra instrumento proviene del latín

instrumentum que significa “escritura, papel o documento con que se justifica o prueba una cosa”.

Por su parte, la palabra *normativo* es un adjetivo que significa “que sirve de norma”; y esta última, proveniente del latín *norma* que significa “regla que se debe seguir o a que se deben ajustar las operaciones”.¹

De lo expuesto en los dos párrafos que anteceden se infiere que un instrumento normativo es un documento que prueba la existencia de las reglas que se deben seguir o a las que se deben ajustar las acciones de los individuos.

Al respecto el autor MANUEL ATIENZA, en su libro *INTRODUCCIÓN AL DERECHO*, señala que en la *Teoría Contemporánea del Derecho* hay una opinión bastante generalizada de que el Derecho consiste esencialmente en normas y, por tal motivo, indica que este último es un concepto que es recomendable aclarar, motivo por el cual propone diferentes definiciones que analizan a dicha noción tanto en el plano pragmático como en el semántico.

El autor refiere que desde el Plano Pragmático se han realizado diversos análisis; a saber:

- Los de KANT y KELSEN, respecto de los cuales aclara que el de KANT, distingue entre razón teórica (conocimiento de lo que es) y razón práctica (conocimiento de lo que debe ser), mientras que el de

¹ “Diccionario de la Lengua Española”, Real Academia de la Lengua Española, Ed. Espasa Calpe, ed. Décimo Novena, Madrid, España, 1970, pp. 758 y 929

KELSEN, distingue entre los juicios del ser (adecuados a las ciencias naturales) y los juicios del deber ser (adecuados a la ciencia normativa)

- Los que se basan en la FUNCIÓN LINGÜÍSTICA, en relación con los cuales explica que los enunciados suelen tener diferentes funciones, como lo son: INFORMATIVA O DESCRIPTIVA, cuando sólo quieren transmitir información; EMOTIVA O EXPRESIVA, que se usa cuando se quiere expresar o generar una sonrisa; INTERROGATIVA, cuando se utiliza para formular preguntas; OPERATIVA, EJECUTIVA o PERFORMATORIA, que llevan a hacer algo; y DIRECTIVA, que es aquella que tiene la intención de influir en el comportamiento, siendo esta última función la que identifica con el concepto de norma.
- El que se basa en el PUNTO DE VISTA SEMÁNTICO, es decir, en el ANÁLISIS DE SIGNIFICADO, dentro del cual las normas se clasifican como VÁLIDAS o INVÁLIDAS.

En este rubro no se puede dejar de recordar que la noción de validez es compleja y controvertida, pues aún cuando la mayoría de los autores están de acuerdo en que calificar a una norma jurídica como válida significa afirmar que ha sido dictada por el órgano competente y de acuerdo con el procedimiento adecuado, los iusnaturalistas indican que para que una norma sea válida, además de tener todas las demás características, su contenido debe ser justo.

En este orden de ideas el autor MANUEL ATIENZA continúa su explicación señalando que el mundo de las normas es considerablemente variado ya

que las hay de juegos, gramaticales, técnicas, de trato social, morales, religiosas y jurídicas.

Al respecto dicho autor indica que las normas de trato social, morales, religiosas y jurídicas son del tipo *PRESCRIPTIVO*, es decir, de las que tienen la intención de influir en el comportamiento al ordenar cómo es que el individuo debe actuar.

Asimismo agrega que la diferencia más clara de las normas de trato social, las morales y las religiosas, respecto de las jurídicas, estriba en que solamente este último establece una sanción de carácter extremo que puede consistir en último término en la aplicación de la fuerza física de coacción, la cual está institucionalizada, pues existen órganos estatales encargados de aplicarlas.

En cuanto a este último tipo de normas, el ilustre MANUEL ATIENZA explica que las normas jurídicas se pueden clasificar de la manera siguiente:

- **Según su carácter.**- en de obligación, prohibición, permisión y facultación;
- **Según su contenido.**- en abstractas y concretas;
- **Según su condición.**- en de aplicación, hipotéticas y categóricas;
- **Según su autoridad.**- en leyes, decretos, reglamentos y órdenes;
- **Según su sujeto normativo.**- en generales o particulares;
- **Según su ocasión espacial.**- en vigentes o no vigentes en lugar determinado;
- **Según su ocasión temporal.**- en retroactivas o irretroactivas;

- **Según su promulgación.**- en escritas o consuetudinarias; y
- **Según su sanción.**- en sancionadoras o sin sanción.

En relación con lo anterior el Maestro Manuel Atienza agrega que como la sanción puede no encontrarse en todos los enunciados jurídicos e incluso normas jurídicas, no debe pasarse por alto el hecho de que la coacción es un requisito que se predica del ordenamiento jurídico en su conjunto y no de cada una de las normas que lo integran; amén de que sin la existencia de una instancia que organice y monopolice el uso de la fuerza no puede entenderse el Derecho.

En base en las consideraciones anteriormente comentadas el autor de referencia concluye que el centro de interés no debe serlo la norma en sí misma sino el ordenamiento jurídico, entendido éste como un conjunto estructurado de normas.²

En este contexto se advierte los ordenamientos jurídicos pueden recibir variadas denominaciones dentro del Sistema Jurídico Mexicano, a este respecto el Profesor ALFONSO NAVA NEGRETE señala que en la Estructura de la Legislación Administrativa Federal Mexicana la distinta denominación que se da a los numerosos ordenamientos jurídicos que la integran genera confusión, provocando que no se sepa qué son, qué características los diferencian, qué jerarquía tienen o cuáles obligan primero y cuales después.

En este sentido el profesor añade que el artículo 131 Constitucional como primer criterio de jerarquización establece que primero está la Constitución

² ATIENZA, Manuel, Introducción al Derecho, Distribuciones Fontamara, S. A.; México, 1998, pp. 9 a 35.

y luego las Leyes Federales y Tratados Internacionales, ambos en el mismo nivel.

Abundando en lo anterior el Profesor aclara que dicha jerarquización resulta insuficiente por que la propia Constitución habla de otros ordenamientos como lo son las leyes locales, los decretos, los reglamentos y los acuerdos, a los cuales se suman otros que expide el Poder Ejecutivo, como lo son: normas técnicas, disposiciones administrativas, resoluciones y circulares, entre otras.³

Por lo anterior, es que parece indispensable comentar las características de algunos de dichos instrumentos normativos, específicamente aquellos que pudieran tener relación con el tema de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, entre los cuales decidimos incluir los siguientes: Constitución, Ley, Reglamento, Acuerdo, Circular, Manual y Jurisprudencia, ya que en nuestra opinión cada uno de ellos merece un comentario especial.

I.1.1.1. CONSTITUCIÓN.

En virtud de la jerarquización planteada por el antes invocado artículo 131 de la *Constitución Política* de los Estados Unidos Mexicanos, el primer concepto de ordenamiento jurídico que se analiza es el de *CONSTITUCIÓN* y para tratar de entender este concepto se comenta en primera instancia al enciclopedista francés, JEAN JAQUES ROUSSEAU, quien de un modo interesante trató de explicar el proceso que

³ NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 72 y 73.

probablemente siguieron los primeros hombres para formar los grupos que evolucionaron hasta convertirse en los Estados actuales.

En este sentido el enciclopedista ROUSSEAU señala que no se debe pasar por alto el hecho de que cada ser humano no puede superar por sí mismo todos los obstáculos a los que lo enfrenta la naturaleza y que por esa razón, para sobrevivir, se ven obligados a formar, por agregación, una asociación que defienda y proteja, con la fuerza común, la persona y los bienes de todos y cada uno, creándose con ello un sistema por el cual cada individuo se entregaba con todos sus derechos a la comunidad entera, a fin de obtener mayor fuerza para conservarlos, ya que ningún individuo pretendería transgredir dicho orden porque ello implicaría enfrentarse a todo el grupo.

Añade que tales agrupaciones primitivas, mediante el establecimiento de principios y procedimientos generales, gradualmente evolucionaron hasta el punto en que formalizaron su existencia redactando documentos que aglutinaban las diversas normas que regulaban su funcionamiento y se estimaban necesarias para la sana convivencia de sus integrantes.

Aunado a lo anterior el enciclopedista ROUSSEAU explica que la asociación de individuos constituye un ente diferente de cada uno de los individuos que la integran, es decir, una persona pública; que con el tiempo a esta se le dio el nombre de "Estado"; y que a los individuos que lo integraban se les llamó de dos maneras, a saber: "CIUDADANOS", en tanto que son partícipes de la autoridad soberana; y "SÚBDITOS", en tanto que al mismo tiempo están sometidos a las disposiciones sobre las cuales

se organizó el Estado.⁴

En relación con la teoría del enciclopedista ROUSSEAU, expresada en su libro titulado "EL CONTRATO SOCIAL", cabe un comentario del maestro EDUARDO GARCÍA MAYNEZ, quien en su libro "INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO" explicaba que hacía siglo XVI de nuestra era existían algunas doctrinas basadas en el derecho natural que consideraban que la Constitución emanaba de un contrato celebrado por los individuos para instituir el Poder Político.⁵

Ahora bien, para saber lo que debe entenderse por CONSTITUCIÓN primero hay que tener en cuenta que han aparecido diversas definiciones respecto de dicho concepto, las cuales dan mayor o menor valor a diversos aspectos formales y/o materiales de dicho instrumento normativo.

Dentro de las definiciones que toman en cuenta los aspectos formales resultan interesantes las tres siguientes:

- La del Maestro RAFAEL DE PINA, que señala que la Constitución es *"... el orden jurídico que constituye el Estado determinando su estructura política, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el*

⁴ ROUSSEAU, Jean Jacques, El Contrato Social, Editores Mexicanos Unidos, 3ra. Edición, México, 1985, pp. 46 a 49.

⁵ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., 43ra edición, México, 1992, p. 108.

*mantenimiento de la legalidad.*⁶;

- La que formulan la Licenciada RAQUEL GUTIÉRREZ ARAGÓN y coautores quienes señalan que la Constitución es *"... el conjunto de normas que se refieren a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos, y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares."*⁷; y
- La del autor GUSTAVO CARVAJAL MORENO, quien sostiene que la Constitución es *"... la Ley Suprema de un determinado pueblo, que organiza el Estado, fijando la competencia de sus órganos, así como el campo de acción de los particulares, frente al cual debe abstenerse el Poder Público de intervenir."*⁸

Por otra parte, dentro de las definiciones que toman en cuenta los aspectos materiales llama la atención la del Maestro GIL ROBLES, quien en su Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios, señala:

- La Constitución es *"...el documento legal de rango fundamental por el que se rige la vida política de un país y que, por regla general suele contener una parte orgánica (órganos y relaciones entre los mismos) y una parte dogmática (derechos y libertades del individuo y del grupo), dotado, comúnmente, de una rigidez especial, sobre todo en*

⁶ DE PINA, Rafael y otro, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., 18va edición, México, 1992, p. 184.

⁷ GUTIÉRREZ ARAGÓN, Raquel y otro, Esquema Fundamental del Derecho Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 7ma. edición, México, 1986, p. 57.

⁸ CARVAJAL MORENO, Gustavo y otro, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 28va. edición, México, 1989, p. 20.

materia de reforma, y de una primacía tanto formal como material sobre los restantes documentos y reglas jurídicas.

En relación con las diferencias entre ambos tipos de definiciones advertimos que se dice que las tres primeras se basan en aspectos formales porque se concretan a enunciar lo que debiera contener el ordenamiento y que la última se basa en aspectos materiales porque se refiere al documento en sí.

Ahora bien, no restándole valor a ninguna de las definiciones anteriores parece que la que mejor refleja la idea de Constitución es la del Doctor IGNACIO BURGOA ORIHUELA, más bien basada en aspectos formales, que señala que LA CONSTITUCIÓN es *"...el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que establece su forma y la de su gobierno; crea y estructura sus órganos primarios; proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización de teleología estatales; y regula sustancialmente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados..."*⁹.

Sin embargo, este último concepto pudiera verse enriquecido con lo que comenta el Ex-Ministro Mexicano ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ en el sentido de que una de las funciones de la Constitución es la de determinar los ámbitos de validez espacial y temporal de las normas de un determinado Estado.¹⁰

⁹ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, S.A., 6ta. edición, México 2000, p. 87.

¹⁰ SCHMILL ORDÓÑEZ, ULISES. Reconstrucción Pragmática de la Teoría del Derecho, Editorial Temis, S.A., México 1997, pp. 76.

Por lo anterior, para concluir la referencia a este instrumento normativo se sugiere una definición descriptiva y ecléctica que pretenda aglutinar todas las anteriores y es la siguiente:

- *“La CONSTITUCIÓN es el documento solemne que constituye el ordenamiento fundamental y supremo del Estado pues proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basa la organización de la teleología estatal; establece los principios jurídicos que determinan la forma de éste y la de su gobierno, la creación y estructura de sus órganos y sus relaciones mutuas; y determina los ámbitos de validez de las normas que de ella emanan, con todo lo cual regula sustancialmente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados.”*

I.1.1.2. LEY.

Las leyes son el segundo instrumento jurídico al que nos referiremos y, por tanto, procederemos a analizar las definiciones siguientes:

La LEY es definida por la Licenciada RAQUEL GUTIÉRREZ ARAGÓN y coautores como *“...la norma jurídica que ha emanado del Poder Legislativo, para regular la conducta de los hombres.”*¹¹; por el autor GUSTAVO CARVAJAL MORENO como *“...la norma jurídica general y permanente expedida por el órgano constitucionalmente facultado para ello, de conformidad con el procedimiento señalado por la Constitución”* ¹²;

¹¹ GUTIÉRREZ ARAGÓN, Raquel y otro. Esquema Fundamental del Derecho Mexicano. Op. cit., p. 50.

¹² CARVAJAL MORENO, Gustavo y otro. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Op. cit., p. 58.

y por el Maestro RAFAEL DE PINA como *"la norma jurídica obligatoria y general, dictada por legítimo poder, para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines"*¹³.

En las tres definiciones antes comentadas según la doctrina se aprecian elementos de dos tipos: los materiales, que se refieren a las características de generalidad, obligatoriedad y permanencia; y los formales, que se refieren al órgano que debe emitirlas y al procedimiento para elaborarlas.

En relación con los elementos materiales, cabe explicar que la GENERALIDAD implica que la Ley debe aplicarse a todas aquellas personas que se encuentran en el supuesto determinado que prevén; la OBLIGATORIEDAD implica que la Ley necesariamente debe ser cumplida y por tanto, debe poder exigirse su cumplimiento a través de órganos judiciales que obliguen a su observancia imponiendo sanciones a los infractores; y la PERMANENCIA implica que la obligatoriedad de la Ley perdura mientras ésta no sea derogada o abrogada por otra.

Por otra parte, en cuanto a los elementos formales, es necesario recordar que para que las leyes se observen y se cumplan, deben ser ordenadas por una autoridad competente (que en México sería el Congreso de la Unión o la Diputación Local, según el ámbito de validez) como resultado del Proceso Legislativo.

El proceso Legislativo Federal está previsto por los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en términos

¹³ DE PINA, Rafael y otro. Diccionario de Derecho, Op. cit., p. 355

generales establecen lo siguiente:

1. El derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República; a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y a las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasan a comisión, mientras que las que presentaren los diputados o senadores se sujetan a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

2. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discute sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.
3. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no *tuviere observaciones que hacer*, lo publicará inmediatamente.

Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso *la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido*.

4. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el

Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen, deberá ser discutido de nuevo por ésta y, si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora, si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones serán nominales.

5. Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para ser promulgado; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.
6. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para ser promulgado. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o

reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para su promulgación. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en desechar dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

7. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

Cabe aclarar que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación y que esta puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, las cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Adicionalmente hay que considerar que las iniciativas de leyes o decretos deben discutirse preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

Por último es conveniente hacer notar que el Ejecutivo de la Unión no

puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, y tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.¹⁴

Del lo anterior se desprende que el Procedimiento Legislativo Mexicano en lo Sustancial comprende las etapas siguientes:

a) INICIATIVA.- Que es definida por el autor RAFAEL DE PINA, como *“la Atribución conferida a determinados órganos o personas para presentar a las cámaras legislativas proposiciones de ley”*¹⁵, o bien, por el Doctor IGNACIO BURGOA ORIHUELA como *“...la facultad de presentar proyectos de la Ley o de decretos ante cualquiera de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión, para que, discutidos y aprobados sucesivamente en una y otra, se expidan por éste como ordenamientos jurídicos incorporados al Derecho Positivo.”*¹⁶

b) DISCUSIÓN.- Etapa que no suele ser definida por la doctrina pero que no es sino el acto por el cual las Cámaras legislativas deliberan analizando las bondades o defectos de la iniciativa, para determinar si la misma debe ser aprobada, modificada o rechazada.

¹⁴ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, artículos 71 y 72.

¹⁵ DE PINA, Rafael y otro, Diccionario de Derecho, Op. cit., p. 321

¹⁶ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, Op. Cit. p. 238.

- c) APROBACIÓN.- Que según el autor GUSTAVO CARVAJAL MORENO es “...el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de Ley”¹⁷.
- d) SANCIÓN o VETO.- Aquí se analizan en realidad dos conceptos, siendo estos los siguientes:

SANCIÓN.- Que según el Maestro RAFAEL DE PINA es “...la aprobación de la ley por el titular del poder ejecutivo”.¹⁸; y

VETO.- Que según el propio Maestro RAFAEL DE PINA es la “Potestad otorgada al Presidente, en virtud de la cual puede objetar una ley aprobada por el congreso de la Unión.” respecto de lo cual agrega que “...Esta se divide en absoluta si impide definitivamente la promulgación de una ley, o suspensiva si se limita a retrasarla, ya sea totalmente, si se trata de toda la Ley o parcial si se refiere a parte de ella.”¹⁹

Adicionalmente, cabe señalar que por otra parte el Doctor IGNACIO BURGOA ORIHUELA con respecto al VETO comenta que: “Procede del latín vetare o sea prohibir, vedar o impedir. Consiste en la facultad del Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión. Este es suspensivo pues su ejercicio no implica la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que conforme a ellas, vuelvan a ser discutidos por ambas

¹⁷ CARVAJAL MORENO, Gustavo y otro, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, Op. cit., p. 52.

¹⁸ DE PINA, Rafael y otro, Diccionario de Derecho, Op. cit., p. 448.

¹⁹ Op. cit., p. 496.

Cámaras, las cuales pueden considerarlas inoperantes, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva.”²⁰

e) *PROMULGACIÓN.- Que según el propio Doctor IGNACIO BURGOA ORIHUELA es “...un acto en virtud del cual el Presidente ordena la publicación de una ley o un decreto previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran. PROMULGAR no es equivalente a PUBLICAR, por lo que en corrección conceptual y terminología la constitución emplea indistintamente ambos vocablos en su artículo 72. La publicación implica un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, debiendo completarse por ese efecto, con el refrendo del acto promulgatorio que otorgan los Secretarios de Estado a que corresponda el ramo sobre el que versen, sin cuyo refrendo no asumen fuerza compulsatoria (Art. 92 Constitucional). La promulgación no es una facultad, sino una obligación del Presidente (Art. 89, frac I) y su incumplimiento origina que la Ley o decreto no entren en vigor por no satisfacerse el requisito formal que entraña.”²¹*

Cabe señalar que para el Autor RAFAEL DE PINA *PROMULGAR* es “...Atestiguar la existencia de la ley aprobada por el órgano legislativo y ordenar a las autoridades que la cumplan y hagan cumplir, en sus propios términos...” y es una función que corresponde al jefe del Poder Ejecutivo de acuerdo al artículo 89 de la Constitución Política de los

²⁰ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, Op. Cit. p. 436.

²¹ Op. cit., p. 351.

Estados Unidos Mexicanos.²²

f) PUBLICACIÓN.- Que de acuerdo con el Maestro RAFAEL DE PINA es la *“Inserción en el Diario Oficial del Estado de la ley promulgada para conocimiento de los obligados a su cumplimiento o aplicación.”*²³ o tratado con más precisión, siguiendo al autor JORGE MADRAZO, es la *“Obligación que corresponde al poder ejecutivo para que, una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, la dé a conocer a los habitantes del País a través del órgano de difusión oficial, que en México se llama Diario Oficial, con lo que aquella adquiere fuerza obligatoria, anuncia su vigencia y despliega todos sus efectos.”*²⁴

VACATIO LEGIS o tiempo para la INICIACIÓN DE LA VIGENCIA.- Que según el MAESTRO RAFAEL DE PINA es la *“...expresión que indica el periodo temporal comprendido entre el momento en que la ley es publicada y aquel en que comienza su vigencia.”*²⁵

En relación con este último punto cabe señalar que el Código Civil Federal establece dos sistemas de iniciación de la vigencia, uno conocido como SUCESIVO, cuando la ley entra en vigor en diferentes días en distintos lugares en razón de la distancia e incomunicación de algunos poblados, y el otro, conocido como SINCRÓNICO, cuando la ley entra en vigor al mismo tiempo en todo el País; este último es el que en la actualidad se aplica normalmente y transcurre únicamente un día

²² DE PINA, Rafael y otro, Diccionario de Derecho, Op. cit., p. 422.

²³ Op. cit., p. 426.

²⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo 4, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, UNAM-PORRÚA, S. A., 5ta. Edición, 1999, p. 2638 .

²⁵ DE PINA, Rafael y otro, Diccionario de Derecho, Op. cit., p. 494.

hábil.

Al respecto, cabe recordar que el artículo 3^{ro} de dicho Código señala que las *“...leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial”* y que *“En los lugares distintos del en que se publique periódico oficial para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad”*; y que a su vez el artículo 4^{to} establece que *“Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.”*²⁶

Para concluir el análisis de este concepto es necesario ubicar a las leyes en su situación jerárquica respecto de los demás ordenamientos que integran nuestro sistema legal; por lo que cabe hacer notar que la Constitución es la Ley Suprema y por debajo de ella están las Leyes Federales, siguiendo en orden descendente las leyes de los Estados; respecto de las cuales no se hacen mayores comentarios por ser Federal la Ley objeto del presente estudio, es decir, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

I.1.1.3. REGLAMENTO.

Otro de los ordenamientos jurídicos que se relaciona con las

²⁶ Código Civil Federal, Artículos 3ro. y 4to..

responsabilidades de los servidores públicos es el REGLAMENTO.

Llaman la atención las siguientes definiciones de REGLAMENTO: primero, la del autor GUSTAVO CARVAJAL MORENO que lo define como la *“...disposición legislativa expedida por el titular del Poder Ejecutivo, aplicable a todas las personas, sin distinción”*²⁷; después, la de la Licenciada RAQUEL GUTIÉRREZ ARAGÓN y coautores, quienes lo definen como la *“...disposición de carácter legislativo, expedida por el Ejecutivo, que se aplica a todas las personas cuya situación recae bajo su campo de acción”*²⁸; y por último, la del Maestro RAFAEL DE PINA quien lo define como el *“conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública”*.²⁹

En principio se advierte que la facultad reglamentaria corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo; por lo que, para evitar confusiones, resulta conveniente aclarar que si bien es cierto que los Poderes Legislativo y Judicial cuentan con cierta facultad reglamentaria, también lo es que la misma se limita a la posibilidad de dictar sus Reglamentos Interiores.

Al respecto el Doctor MIGUEL ACOSTA ROMERO, precisa el concepto al referirse a este instrumento normativo como “REGLAMENTO ADMINISTRATIVO” pues explica que tal instrumento normativo es el producto del ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo y resulta

²⁷ CARVAJAL MORENO, Gustavo y otro, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, Op. cit., pp. 60 y 61.

²⁸ GUTIÉRREZ ARAGÓN, Raquel y otro, Esquema Fundamental del Derecho Mexicano, Op. cit., p. 59.

²⁹ DE PINA, Rafael y otro, Diccionario de Derecho, Op. cit., p. 436.

ser una manifestación unilateral de voluntad del Titular de dicho Poder que constituye una actividad legislativa porque valiéndose de un procedimiento distinto al del Congreso, crea normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.³⁰

Respecto al procedimiento de creación de Reglamentos se advierte que el mismo sigue los siguientes pasos: la dependencia o entidad que se encargará de aplicar la disposición constitucional o legal a reglamentarse elabora un proyecto de Reglamento; dicho proyecto es remitido al titular del Ejecutivo Federal para que lo analice y si lo considera adecuado lo apruebe; y por último, éste lo regresa para que previo refrendo se publique en el Diario Oficial de la Federación.

En cuanto a la utilidad del Reglamento, el propio Doctor ACOSTA ROMERO apunta que el Reglamento Administrativo crea normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una Ley emanada del Congreso, con el fin de facilitar su ejecución y observancia en el campo administrativo, aclarando que en el caso de que los mismos incluyeran preceptos que fueran contrarios al contenido de la norma reglamentada, los mismos carecerían de valor jurídico³¹.

Ahora bien, si comparamos las características de la Ley y el Reglamento, advertiremos que son semejantes en lo que a la generalidad, obligatoriedad y permanencia se refiere; en tal virtud consideramos necesario hacer notar que lo que los diferencia es la autoridad que los

³⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, p. 765.

³¹ Op. cit., p. 766

emite, pues la primera proviene del Poder Legislativo y el segundo del Poder Ejecutivo.

Asimismo, es oportuno señalar que aun cuando pudiera parecer que el Ejecutivo actúa en contra del principio de separación de poderes al ejercer la Facultad Reglamentaria, porque realiza actos de naturaleza similar a los que corresponde ejercer al Poder Legislativo, como es la expedición de ordenamientos legales, tal situación no se presenta porque la actividad reglamentaria está prevista en la propia Constitución y su naturaleza es propiamente administrativa, no legislativa.

Por su parte el Profesor ALFONSO NAVA NEGRETE en su libro titulado "Derecho Administrativo Mexicano", con respecto al REGLAMENTO comenta que se pueden establecer dos categorías de reglamentos e indica que son los siguientes:

- a) Privados.- que son los expedidos por asociaciones o sociedades de particulares que rigen o regulan la vida de los socios o asociados; y
- b) Públicos.- siendo el clásico el que expide el Presidente de la República con base en la fracción I del artículo 89 Constitucional. (Siendo este último el que interesa para efecto de este estudio.)

Agrega el Maestro NAVA NEGRETE que el reglamento del Presidente siempre se subordina al texto de la ley que reglamenta, es decir, que no debe haber reglamento sin ley porque la facultad que otorga dicho precepto legal no tiene más fin que hacer posible y facilitar la aplicación

concreta de la Ley, al desarrollar y particularizar las situaciones ya previstas en ella.

Al respecto también advierte el Maestro NAVA NEGRETE que de ir más allá de lo que previene la ley o contener regulaciones contrarias a las que hace a aquella, el reglamento sería inconstitucional.

Continúa explicando el Maestro que puede decirse que el Reglamento del Presidente es una Ley, tal como puede decirse de cualquier otro acto del Estado que reúna las características de generalidad, abstracción, obligatoriedad y coercibilidad; sin embargo, no se debe caer en tal error por no advertir que el reglamento es un acto jerárquicamente inferior a la expedición de una Ley.

No obstante lo anterior el Maestro dentro de su exposición hace notar que también son públicos los reglamentos que expiden los organismos descentralizados y desconcentrados federales, aunque constitucionalmente resulten ser muy discutibles.

Por último, el Maestro ALFONSO NAVA NEGRETE dedica un comentario final a los llamados REGLAMENTOS AUTÓNOMOS, los cuales son tales por que contrariamente a lo expuesto hasta este punto no requieren estar subordinados a ninguna ley, ya que según la propia Constitución su función es distinta de la asignada por la fracción I del artículo 89, pues está prevista en el artículo 21 Constitucional. Tales Reglamentos autónomos son los de Policía y Buen Gobierno.³²

³² NAVA NEGRETE, Alfonso, "Derecho Administrativo Mexicano", Op. Cit., pp 81-83.

I.1.1.4. ACUERDO ADMINISTRATIVO.

El acuerdo administrativo es otro de los instrumentos normativos que *tienen relación con el tema de las responsabilidades de los servidores públicos.*

Al respecto siguiendo a la autora OLGA HERNANDEZ ESPÍNDOLA se advierte que el término “ACUERDO ADMINISTRATIVO” es equívoco y, consecuentemente, admite diferentes interpretaciones.

Dicha autora indica que en sentido amplio, *al hablar del “Acuerdo Administrativo” se hace referencia a cualquier resolución unilateral que implique una decisión de carácter ejecutivo unipersonal o pluripersonal; mientras que en estricto sentido, se hace referencia al documento en el cual se hace constar la determinación que un órgano de jerarquía superior toma respecto de un asunto que le compete conocer y resolver y que ha sido sometido a su consideración por un órgano de grado inferior.*

Al respecto, agrega la autora que la facultad de emitir acuerdos administrativos está reservada a los *órganos de jerarquía superior* ya que la legislación les otorga competencia para emitir resoluciones e imponer sus determinaciones.

En relación con lo antes expuesto dicha autora señala que los acuerdos administrativos pueden revestir diferentes características, pues en caso de ser expedidos por el Presidente de la República, con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 Constitucional, tal vez estarían revestidos de un carácter reglamentario; mientras que carecerían de este

en caso de ser emitido por los Secretarios de Estado, conforme a las atribuciones que les confiera Reglamento Interior de cada Secretaría como órgano de más alto grado al interior de las mismas.

Añade la autora que la relación entre el acuerdo administrativo y las responsabilidades de los servidores públicos nace del hecho de que, con base en los poderes de mando y decisión, los órganos superiores tienen facultades para dar órdenes o instrucciones a los inferiores; para interpretar lo dispuesto por la ley y hacerla cumplir; para garantizar el buen servicio dentro de la administración; y para que los asuntos se atiendan.

Por último expone dicha autora que el acuerdo administrativo también se manifiesta a través de resoluciones adoptadas por dos o más órganos de la Administración Pública Federal, funcionarios de entidades paraestatales y titulares de los ejecutivos locales, en lo que se refiere a la concertación de programas sectoriales que se efectúan con base en los llamados "Convenios de Coordinación" que se celebran entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas.³³

Aunado a lo anterior, cabe mencionar que el acuerdo administrativo puede ser delegatorio de facultades o de firma, como lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 16 que remite a los artículos 14 y 15 de la misma y señala que originalmente es competencia de los titulares de las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero que en mérito de una mejor organización del trabajo, están en posibilidad de delegar facultades

³³ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM-PORRÚA, S. A., México, 1999, pp. 92 a 94.

en Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa, así como en los demás funcionarios que aparezcan señalados tanto el Reglamento Interior respectivo como en otras disposiciones legales.

De igual forma, el acuerdo administrativo frecuentemente es el instrumento jurídico que sirve de base a la creación de órganos que se insertan en la estructura de la administración para atender asuntos que conciernen a la especialización y desconcentración de funciones.

I.1.1.5. CIRCULAR.

Uno más de los instrumentos normativos que tiene relación con el tema de las responsabilidades de los servidores públicos es la CIRCULAR ya que es otro de los instrumentos de los que se valen los órganos de jerarquía superior para hacer llegar instrucciones al conjunto de sus subordinados .

En relación con este concepto cabe señalar que la Real Academia de la Lengua Española, en el Diccionario de la Lengua Española, señala que el término CIRCULAR, proviene de latín "*Circularis*", y se utiliza para referirse en sentido amplio a "*...una orden que una autoridad superior dirige a todos o gran parte de sus subalternos*"³⁴; mientras que en sentido estricto, según el Diccionario Enciclopédico Grijalbo la Circular es el "*Documento en que la administración pública dicta reglas de actuación a los administrados sobre asuntos concretos, para mejor cumplir las disposiciones legales*"³⁵;

³⁴ Diccionario de la Lengua Española, tomo II, décimo novena edición, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, España, 1970, p. 306

³⁵ Diccionario Enciclopédico, Ediciones Grijalbo, Barcelona, España, 1995, p. 430.

o según el Maestro RAFAEL DE PINA la *"Instrucción que un órgano superior de la Administración Pública dirige a sus subordinados en relación con los servicios que les están encomendados"*³⁶.

Según ha sostenido el Poder Judicial Federal en algunas tesis jurisprudenciales, a diferencia del REGLAMENTO la CIRCULAR carece de formulismo, siendo la flexibilidad una de sus principales características; sin embargo, conviene aclarar que en México, en opinión del Poder Judicial de la Federación, las *"...circulares no pueden ser tenidas como leyes y los actos de Autoridad que se fundan en aquellas, importan una violación a los artículos 14 y 16 Constitucionales"*³⁷; y tampoco *"... pueden modificar las disposiciones de una Ley, siendo su objeto únicamente aclararlas o reglamentarlas, por lo que no pueden considerarse como derogatorias ni modificatorias de esa Ley"*.³⁸

I.1.1.6. MANUAL.

Otro de los instrumentos normativos que se relaciona con el tema que se analiza es el de MANUAL ADMINISTRATIVO, el cual no es tratado normalmente por la doctrina, pero cuya existencia legal está prevista por el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que textualmente señala: *"El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura*

³⁶ DE PINA, Rafael y otro, *Diccionario de Derecho*, Op. cit., p 157

³⁷ Tesis Jurisprudencial 352, apéndice 1917-1975, Tercera Parte, Segunda Sala, p. 584.

³⁸ Quinta Época, Tomo XVII, p. 1, 113.

orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.”³⁹

A su vez la obligatoriedad de dichos manuales se deduce de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que en su artículo 4^{to}, párrafos primero y tercero, establece: “Los actos administrativos de carácter general, tales como decretos, acuerdos, circulares y cualesquiera otros de la misma naturaleza, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos, y los de carácter individual deberán publicarse en dicho órgano informativo cuando así lo establezcan las leyes.

.....

Los instructivos, manuales y formatos que expidan las dependencias de la Administración Pública Federal deberán publicarse previamente a su aplicación, en el Diario Oficial de la Federación.”⁴⁰

³⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 19no.

⁴⁰ Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Artículo 4to.

Es lógico suponer que dichos manuales tienen validez y obligatoriedad con respecto a los servidores públicos que prestan sus servicios en las dependencias y/o entidades, ya que fueron creados para hacer constar cómo es que deben realizar sus funciones.

I.1.1.7. JURISPRUDENCIA.

El último instrumento normativo que tiene relación con las responsabilidades de los servidores públicos es la Jurisprudencia, y este es de especial importancia por su estrecha relación con el tema de la presente tesis, pues como se verá más adelante, en dos ocasiones se la ha utilizado para determinar cual ha de ser la Codificación aplicable supletoriamente al procedimiento administrativo disciplinario previsto por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, en cuanto al análisis del concepto es conveniente recordar que la palabra jurisprudencia también es equívoca pues como señala el ilustre profesor EDUARDO GARCÍA MAYNEZ dicho vocablo posee al menos dos acepciones: la primera, que equivale a ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo, y la segunda, que sirve para designar el conjunto de doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales (siendo esta última la que interesa a los efectos de esta investigación).⁴¹

El Doctor MIGUEL ACOSTA ROMERO al prologar el libro titulado Derecho

⁴¹ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Op. cit., p. 68.

Jurisprudencial Mexicano, en resumen señala que dicho Derecho ha permanecido hasta hoy como una de las ramas menos exploradas por la doctrina; que los estudiantes de derecho de todo el país y aún los posgraduados egresan de las aulas sin saber de ella nada más que se trata de un conjunto de criterios emanados de ciertos tribunales, que al reunir cinco precedentes sin uno en contrario forman una especie de norma jurídica que es obligatoria a determinadas autoridades; y que por contar con tan endeble base teórica no es extraño encontrar abogados que no distinguen una tesis aislada de una jurisprudencial o una vigente de otra obsoleta; o bien jueces que so pretexto de interpretar la Ley, la recrean sin un conocimiento de fondo sobre la distancia que media entre interpretar, integrar, precisar o interrelacionar preceptos jurídicos y el diverso fundamento que subyace en cada una de estas figuras.

Señala además el Doctor ACOSTA ROMERO que es grave el caso en que se pasa por alto que en toda interpretación debe el interprete sujetarse a lo interpretado, sin modificarlo ni rebasarlo, pues en este caso la Jurisprudencia no puede sino subordinarse a la ley escrita⁴²; argumento que será muy útil al analizar en el Capítulo V del presente trabajo los postulados que en su conjunto constituyen la tesis que se presenta.

Parecen interesantes dos comentarios más de los que el Doctor MIGUEL ACOSTA ROMERO ha vertido en el prólogo del libro que se viene comentando: el primero en el sentido de que la regulación vigente ha permitido fenómenos que pueden calificarse como “excesos de la jurisprudencia federal” (tales como el hecho irónico de que los Estados

⁴² ACOSTA ROMERO. Miguel y otro, Derecho Jurisprudencial Mexicano, Porrúa, S.A., 2da. edición, México. 2000. pp. XII y XIII.

miembros de la República no puedan interpretar sus propias leyes por carecer de facultades para emitir jurisprudencias) o bien como “*defectos en la jurisprudencia federal*” (como el hecho de que por virtud de la Formula Otero cuando un precepto ha sido declarado inconstitucional por jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sigue rigiendo sobre todo aquel que no inste la protección constitucional por medio del juicio de amparo, constituyendo una grave causa de injusticia social); y el segundo, la aclaración que hacen en el sentido de que los ataques que su libro pudiera parecer contener no lo son en absoluto hacia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino a las estructuras jurídicas que esta tiene que acatar.⁴³

Retomando lo que quedó asentado, algunos párrafos atrás tenemos que según el Licenciado GUSTAVO CARVAJAL MORENO la jurisprudencia “...se integra por los principios emanados de las resoluciones de los tribunales, que se consideran como obligatorios en el sistema jurídico correspondiente”⁴⁴ puesto que se convierten en tales respecto de las autoridades de inferior rango buscando obtener una interpretación uniforme del Derecho en los casos que la realidad presenta a los jueces, con la intención de cumplir cabalmente el principio de la igualdad de todos los miembros del Estado ante la Ley.

En relación con la Jurisprudencia en esta República Mexicana la Ley de Amparo establece lo siguiente:

“Art. 192.- La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia,

⁴³ Op. cit. pp. XIV y XV.

⁴⁴ CARVAJAL MORENO, Gustavo y otro, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, Op. cit., p. 38.

funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros, si se trata de Jurisprudencia del Pleno o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las Salas.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y Tribunales Colegiados.”

“Art. 193.- La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del Fuero Común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegiado.”

Y “Art.194 La jurisprudencia se interrumpe, dejando de tener carácter

obligatorio siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por ocho ministros, si se trata de la sustentada por el Pleno, por cuatro si es de una Sala, y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito.

En todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en las que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa.

Para la modificación de la Jurisprudencia se observaran las mismas reglas establecidas por esta Ley para su formación.⁴⁵

En relación con lo anterior, el Maestro RAFAEL DE PINA en su Diccionario de Derecho, explica que la definición legal de la jurisprudencia obligatoria no niega el carácter de jurisprudencia, no obligatoria, al criterio de interpretación del derecho mantenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con anterioridad al momento en que se reúne el número de sentencias necesarias para lograr que un criterio llegue a imponerse como obligatorio; y agregan que la potestad de crear jurisprudencia no debe corresponder a todos los órganos jurisdiccionales, porque la finalidad que se persigue con ella es la de lograr la uniformidad en la interpretación del derecho; que el órgano encargado de producirla debe ser único en los Estados Unitarios y único dentro de la esfera correspondiente a las jurisdicciones locales en los Estados Federales.⁴⁶

Realizando un análisis más de fondo en el antes comentado libro del

⁴⁵ LEY DE AMPARO, Artículos 192 a 194.

⁴⁶ DE PINA, Rafael y otro, Diccionario de Derecho, Op. cit., pp. 340 a 343.

Doctor MIGUEL ACOSTA ROMERO y el Licenciado ALFONSO PÉREZ FONSECA, comparando a la Ley con la Jurisprudencia se advierte que poseen algunas características comunes y otras que las diferencian.

En cuanto a las similitudes los autores refieren que advierten que ambas surgen después de que se han seguido ciertos procesos revestidos de forma; que nacen de la acción de órganos del Estado; que ambas instituciones aparecen reguladas por la Constitución y tienen la posibilidad de constituir derecho positivo; y que tales determinaciones poseen las características de *obligatoriedad, generalidad y abstracción*.

A su vez en cuanto a las diferencias dichos autores explican que los procesos revisten *formalidades diversas y tienen distinta justificación*, emanan de órganos diversos y tienen diferentes alcances en cuanto a su *obligatoriedad*.

Ahora bien, en cuanto a su interrelación y jerarquía los autores de referencia comentan que tradicionalmente se ha dicho que la jurisprudencia tiene un carácter secundario respecto de la ley, pero hacen notar que ello es una semiverdad porque en realidad puede tener tres posiciones: primero, de *SUBORDINACIÓN*, cuando la jurisprudencia interpreta a la ley; segundo, de *IGUALDAD RELATIVA*, cuando se trata de llenar una laguna legal, ya que ante la falta de legislación le es imperativo integrarla; y tercera, la de *CONSTITUCIONALIDAD*, que puede situarse por encima de una ley y contravenirla.

Explican que una tesis es la expresión por escrito, en forma abstracta y sintética, del criterio judicial con el que mediante la interpretación,

integración, precisión o interrelación de normas jurídicas, se resolvió un caso concreto.

Por último cabe hacer notar que el Doctor MIGUEL ACOSTA ROMERO y el Licenciado ALFONSO PÉREZ FONSECA, hablan de siete diferentes modalidades o funciones de la tesis jurisprudencial a saber: 1.- DE INTERPRETACIÓN.- cuanto pretende dilucidar o explicar una ley o expresión no clara; 2.- DE PRECISIÓN.- cuando el juez se encuentra ante una idea insuficientemente definida (concepto de breve término); 3.- DE INTEGRACIÓN.- cuando el legislador omitió prever un supuesto normativo, es decir, no existe precepto legal aplicable para resolver la controversia; 4.- DE INTERRELACIÓN.- es aquella en la que el juez debe adminicular una diversidad de preceptos para resolver el caso en concreto; 5.- CONSTITUCIONAL.- que es aquella que tiene como objeto de estudio un precepto constitucional; y 6.- DE CONSTITUCIONALIDAD.- que tiene por objeto declarar si las leyes ordinarias se mantienen dentro de los límites normativos que establece la ley suprema.⁴⁷

I.1.2.ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Después de haber analizado brevemente los conceptos que identifican a los diferentes instrumentos normativos relacionados con el tema de las responsabilidades de los servidores públicos, el siguiente concepto a tratar es el de Administración Pública.

⁴⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel y otro, Derecho Jurisprudencial Mexicano, 2da. edición, op. cit., pp. 77 a 89 y 93 a 128.

En términos generales, administración es la acción y el efecto de administrar; lo que a su vez es obrar para el cuidado, gestión o satisfacción de intereses propios o ajenos.

La administración implica la realización de actividades tales como previsión, planificación, organización, coordinación y control; el administrador es aquel que las realiza y fija a otro u otros algunas funciones que habrán de ejecutarse mediante su dirección y coordinación.

Ahora bien, el Profesor EDUARDO GARCÍA MAYNEZ define a la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA como la *"...actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos"*⁴⁸; el Maestro RAFAEL DE PINA la define como el *"conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las Entidades de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos."*⁴⁹; y por último, el Doctor ANDRÉS SERRA ROJAS la define como *"...el conjunto de medios de acción, directos o indirectos, humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno para lograr los propósitos de interés público que no cumplen las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a escoger y definir la política general de la Nación"*.⁵⁰

⁴⁸ GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO, Introducción al Estudio del Derecho. Op. cit., p. 139.

⁴⁹ DE PINA, Rafael y otro. Diccionario de Derecho. Op. cit., p. 60.

⁵⁰ SERRA ROJAS, ANDRÉS, Derecho Administrativo. Librería de Manuel Porrúa, S.A., 2a. Edición, México, 1961, p. 111.

Las definiciones anteriores concuerdan al señalar que la administración pública es una actividad del Estado y de sus agentes auxiliares; que dicha actividad tiende a la satisfacción de aquellas necesidades de la colectividad que no son atendidas por las empresas privadas; y que sus objetivos son determinados por los Poderes Constitucionales.

Así pues, la Administración Pública será Federal, cuando la realice el Gobierno de la República en beneficio de toda ésta; Estatal, cuando la realice el Gobierno de cada uno de los Estados de la Unión en beneficio de sí mismos; y Municipal, cuando la realice el Gobierno de cada Municipio en beneficio de este.

Por otra parte, en su libro titulado *Teoría General del Derecho Administrativo* el Doctor MIGUEL ACOSTA ROMERO explica que la Administración Pública Estatal *“...es la parte de los órganos del Estado que depende directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los poderes legislativo y judicial, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos”*⁵¹.

Por su parte el Maestro ALFONSO NAVA NEGRETE explica que de la naturaleza estrictamente instrumental que reviste la administración pública, nace la idea de que es el conjunto de actos y medios jurídicos, económicos, sociales y materiales con vistas a la realización de los fines políticos del gobierno, pero aclara que no puede llegarse a un concepto de

⁵¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Op. cit., p. 108.

administración pública valiéndose exclusivamente de sólo uno de sus elementos básicos, como lo es el estructural u orgánico; pues señala que para obtener el concepto total el mismo debe completarse con otros elementos, como lo son: los recursos burocráticos, los procedimientos administrativos, los medios de carácter presupuestal, financiero, patrimonial o simplemente materiales.

A mayor abundamiento, el Maestro NAVA NEGRETE cita al jurista francés PIERRE ESCOUBE, indicando que éste considera que la administración pública posee cuatro elementos esenciales o básicos, a saber:

- a) EL ESTRUCTURAL U ORGÁNICO.- Integrado por las secretarías y departamentos de Estado y los organismos descentralizados que forman la estructura fundamental de la administración pública;
- b) EL PERSONAL.- Representado por los recursos humanos burocráticos;
- c) EL PROCEDIMENTAL.- Constituido por las vías o caminos legales (procedimientos administrativos) que debe seguir la administración para la realización de sus actos; y
- d) EL MATERIAL.- Que comprende todos los recursos o medios de carácter fiscal o financiero y los bienes patrimoniales de que se sirve el Estado para lograr sus fines.⁵²

Cabe señalar que la Administración Pública utiliza diversas formas de organización para la prestación de los servicios que le competen, siendo las tradicionales la CENTRALIZACIÓN, que es el régimen administrativo que integra a los órganos de la administración pública en una situación de

⁵² NAVA NEGRETE. Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, ob. cit , pp. 19 y 20.

dependencia, partiendo del órgano situado en el más alto grado, vinculándose todos ellos entre sí en forma jerárquica; y la DESCENTRALIZACIÓN, que tiene lugar cuando se confían algunas actividades administrativas a órganos relacionados con la administración en un plano que no es jerárquico, donde no hay relación de dependencia de los órganos inferiores con las autoridades superiores⁵³.

Asimismo, cabe aclarar que también se suele hablar de DESCONCENTRACIÓN que es la forma jurídico administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para este, y descongestionar al poder central.

Se advierte que la Administración Pública Centralizada es la forma de organización administrativa por medio de la cual los órganos de la administración pública, se ordenan a partir del Titular del Poder Ejecutivo; que en México a nivel Federal comprende a las Secretarías de Estado y a la Procuraduría General de la República; cuya característica es la dependencia formal y material que sus elementos estructurales tienen respecto del titular del Poder Ejecutivo; mientras que la Administración Pública Paraestatal, es la forma de organización administrativa por medio de la cual los entes públicos administran sus asuntos con determinada autonomía e independencia, pero sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa y se caracteriza por referirse a la prestación de Servicios

⁵³ CARVAJAL MORENO, Gustavo y otro, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, Op. cit., p. 108

Públicos y por la ausencia de acuerdo directo con Titular del Ejecutivo Federal, el cual indirectamente, se realiza por conducto de una Secretaría de Estado.

Cabe señalar que para efectos de esta investigación interesa el concepto de Administración Pública Federal, toda vez que se analiza la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual tiene por objeto garantizar que quienes realicen las actividades relativas a dicha Administración lo hagan legal y eficientemente.

Por último, aunque conforme a lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la idea de Administración Pública en estricto sensu se limita al Poder Ejecutivo Federal y a los órganos y entidades que de ella dependen, dicho concepto debiera abarcar a los tres poderes e incluso a los órganos "autónomos", pues de un modo u otro todos los poderes participan de ella, ya dictando leyes que establecen la forma en la maquinaria llamada Estado a de operar, o promoviendo el cumplimiento de las mismas por la instancia que ha de ejecutarlas, y actuando coordinadamente para que cualquier problema se resuelva de inmediato.

Es decir, si se sientan las bases para que legalmente el buen funcionamiento de la administración pública sea responsabilidad directa y solidaria de todos los poderes y órganos autónomos, no quedaría más remedio que el de que cada poder actuará con plena autonomía pero de manera coordinada con los demás para que la administración resulte lo más eficaz y eficiente posible.

De hecho, como veremos más adelante tal contradicción ya está planteada en el alcance que se ha dado a los textos de dos preceptos constitucionales, los artículos 90 y 108; pues mientras que el primero establece que la administración pública es la que depende del Poder Ejecutivo, con base en una interpretación abierta del mismo concepto contenido en el párrafo primero del segundo de los artículos mencionados el concepto de servidor público ha abarcado al personal de los Poderes de la Unión y órganos autónomos.

I.1.3.CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El siguiente concepto que tiene relación con el tema de las responsabilidades de los servidores públicos es el de "CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA", el cual se define como el conjunto de elementos que se adoptan en la administración para salvaguardar los recursos; obtener información suficiente, oportuna y confiable; promover la eficiencia en las actividades y asegurar el apego a las normas, con la finalidad de lograr el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos.

Como para administrar es necesario organizar y programar, para controlar se deben realizar acciones de seguimiento y evaluación que permitan determinar el estado que guardan las cosas y, consecuentemente, realizar acciones para corregir la administración indebida o inadecuada utilización de los recursos humanos, materiales y financieros del estado.

Al respecto, cabe recordar que el Estado es una organización y como tal tiene la necesidad de establecer mecanismos de control que le permitan

garantizar su adecuado funcionamiento; ya que sus actividades forman parte de un proceso en el que interactúan diversos elementos; por ello la vigilancia de las acciones de gobierno adquiere sentido en la medida en que existen previamente: políticas, planes y programas específicos con objetivos y metas bien definidos.

En relación con lo anterior, los autores ALFREDO ADAM ADAM y GUILLERMO BECERRIL LOZADA, en su libro *“La Fiscalización en México”*, señalan que en este país se puede hablar de tres niveles de fiscalización, a saber: la que se da por el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo; la que se da por el Poder Ejecutivo sobre sí mismo; y la que se da por el Poder Ejecutivo sobre los contribuyentes u obligados al pago de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como también terceros obligados al cumplimiento de disposiciones legales.

Con respecto al nivel en que la fiscalización se da por el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, dichos autores señalan que es equiparable a una auditoría externa del Poder Ejecutivo; la cual era realizada hasta la fecha por el órgano técnico de la Cámara de Diputados, llamado Contaduría Mayor de Hacienda – hoy Órgano Superior de Fiscalización –, cuya función consiste en la revisión de las cuentas públicas que por Ley presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, relativas a toda la Administración Pública, así como los Poderes Legislativo y Judicial; pero aclaran que se trata de una revisión a *posteriori* porque se realiza sobre cuentas públicas que reflejan hechos pasados.

En relación con la fiscalización que se da por el Poder Ejecutivo sobre sí mismo, indican que es equiparable a una auditoría interna del Poder

Ejecutivo; que se realiza por la Secretaría de Estado encargada de las funciones de Contraloría y se apoya en las Contralorías Internas ubicadas en la mayoría de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública (Centralizada y Paraestatal); siendo su función principal el revisar y ejercer control sobre las acciones que realizan dichas Dependencias y Entidades.

Adicionalmente comentan que si bien es cierto que ambos niveles de fiscalización parecen duplicarse, también lo es que ello no ocurre porque las acciones realizadas por el Gobierno Federal son de tal magnitud que las dos revisiones no logran abarcar la totalidad de las mismas; porque cada revisión persigue objetivos diferentes; y porque los momentos en que se realizan también son distintos, ya que la Contaduría Mayor de Hacienda, hoy Órgano Superior de Fiscalización realiza sus intervenciones *a posteriori* y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo puede intervenir *a posteriori* o en forma concomitante a la realización de las acciones de gobierno.

Por último. en lo que se refiere a la fiscalización que se da por el Poder Ejecutivo sobre contribuyentes u obligados al pago de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como sobre terceros obligados al cumplimiento de disposiciones legales, dichos autores advierten que algunos de los órganos encargados de realizar tales funciones son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Tesorería del Distrito Federal y el Instituto Mexicano del Seguro Social, pues tienen facultades para revisar el correcto entero de impuestos o cuotas obrero-

patronales, los cuales tienen el carácter de créditos fiscales.⁵⁴

I.1.4.FUNCIONARIO Y SERVIDOR PÚBLICO.

Los últimos conceptos que tienen relación con el tema que se analiza son los de Funcionario y Servidor Público, ya que es necesario saber quienes son los individuos que pueden incurrir en responsabilidad administrativa.

Al respecto el Profesor GABINO FRAGA en su libro titulado Derecho Administrativo, en 1939 explicaba que la Administración Pública, requiere personas físicas que formen y exterioricen la voluntad del Estado; y que para referirse a tales individuos la terminología legal había usado las expresiones "Altos Funcionarios", "Funcionarios" y "Empleados".

Aunado a lo anterior el Profesor GABINO FRAGA, señalaba que no existía dificultad real para saber quienes eran los Altos Funcionarios, pues el artículo 108 Constitucional vigente en esa época enumeraba quienes tenían ese carácter, a saber, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, el Presidente de la República, los Secretarios del Despacho, el Procurador General de la República, y los Gobernadores y Diputados de los Estados; sin embargo, aclara que establecer la diferencia entre los *Funcionarios* y *Empleados*, no era tan sencillo y era una cuestión muy discutida por la doctrina, existiendo al menos seis opiniones para establecer tal distinción siendo estas las siguientes: la primera, basada en la duración del empleo, sostenía que los funcionarios eran designados por

⁵⁴ ADAM ADAM, Alfredo y otro, La Fiscalización en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, pp. 7 a 10.

un tiempo determinado y los empleados tenían un carácter permanente; la segunda, basada en la retribución, sostenía que los funcionarios eran honoríficos y los empleados eran siempre remunerados; la tercera, basada en la naturaleza de la relación jurídica, sostenía que si la relación jurídica era de derecho público se trataba de un funcionario y que si era de derecho privado se trataba de un empleado; la cuarta, basada en el poder de decisión y mando, sostenía que mientras que los funcionarios tenían la facultad de decidir y ordenar, los empleados eran meros ejecutores; la quinta, basada en la regulación de sus facultades, sostenía que los funcionarios eran aquellos que tenían señaladas sus facultades en la Constitución o en las leyes y los empleados en los reglamentos; y la sexta, basada en la representatividad, sostiene que los funcionarios tienen un carácter representativo y los empleados sólo concurren a la formación de la función pública; por lo que esta última es la que correspondía a la idea consignada en las disposiciones constitucionales vigentes en la época.⁵⁵

Ahora bien, en cuanto al término “*servidores públicos*”, cabe destacar que éste es relativamente nuevo y vino a poner fin a la discusión que distinguía entre “Altos Funcionarios”, “Funcionarios” y “Empleados” ya que como lo comenta el autor J. JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ, se optó por utilizarlo para establecer la idea de SERVICIO A LA SOCIEDAD que comportan los diferentes empleos, cargos o comisiones que desempeñan las personas físicas en la administración pública federal; desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que solían conducirse algunos individuos que prestaban sus servicios al Estado; y hacer conciencia de la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la

⁵⁵ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo. Librería de Porrúa Hermanos y Cía., 2da Edición, México, 1939, pp. 201 a 203.

conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados.

Por último, cabe mencionar que el concepto “SERVIDOR PÚBLICO” se aplica igualmente a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública, ya que atendiendo al principio de igualdad ante la Ley, se pretendió establecer a nivel constitucional la responsabilidad de todos, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar del empleo, cargo o comisión⁵⁶; y con esto finaliza la revisión que se ha venido haciendo a los conceptos que se consideran básicos relacionados con el tema a tratar en la presente tesis.

Por lo anterior, y siguiendo al Doctor LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIÉRREZ, aparece que el solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que se desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios o una designación de cualquier otra naturaleza.

I.2. RAZÓN DE SER DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Como se vio antes, el Estado es una persona moral, un ente público que

⁵⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985, pp. 261 a 263.

se constituye mediante el acto de asociación que celebra el grupo de individuos que se organiza para vivir en un determinado territorio bajo un mismo poder de dominación llamado Gobierno.

También se comentó que el Derecho es el conjunto de normas con el que los individuos asociados que formaron dicho Estado regulan la conducta de cada uno de los miembros de la sociedad y de la organización misma, limitando la libertad de todos los elementos ínter actuantes, a fin de garantizar la convivencia pacífica y el bien común.

A este tipo de organización construida en base a este tipo de normas se le llama Estado de Derecho.

Ahora bien, para lograr que el orden y la convivencia pacífica continúen indefinidamente, es vital que el Derecho sea obligatorio, es decir, que la Organización a través de sus órganos judiciales pueda exigir a aquel que infrinja las normas, que las cumpla o, en su defecto, le imponga el castigo que corresponda a la responsabilidad en que ha incurrido.

Al respecto, para precisar el concepto de responsabilidad cabe señalar que el Diccionario de la Lengua Española señala que la "RESPONSABILIDAD" en términos generales es la *"...obligación de reparar y satisfacer, por si o por otro, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal"*.⁵⁷

De lo anterior se desprende el por qué la idea de "RESPONSABILIDAD" es importante, ya que está claro que al infringir una norma establecida para

⁵⁷ Diccionario de la Lengua Española - Op. Cit. - p. 1148

garantizar la convivencia pacífica y el bien común se causa un daño a la organización, la cual debe volver las cosas al orden porque de no hacerlo así aquella generaría otras dos infracciones más y estas otras cuatro, lo que la iría debilitando y a la postre redundaría en la destrucción del Estado de Derecho.

Para concluir, si bien es cierto que la responsabilidad de todo individuo es importante, es inconcuso que la de aquellos individuos encargados de llevar a cabo materialmente las funciones del Estado es especialmente relevante, ya que si éstos no realizan sus funciones dentro del marco de la Ley y no responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les han conferido, su irresponsabilidad generará ilegalidad, inmoralidad y corrupción en el sistema, acelerando el deterioro, la desintegración y eventual desaparición del Estado.

Esta es la razón de ser de la responsabilidad en general y la de la de los servidores públicos en particular. Ambas como elementos indispensables para lograr que la organización Estatal pueda mantenerse funcionando y persiguiendo el objetivo de que cada vez sea más eficiente y eficazmente.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.

Realizar el estudio de los antecedentes históricos de cualquier tema resulta interesante porque al conocer lo sucedido en otra época se puede aprovechar lo que sirvió y evitar los errores que se cometieron.

Ahora bien, comentar todos los antecedentes históricos nacionales de la regulación vigente en materia de responsabilidades de los servidores públicos sería prácticamente imposible; en tal virtud, en este capítulo se analizan únicamente las principales regulaciones que tuvieron vigencia durante las épocas Prehispánica, Colonial e Independiente.

De la época Prehispánica, se analiza brevemente la regulación del Imperio Azteca; de la época Colonial, el llamado Juicio de Residencia que los Reyes Españoles implantaron para controlar a sus representantes en las Colonias; y por último, de la época independiente, los textos constitucionales y legales que en diferentes períodos estuvieron vigentes hasta antes de 1917.

En cuanto a la época independiente tenemos que según el autor RAÚL F. CÁRDENAS los antecedentes de los artículos 108 a 114 de la Constitución de 1917, que actualmente nos rige, son los siguientes:

“El Primer antecedente de estos artículos, son los artículos 128, 131,

fracción XXV, 221, 229, 254, 255 y 261 incisos IV y V de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812.

El segundo antecedente lo encontramos en los artículos 59, 120, 146, 147, 150, 194, 198, 228 al 248 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

El tercer antecedente se regula en los artículos 28, 62 al 64 y 79 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822.

El cuarto antecedente se encuentra en las Bases tercera y octava del Plan de la Constitución de la Nación Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de mayo del 1823.

El quinto antecedente lo encontramos en los artículos 38, fracción III, 39, 40, 43, 44 y 137, fracción V, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 24 de octubre de 1824.

El sexto antecedente está regulado en los artículos 18 de la segunda; 47, 48, 49 y 50 de la tercera; 9 y 12, fracciones I, III y IV, 36 de la quinta, de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscrita en al Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, antecedente que tiene la máxima importancia...

Como séptimo antecedente hemos de mencionar los artículos 66, fracción

IV, 68, fracción IV; 69, 100, 104 y 116, fracciones I a VIII; 117, fracciones I y II; 118 y 160 del proyecto de reformas a las Leyes a las Leyes Constitucionales de 1836.

Como octavo antecedente mencionaremos los artículos 84, fracciones IV y V; 85, fracción II; 86, fracciones I y II, 89, fracción II; 112, fracción I; 115, 128 y 168 del primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de Agosto de 1842.

Como noveno antecedente existen las disposiciones a que se refieren los artículos 34, 38, 39, 66 y 74, fracción IV, inciso 3 del voto particular de la minoría de la Legislatura Constituyente de 1842.

El décimo antecedente se regula en los artículos 42, 73, 74, 93 y 94, fracción I; 119 y 138 del segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842.

Undécimo antecedente, los artículos 76, 77, 78 y 118, fracción I y 197 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la H. Junta Legislativa, establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno provisional con arreglo a los mismos Decretos del día 12 de junio de 1843 y publicados por Bando Nacional el 14 del mismo mes y año.

Décimo segundo antecedente, el voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y Reformas de 1847, fechadas en la Ciudad de México el 5 de abril del mismo año.

Décimo tercer antecedente, los artículos 12 y 13 del Acta Constitutiva y Reformas sancionadas por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847.

Décimo cuarto antecedente, los artículos 85, 98, fracción IV, incisos 1º y 2º; y 123 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dadas en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856.

Décimo quinto antecedente, dictamen y proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechados en la ciudad de México el 16 de junio de 1856.

Décimo sexto antecedente, artículo 103 de la Constitución Política de la República Mexicana, y siguientes, sancionada por Decreto General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

Décimo séptimo antecedente, comunicación de José María Lafragua a los Gobiernos de los Estados.

Décimo octavo antecedente, proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856.

Décimo noveno antecedente, Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857.

Vigésimo antecedente, Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en

el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865.

Vigésimo primer antecedente, reformas del artículo 105 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, el 13 de noviembre de 1874.

Vigésimo segundo antecedente, Programa del Partido Liberal Mexicano

Vigésimo tercer antecedente, Mensaje y Proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza, fechado en la ciudad de Querétaro el 1 de diciembre de 1916.⁵⁸

Al respecto, cabe aclarar que en el presente capítulo sólo se formularán breves comentarios sobre los antecedentes más relevantes de entre los anteriormente relacionados, en virtud de que no se pretende realizar un profundo estudio histórico legislativo.

II.1. LA ÉPOCA PREHISPÁNICA.

Este capítulo, en estricto orden cronológico, parte del estudio de la época Prehispánica en el momento en que florecía el Reino Azteca, cuando los pueblos conquistados por ellos pagaban tributo a la Corona con todas las producciones de la naturaleza y todas las obras de arte que podían ser útiles de alguna manera al Rey⁵⁹; tributos que eran recaudados por individuos denominados Calpixque Menores, quienes entregaban los

⁵⁸ CÁRDENAS, Raúl F., "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, pp. 25 a 27.

⁵⁹ CLAVIJERO, Francisco Javier, "Historia Antigua de México", Editorial Porrúa, S.A., 7ma. Edición, México, 1982, pp. 214 a 216.

bienes obtenidos al Hueycalpizqui o Calpixque Mayor, quien estaba encargado de llevar las cuentas en los libros respectivos.⁶⁰

Al respecto se advierte que el Calpixque Mayor llevaba el control general de los tributos, cuidaba su distribución y su buen empleo, contando para tal efecto con autoridad propia, con lo que se impedía que incluso el Rey pudiera disponer de los caudales del reino a su arbitrio, ya que los recursos debían dedicarse a lo que de antemano y por bien público estaban destinados.⁶¹

En caso de que se detectara que un Calpixque hubiera incurrido en malos manejos, éste podía ser llevado a prisión y ser condenado a muerte, además de que sus bienes podían ser aplicados al rey y su mujer e hijos echados de casa.⁶²

Para prevenir lo anterior, los funcionarios de la Administración Pública eran cuidadosamente electos, como se advierte si se analiza el proceso de selección de los jueces, que eran escogidos de entre personas nobles y ricas, ejercitadas en los casos de guerra y experimentadas en los trabajos de las conquistas; personas de buenas costumbres, prudentes, sabias, que hubieran sido criadas en los Monasterios del Calmecatl y en Palacio.⁶³

⁶⁰ LÓPEZ AUSTIN, Agustín, "La Constitución Real de México Tenochtitlan", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1961, pp. 127 y 128.

⁶¹ CHAVERO, Alfredo; "México a través de los siglos"; Tomo I, Libro Cuarto, Capítulo IV, Editorial Cumbre, S.A., México, 1958, p. 547.

⁶² CHAVERO, Alfredo; Op. Cit., Capítulo XI, p. 633.

⁶³ SAHAGÚN, Fray Bernardino de; "Historia General de las Casas de la Nueva España", Tomo II, Libro Octavo, Capítulo XVII, e, Pedro Robledo, México, 1938, p. 317.

Para evitar la corrupción se impuso a los jueces la obligación de permanecer en los tribunales durante todo el día, se establecieron penas capitales contra los prevaricadores de la justicia o la impuntualidad en la ejecución de la misma, se procuró la vigilancia por parte del soberano, quien la ejercía de dos maneras: primero, mediante la celebración de juntas con cada juzgador que tenían lugar cada veinte días, en las que le daban cuenta de los litigios pendientes y, segundo, a través de asambleas generales con todos los magistrados que se celebraban cada ochenta días y eran útiles para terminar las causas pendientes.⁶⁴

Adicionalmente, estaban sujetos a sanciones que podían llegar a ser realmente graves, por ejemplo: si los jueces no cumplían con sus deberes, se embriagaban o recibían cohecho, si el caso no era grave, los amonestaban sus compañeros; si reincidían se les privaba del cargo y se les trasquilaba; si la falta era importante, aunque fuera la primera, el Rey los destituía; si habían cometido una gran injusticia podía incluso ordenar que les dieran muerte⁶⁵; o bien, si la función jurisdiccional se ejercía fuera de los recintos destinados para ello, podía imponerse el trasquilamiento, la destitución o la muerte⁶⁶.

Ahora bien, en cuanto a los demás funcionarios tenemos que a los que tenían la embriaguez por vicio les derribaban sus casas porque eran indignos de contarse entre los vecinos; se les privaba de los oficios públicos que tenían y quedaban inhábiles de tenerlos en adelante⁶⁷.

⁶⁴ CLAVIJERO, Francisco Javier; Op. Cit., p. 550.

⁶⁵ CHAVERO, Alfredo; Op. Cit., Capítulo XIII, p. 655.

⁶⁶ ALBA, Carlos; "Estudio Comparado entre el Derecho Azteca y el Derecho Positivo", Instituto Indigenista Interamericano, México 1949, p. 15.

⁶⁷ CHAVERO, Alfredo; Op. Cit., Capítulo XIII, p. 661.

De lo anterior se advierte que eran rigurosos los requisitos y severas las exigencias establecidas para los servidores públicos en la época Prehispánica; lo mismo que las sanciones que se les podían imponer por el incumplimiento de sus obligaciones, todo lo cual propició un florecimiento en la administración pública que se sólo se vio alterado con la conquista.

II.2. LA ÉPOCA COLONIAL.- EL JUICIO DE RESIDENCIA.

Con respecto al Juicio de Residencia el Doctor AGUSTÍN HERRERA PÉREZ, comenta que la implantación en dicho procedimiento se debió a que la Corona Española deseaba que sus disposiciones legales, administrativas y/o políticas fueran cumplimentadas en sus verdaderos alcances y justos términos; además de que sus funcionarios actuaran en un ámbito de relativa tranquilidad, sin una permanente sensación de estar sometidos a un procedimiento de sospecha.

Agrega que esta institución pretendió garantizar una eficaz gestión administrativa derivada de la excelencia en el desempeño de la función y el respeto de los derechos públicos y privados de los habitantes de la comunidad donde el funcionario realizaba su gestión; en tal virtud, cualquier persona, sin restricción alguna, podía iniciarlo para demostrar actos injustos o arbitrarios; lo que despertó el interés de los gobernados.

Continúa señalando el Doctor HERRERA que lo relativo a este Juicio se reguló en las Leyes de Indias, en las cuales estaba previsto que la designación de la persona que fungiría como Juez de Residencia

dependiera de la importancia o del cargo del residenciado; así como que el juez designado tenía por una parte amplias facultades para investigar y, por otra parte, la obligación de informar la verdad de los resultados.

Además, con respecto a los individuos que podían ser sujetos a este juicio, indica el Doctor HERRERA que las Leyes de Indias establecían que podían ser residenciados todos los funcionarios que ejercían tareas de gobierno, administrativas, judiciales o municipales, pero aclara que excepcionalmente fueron dispensados de la Residencia algunos altos funcionarios y magistrados.

También refiere que las investigaciones pretendían conocer sólo aquellos hechos relacionados con la vida del servidor público en cuanto al desempeño de sus funciones administrativas y/o judiciales, pero no obstante ello la materia sobre la cual versaba el Juicio de Residencia era amplísima, ya que para realizar las averiguaciones correspondientes se redactaba un interrogatorio que abarcaba infinidad de actividades de los residenciados y se aplicaba a quienes hubieran podido tener conocimiento de hechos irregulares.

En este orden de ideas, por cuanto hace al procedimiento señala que el Juicio de Residencia de un funcionario de las Indias normalmente se iniciaba al término de su gestión, cuando entregaba el cargo al sucesor, aunque en casos especiales podía llevarse a cabo en cualquier época dando cuenta de ello inmediatamente al Consejo de Indias.

Además explica que el Juicio de Residencia se solventaba en dos partes: la primera, que era secreta, en la que el juez averiguaba de oficio la

conducta de un funcionario; y la segunda, que era pública, durante la cual se recibían las demandas que interponían los particulares para obtener la satisfacción de sus agravios.

Al respecto, refiere el Doctor HERRERA que una de las principales características de este Juicio era la publicidad, pues se buscaba que toda la población tuviera conocimiento del mismo para que pudiera presentar cargos; por lo que, justo después de asumir la autoridad, el Juez mandaba publicar en las cabeceras de los partidos y en los poblados más importantes un edicto en castellano y en lengua mexicana, en el cual se señalaba el periodo hábil para presentar los cargos.

Añade que se trataba de un Juicio Sumario, un procedimiento inquisitorial en el que las demandas de los particulares, los capítulos públicos y las pesquisas secretas se llevan por cuerda separada pero simultáneamente; esto en el entendido de que la pesquisa secreta era de oficio y se realizaba aunque no hubiera habido queja, toda vez que la acción correspondía a la sociedad.

Así mismo, señala el Doctor HERRERA PÉREZ que los jueces tenían la facultad de suspender en sus funciones al servidor público al que se tomaba la residencia, desde que comenzaba ésta y hasta su conclusión, pero si no resultaba culpable le restituía en las mismas.

También explica dicho autor que una vez presentadas las demandas se corría traslado al demandado con la consecuente presentación de los escritos de contestación, réplica y dúplica; posteriormente se verificaban tanto el ofrecimiento de pruebas de ambas partes, como el desahogo de

las mismas; se tomaba también declaración jurada del demandado. El procedimiento finalizaba con la emisión de la sentencia; y que cuando los cargos no resultaban comprobados se sancionaba económicamente a aquellos que habían presentado quejas en contra del servidor público que había sido sujeto al Juicio de Residencia.

Agrega que el juicio debía desahogarse en la ciudad, villa o lugar principal de la provincia donde el servidor público había ejercido sus oficios, lo cual permitía a los habitantes del lugar expresar sus quejas y reclamos; por lo que en la primera fase del juicio, por decreto se mandaba arraigar al enjuiciado en dicha circunscripción.

El Doctor HERRERA PÉREZ, señala que dada la distancia entre algunos poblados y el sitio donde se desarrollaba el juicio, generalmente se nombraban comisarios con las facultades necesarias para que se trasladaran al lugar donde se encontraban los testigos a efecto de aplicarles el interrogatorio redactado previamente, el cual podía ser ampliado en atención a lo declarado.⁶⁸

Por su parte el autor GUILLERMO PORRAS MUÑOZ, señala que entre las conductas irregulares que se podían atribuir al servidor público sujeto al Juicio de Residencia figuraban las siguientes: a) Mantener tratos y comercio si con motivo de ellos se obligaba a los alcaldes a surtirse de su establecimiento; b) Causar perjuicios económicos; c) Faltar a la justicia; d) Vender los servicios de un indio por cuatro años de obraje; e) No tener aranceles; f) No visitar la jurisdicción; g) Tener o permitir juegos prohibidos;

⁶⁸ HERRERA PÉREZ, Agustín; "Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", Editorial Carsa, S.A., México 1991, pp. 56 a 58.

h) Incurrir indebidamente en acciones de armas; i) Otorgar oficios en parientes y allegados; j) Imponer repartimientos; k) Asentarse en la capital; l) No tener libro de condenaciones; m) Proveer oficios a cambio de dinero; n) Falta de presentación del título y juramento; ñ) Contraer matrimonio sin licencia real; o) Ausencia de la jurisdicción sin el debido permiso; p) Omitir exigir fianza a los provistos; q) Poblar con licencia real; r) Incurrir en malos procedimientos con otras autoridades; s) Dejar de acatar órdenes superiores; t) Omitir guardar la pragmática sobre lutos reales; u) Descuidar la reedificación de la cárcel; v) Descuidar el abastecimiento del pueblo; w) Omitir vigilar que los soldados recibieran íntegramente su sueldo; x) Omitir tomar residencia a los subdelegados; y) Omitir rondar de noche; y z) Descuidar que el alcalde de la cárcel tuviera libro entrada y salida de presos.⁶⁹

En este mismo orden de ideas el Doctor AGUSTÍN HERRERA PÉREZ comenta que en cuanto a la duración del Juicio de Residencia, existían disposiciones que fijaban diferentes términos dependiendo de las personas a residenciarse y las circunstancias de los oficios, como se advierte al considerar que cuando el residenciado se trataba de algún Presidente, Oidor, Alcalde, Fiscal o Gobernador, el juicio duraba sesenta días prorrogables; mientras que si eran corregidores, alcaldes mayores y subdelegados, el juicio duraba cuatro meses y para los Virreyes hasta seis meses; siempre considerando que los plazos se computaban desde la presentación hasta la notificación de la sentencia definitiva.

Aunado a lo anterior señala que las penas usuales por el mal desempeño

⁶⁹ PORRAS MUÑOZ, Guillermo; "Iglesia y Estado de Nueva Vizcaya (1562-1821)", UNAM, 2da. Edición, México 1980, pp. 442 a 445.

del cargo, impuestas a los servidores públicos de aquella época eran: multas elevadas, confiscación de bienes, prisión o las tres penas a la vez, según la gravedad del delito.

Por otra parte, en cuanto a los recursos, advierte el Doctor HERRERA PÉREZ que el servidor público que era sancionado podía interponer ante el Consejo de Indias tanto el de apelación, que tenía efectos suspensivos, por lo que en caso de ser admitido detenía la ejecución de ciertas condenaciones hasta que no se dictara el fallo definitivo que resolviera sobre la procedencia de dicho medio de defensa; y el de suplicación, para los casos de privación de la libertad o pena corporal.

Por último, el Doctor HERRERA PÉREZ explica que para el trámite administrativo del recurso de apelación, se dejaba en el archivo local un testimonio de los autos, y los originales eran enviados, cerrados y sellados, al Consejo, con una relación particular de los cargos resultantes y de los testigos que habían declarado, haciendo referencia a las fojas respectivas para tener mayor claridad; y la sentencia que dictaba el Consejo tenía como finalidad resolver en definitiva la causa, absolviendo de los cargos, ratificando de los mismos, o bien, modificando las condenaciones.⁷⁰

II.3. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

Siguiendo al Maestro JOSÉ BARRAGÁN BARRANGÁN en este punto se tratará lo relativo a la Supervivencia del Derecho Indiano y de la Legislación Gaditana en el México Independentista.

⁷⁰ HERRERA PÉREZ, Agustín, Op. Cit., pp. 66 a 69.

Al respecto, el Maestro BARRAGÁN comenta que cualquier estudio histórico sobre la obra de los Congresos mexicanos no puede pasar por alto la influencia que en ellos tuvieron las Cortes de Cádiz, en las que como es lógico intervinieron algunos Diputados representantes de la entonces Nueva España.

Ahora bien, con motivo de la expedición de la Constitución Política de la Monarquía Española, formulada por las Cortes de Cádiz en 1812, España se convirtió en un país constitucionalista; lo cual marcó el comienzo del constitucionalismo liberal en Europa y representó la victoria más firme contra el absolutismo.

Añade el Maestro BARRAGÁN BARRAGÁN, que las leyes de indias y las gaditanas, empezando por su Constitución, nunca fueron abolidas sino que, al contrario, se ratificaron y se declararon vigentes y vinculatorias.

Agrega que la constitución fue jurada inmediatamente después de su promulgación en 1812, por las autoridades y el pueblo de la nueva España, situación que mereció algunos cambios al iniciarse la lucha de independencia.⁷¹

Por su parte, el Doctor AGUSTÍN HERRERA PÉREZ con relación a la Constitución de Cádiz explica que el Juicio de Residencia fue incluido en ella como instrumento para exigir la responsabilidad de los servidores públicos, pero cambió de nombre para ser denominado Juicio de Responsabilidad.

⁷¹ BARRAGÁN BARRAGÁN, José; "El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824", UNAM, México 1978, pp. 59 a 64.

En cuanto al procedimiento añade que el Capítulo Primero del Título V de la Constitución de Cádiz en la facultad sexta de su artículo 261, establecía que correspondía al Supremo Tribunal el conocer de la residencia de todo empleado público que estuviera sujeto a ella por disposición de las leyes.

Agrega el Doctor HERRERA PÉREZ que podían ser sujetas al Juicio de Responsabilidad las personas siguientes: los Secretarios de Despacho y los demás empleados públicos del Poder Ejecutivo, en ausencia del Rey; los diputados, de manera singular o parlamentaria; y por último, cualquier autoridad o persona pública que diera cumplimiento a alguna orden que careciera de la firma del Secretario de Despacho.

Así mismo señala que dentro de la constitucionalidad, lo que más importa defender, es la propia Constitución y las demás leyes en vigor; que conscientes de ello, en aquella época las Cortes previeron que cualquier acto que violara el sistema legal establecido, además de ser considerado nulo de pleno derecho, constituiría una infracción que sería materia del Juicio de Responsabilidad.

No obstante lo anterior el Doctor HERRERA PÉREZ aclara que la responsabilidad en esta nueva versión del Juicio de Residencia, ya no era universal e ilimitada, como lo era en las leyes Castellanas y de Indias.

También indica el Doctor que para que se hiciera efectiva la responsabilidad de los empleados públicos, el 24 de marzo de 1813 las Cortes Generales y Extraordinarias emitieron un decreto que en su capítulo I estableció una estricta regulación sobre las actividades y responsabilidades de los Magistrados y Jueces; y en su capítulo II

estableció las principales responsabilidades administrativas de los demás empleados públicos.

Al respecto refiere el Doctor HERRERA PÉREZ que el artículo I del capítulo II hablaba de la responsabilidad en que podían incurrir los empleados públicos de cualquier clase, estableciendo como sanciones la destitución de su empleo y la inhabilitación perpetua, así como el resarcimiento de todos los perjuicios causados; el artículo III sancionaba el descuido y la ineptitud en el oficio con la privación del mismo y el resarcimiento de los perjuicios causados; el artículo IV establecía que los servidores públicos eran responsables de las faltas que cometieran sus subalternos en el servicio, si las mismas ocurrían por omisión o tolerancia; en el V se sancionaba la lentitud en cumplir y hacer cumplir las leyes; en los artículos VII, VIII y IX establecía los procedimientos especiales aplicables a los altos funcionarios de aquella época; y en el artículo XIV estaba prevista la potestad del Rey y la Regencia, de suspender a ciertos empleados públicos sin necesidad de un Juicio Formal.

Respecto de la substanciación del procedimiento es conveniente comentar algunas cuestiones relativas a las medidas preventivas y a la determinación de la competencia entre la Justicia Ordinaria, el Tribunal Especial de Residencia y el Rey: primero, como medida precautoria se estableció la suspensión provisional del presunto responsable, automática cuando la falta era grave, o bien, acordada posteriormente si no lo era; segundo, en cuanto a la competencia encomendaba el conocimiento de la causa a diferentes autoridades, pues existía un tribunal especial conocido como Tribunal de Residencia, el cual conocía de las causas seguidas en contra de Magistrados del Supremo de Justicia; al Tribunal Supremo de

Justicia le correspondían las causas seguidas en contra de los magistrados de las audiencias, de los Tribunales Especiales Superiores, así como de los Regentes, los Secretarios de Despacho y los demás altos funcionarios; y por último a las Audiencias, les correspondían las causas iniciadas en contra de los jueces inferiores.

Concluye el Doctor HERRERA PÉREZ que la Constitución de 1812 otorgaba al Juicio de Responsabilidad fundamentalmente dos tipos de efectos: “*Anulatorios*”, porque el propio juramento que debía prestar el Rey ordenaba que los actos contrarios a la Constitución y a las demás leyes no fueran obedecidos y carecieran de todo valor; y de “*Responsabilidad*” porque la suspensión provisional se convertía en definitiva y, en su caso, se imponía la inhabilitación para el desempeño de cargos públicos.⁷²

Conviene señalar que algunas infracciones implicaban además responsabilidad civil o penal.

II.4. LA CONSTITUCIÓN DE APTZINGAN DE 1814.

Por lo que hace al México Independiente, hay que recordar que el 22 de octubre de 1814, algunos años después de iniciada la guerra de independencia se promulgó en Apatzingán la primera Constitución Mexicana, misma que fue sancionada bajo el nombre de “*Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*”.

Este documento consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos y el Juicio de Residencia como medio para hacerla efectiva.

⁷² HERRERA PÉREZ, Agustín; Op. Cit., pp. 71 a 76.

Al respecto, del libro del autor ERNESTO LEMOINE VILICAÑA, titulado "MORELOS.- SU VIDA REVOLUCIONARIA A TRAVÉS DE SUS ESCRITOS Y DE OTROS TESTIMONIOS DE LA ÉPOCA", resulta interesante comentar dos documentos, siendo estos los siguientes: el primero titulado.- "ELOCUENTE Y DIGNA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL DECRETO CONSTITUCIONAL, SIGNADO POR LOS MISMOS AUTORES DEL INMORTAL CÓDIGO"; y el segundo titulado.- "NORMAS PARA EL JURAMENTO DEL DECRETO CONSTITUCIONAL, ESTABLECIDAS POR EL CONGRESO Y REFRENDADAS POR EL PODER EJECUTIVO."

Respecto de la exposición de motivos, por su relación con la materia de las responsabilidades, llama la atención el párrafo que se transcribe a continuación:

"Cual haya sido el resultado de nuestras tentativas, lo justifica el Decreto Constitucional, sancionado solemnemente, jurado y mandado promulgar por el Congreso. La profesión exclusiva de la religión católica, apostólica y romana, la naturaleza de la soberanía, los derechos del pueblo, la dignidad del hombre, la igualdad, seguridad, propiedad, libertad y obligaciones de los ciudadanos, los límites de las autoridades, la responsabilidad de los funcionarios, el carácter de las leyes: he aquí, mexicanos, los capítulos fundamentales en que estriba la forma de nuestro gobierno. Los principios sencillos que se establecen para ilustrar aquellos grandiosos objetos, descifran el sistema de nuestra revolución, demuestran evidentemente la justicia de nuestra

causa, alumbran los senderos que han de seguirse para el logro de nuestra independencia, y aclarando los deberes recíprocos de los súbditos y de los que mandan, afianzan solidamente el vínculo de la sociedad.”⁷³

En cuanto a las Normas para el juramento, resultan interesantes los párrafos que a continuación se transcriben:

“El Supremo Congreso Mexicano, interesado en solemnizar dignamente la promulgación del Decreto Constitucional, jurado ya por las corporaciones soberanas; y considerando la necesidad indispensable de que todos y cada uno de los ciudadanos se obliguen a observarlo bajo la misma sagrada religión, como que este acto, siéndolo de positivo reconocimiento a la soberanía, asegura los vínculos sociales y consolida la nueva forma de gobierno en que va fundarse nuestra verdadera libertad, ha tenido a bien determinar los artículos siguientes:

.....

11. La formula bajo de la cual han de recibirse los juramentos predichos, es la que sigue: Juráis a Dios observar en todos y cada uno de sus artículos el Decreto Constitucional sancionado para la libertad de la América Mexicana, y que no reconoceréis ni obedeceréis otras autoridades ni otros jefes que los que dimanen

⁷³ LEMOINE VILLICAÑA, Ernesto.- “Morelos.- Su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época”, Segunda Edición, UNAM, México, 1991, p. 491.

del Supremo Congreso, conforme al tenor del mismo Decreto?”⁷⁴

De los párrafos anteriormente transcritos llaman la atención dos aspectos: primero, el hecho de que desde esta primera Constitución del México Independiente, el asunto de las responsabilidades de los servidores públicos haya sido considerado como de especial relevancia; y segundo, el hecho de que los ciudadanos debieran jurar ante Dios la puntual observancia de la misma.

Por lo que hace al procedimiento disciplinario el Doctor AGUSTÍN HERRERA PÉREZ refiere que según esta Constitución los Diputados debían ser sujetos al Juicio de Residencia por la parte de la administración pública que les tocaba y establecía que durante el tiempo de su diputación podían ser acusados por los delitos de herejía, apostasía, incidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos; por su parte, los titulares de los Ministerios, debían responder por los decretos, órdenes y demás actos que autorizaran contra la constitución o las leyes.

Así mismo indica que los individuos del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, todo empleado público debía sujetarse al Juicio de Residencia.

Agrega que este Decreto Constitucional ordenó al Supremo Tribunal de Justicia que conociera de los Juicios de Residencia, creándose el Tribunal de Residencia para que conociera de los asuntos en que estuvieran involucrados individuos del Congreso, del Supremo Gobierno o del Supremo Tribunal de Justicia, así como de aquellos promovidos contra

⁷⁴ Idem, p. 491.

otros miembros de las supremas corporaciones por los delitos de herejía, apostasía, incidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

El Doctor HERRERA PÉREZ continua su explicación al señalar que el Tribunal de Residencia se componía de siete jueces que el Supremo Congreso elegía al azar entre los individuos que las juntas provinciales nombraban para tal efecto, al otro día de haber elegido diputados, pero aclaraba que la masa de estos individuos se renovaba cada dos años, y no podían reelegirse sin que hubieran pasado cuando menos dos años.

Señala igualmente que dos meses antes de que algún servidor público fuera a ser juzgado por el Tribunal de Residencia, se realizaba un sorteo de selección de jueces; hecho lo cual se llamaba a los seleccionados para que se presentaran al Congreso dentro del término de dos meses; y si vencido este plazo no se presentaba oportunamente el Congreso elegía un sustituto.

Añade que no podían ser nombrados los Diputados en funciones, ni individuos de las otras dos Supremas Corporaciones. Tampoco podían concurrir en dicho tribunal dos o más parientes hasta el cuarto grado.

Del mismo modo refiere que estando juntos los jueces que integraban el tribunal otorgaban su juramento en manos del Congreso, bajo una fórmula específica y en ese momento se tenía por instalado al Tribunal que recibía tratamiento de alteza.

Explica que posteriormente el Tribunal elegía de entre sus miembros, al azar, un Presidente que siendo igual a todos en autoridad ocupaba dicho

cargo durante todo el tiempo que durara la corporación; y por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos se nombraba un fiscal, a quien correspondía formalizar las acusaciones que se promovían de oficio por el mismo Tribunal.

Agrega que el Supremo Congreso designaba al Secretario, escogiéndolo a la suerte de una terna elegida también por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos.

En cuanto a las funciones del Tribunal de Residencia señala que éste conocía privativamente de las causas seguidas a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia; que después de instalado, el Tribunal contaba con un término perentorio de un mes para admitir las acusaciones a que hubiera habido lugar en contra del respectivo funcionario y, pasado este tiempo, no oíría ninguna otra, debiendo disolverse de inmediato en caso de que no se hubiera formalizado acusación alguna ni estuviera pendiente otra causa de inspección.

Menciona también que los juicios de residencia debían concluirse dentro del término de tres meses y en caso de no ocurrir así, los acusados serían tenidos por absueltos, exceptuándose sólo aquellas causas que admitían recurso de suplicación, en las que aquel término se prorrogaba un mes.

Comenta además que en tratándose de ciertas causas seguidas contra los individuos de las Supremas Corporaciones las acusaciones se harían ante el Supremo Congreso o éste las promovería de oficio y actuaría todo lo que hiciera falta para poder determinar si había o no lugar a la formación

de causa; y si hubiera lugar, mandaría suspender al acusado remitiendo entonces el expediente al Tribunal de Residencia, para que formará la causa, la substanciara y la sentenciara definitivamente con arreglo a las leyes.

Por último el Doctor HERRERA PÉREZ indica que las sentencias pronunciadas por el Tribunal de Residencia se remitían al Supremo Gobierno para que las publicara e hiciera ejecutar y el expediente original se enviaba al congreso en cuya Secretaría quedaba archivado; debiendo disolverse entonces dicho Tribunal.⁷⁵

II.5. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

El Maestro JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN, señala que la obra *fundamental de 1824 se debe encuadrar dentro del contexto ininterrumpido del acto constituyente, iniciado en 1822, continuidad informal que enfrentó muchos y muy arduos problemas.*

En este contexto, respecto del objeto de estudio del presente análisis el Maestro JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN, señala sustancialmente que existe una clara identificación entre el juicio de responsabilidad y el de residencia, resultado de la pervivencia de la legislación gaditana sobre todo en materia de responsabilidad; por lo que es válido sostener que el Sistema llamado de Responsabilidad regulado en la Constitución de 1824 es un Sistema de Residencia.⁷⁶

⁷⁵ HERRERA PÉREZ, Agustín; Op. Cit., pp. 87 a 91.

⁷⁶ BARRAGÁN BARRAGÁN, José; Op. Cit., pp. 94 y 117 a 119.

Por su parte el Doctor AGUSTÍN HERRERA PÉREZ comenta que aún cuando en la Carta Magna suscrita en la Ciudad de México el 4 de octubre de 1824, lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos no figuró en capítulos específicos, si estaba previsto que podían ser sujetos al Juicio de Responsabilidad el Presidente y el Vicepresidente de la Federación, los Secretarios de Despacho, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, los Gobernadores de los Estados, los diputados y senadores; así como los demás empleados públicos.

Añade el Doctor HERRERA que cualquiera de las dos Cámaras, con la calidad de Gran Jurado, podía conocer de las acusaciones formuladas en contra del Presidente, los Secretarios de Despacho, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los Gobernadores de los Estados; que la Cámara de Representantes podía conocer de las que se formularan contra el Vicepresidente; y que la de Diputados conocía de las acusaciones formuladas en contra de Senadores y la de éstos conocía de los delitos atribuidos a aquellos.

Explica el Doctor AGUSTÍN HERRERA PÉREZ que una vez formulada la declaración de procedencia de la causa por la cámara correspondiente, la Corte Suprema de Justicia era el tribunal competente para conocer de las responsabilidades, excepción hecha, claro está, del caso de los integrantes de la propia Corte, quienes eran juzgados por un tribunal especial integrado por 24 individuos cuyas características y forma de elección estaban previstos por la Constitución.

Agrega que a la Corte Suprema de Justicia, también le tocaba conocer de las infracciones en que incurrieran los demás empleados de la Federación;

y que el Presidente podía ser juzgado por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno; por cohecho o soborno; por actos encaminados a impedir la realización de las elecciones de presidente, senadores y diputados; y por impedir que aquellos tomaran posesión de sus destinos o por obstaculizar a las Cámaras el ejercicio de cualquiera de las facultades que la propia Constitución les confería.

En el mismo orden de ideas explica el Doctor HERRERA que el vicepresidente y los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, los Diputados y Senadores y los demás empleados públicos podían ser juzgados por cualquier delito en que hubieran incurrido durante el tiempo de su encargo, y que los Secretarios de Despacho podían ser juzgados por cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo y por haber autorizado con su firma actos del Presidente que fueran contrarios a la Constitución, las leyes generales o las Constituciones Particulares de los Estados.

Por último refiere que los Gobernadores de los Estados podían ser juzgados por infracciones a la Constitución Federal, a las Leyes de la Unión y a las órdenes del Presidente, así como por la publicación de leyes o decretos contrarios a la Carta Magna y demás leyes.⁷⁷

II.6. LAS LEYES CENTRALISTAS DE 1836.

El Maestro FELIPE TENA RAMÍREZ comenta el contexto histórico imperante en la época e indica que de la confusa variedad de tendencias

⁷⁷ HERRERA PÉREZ, Agustín; Op. Cit., pp. 91 a 93.

políticas que siguió a la caída de Iturbide estaban llamados a surgir los dos partidos que a la postre se llamaron Liberal y Conservador.

Al respecto explica que mientras que el Partido Liberal propugnaba por que la forma de gobierno fuera republicana, democrática y federativa reivindicando aquellos atributos del Estado Mexicano que la organización colonial había transmitido a organismos extraestatales; el Partido Conservador tenía un programa completamente opuesto que defendía el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y defendía los fueros y privilegios tradicionales.

Añade el maestro TENA RAMÍREZ que durante el periodo de 1832 a 1834 se desarrolló el primer episodio importante de la lucha entre ambos partidos, con motivo de que se pretendía iniciar las reformas eclesiástica y militar, pues las clases afectadas reaccionaron y con ello se produjo una *desmembración del partido progresista*, quienes después fueron llamados moderados porque aunque aceptaban la necesidad de las reformas creían que su implantación debía ser paulatina y por la vía de la persuasión.

Añade el maestro TENA RAMÍREZ que la reforma se paralizó al darse una coalición entre los Conservadores y los Moderados provocando además el cambio al centralismo no obstante la limitante impuesta por el artículo 171 de la Constitución del 24, entonces en vigor, que establecía entre otras la prohibición de cambiar la forma de gobierno, ya que ante tal imposibilidad quienes habían ganado la mayoría en el Congreso (los conservadores), se propusieron que el Congreso instituido asumiera sólo las funciones de convocante, confiados en contar con el nuevo constituyente.

Señala también el Maestro TENA RAMÍREZ que el primer producto de dicho Congreso fue la ley constitutiva que se expidió el veintitrés de octubre de 1835 con el nombre de *Bases para la nueva Constitución* la cual dio fin al sistema federal; y que el Congreso prosiguió su misión constituyente expidiendo una nueva la nueva ley fundamental que se dividió en siete estatutos, por lo que también se la conoce como la Constitución de las Siete Leyes; y que el primero de estos fue publicado el quince de diciembre del 1935 y las seis restantes en 1936.⁷⁸

Ahora bien, en lo que a las responsabilidades de los servidores públicos se refiere, cabe hacer notar que esta Constitución contó con un apartado específico que versaba sobre las responsabilidades políticas y penales de los servidores públicos; y que estableció el "Fuero Constitucional" que se traducía en que los altos funcionarios de la Federación no podían ser procesados ante las autoridades judiciales ordinarias, sin que previo a ello se hubiese emitido la declaración de procedencia.

Aunado a lo anterior, ordenaba que los Diputados, Senadores y miembros del *Supremo Poder Conservador* no podían ser reconvenidos ni molestados en ningún tiempo y por ninguna autoridad, por las opiniones que hubiesen manifestado en el ejercicio de sus encargos.

Además previó que el Presidente de la República, los Diputados, Senadores y Ministros de la Corte Suprema de Justicia, así como los Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores incurrierán en responsabilidad penal por la comisión de delitos comunes y en

⁷⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, vigésimo segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999, pp. 199 a 202.

responsabilidad política por la comisión de los llamados delitos oficiales.

En lo que al procedimiento se refiere, por cuanto hace a la responsabilidad penal, tenemos que la acusación debía presentarse ante la Cámara de Diputados, excepto cuando el acusado era miembro de ésta, ya que en dicho supuesto la misma se formularía ante el Senado; la Cámara que conociera del asunto debía resolver sobre la procedencia de la acusación y si ésta se estimaba procedente, previa confirmación de la otra Cámara, el reo debía ser puesto a disposición de la Corte Suprema de Justicia para que fuera juzgado.

Por otra parte, en cuanto a la responsabilidad política, se advierte que el procedimiento era similar al que se seguía por los delitos comunes de carácter penal; la acusación se presentaba ante la Cámara de Diputados y si en ella se decretaba su procedencia se elegían dos miembros de la misma para que sostuvieran la acusación ante el Senado, a quien le correspondía instruir el proceso en contra del acusado y emitir el fallo correspondiente.

La declaración de procedencia, tanto en los delitos oficiales como en los delitos comunes, implicaba suspender al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos ciudadanos.

Al concluir el procedimiento, si el acusado resultaba culpable podía ser sancionado con la destitución de su empleo, cargo o comisión, o bien, con inhabilitación temporal o definitiva para obtener algún otro.

II.7. LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843.

El Maestro FELIPE TENA RAMÍREZ con respecto al contexto histórico refiere que apenas iniciada la vigencia de la Constitución de 36 la hostilidad hacia ella de parte de los federalistas se hizo sentir en todas sus formas, desde solicitudes para el cambio de sistema hasta las conjuraciones o pronunciamientos militares que no por sofocados dejaban de renacer, lo que se vio agravado por las penurias del fisco, los trastornos de Texas y la guerra con Francia.

Explica que el General SANTA ANNA, después de la derrota de Texas y rehabilitado tras la acción en Veracruz en contra de los Franceses fue designado en enero de 1839 para ocupar de nueva cuenta la Presidencia y que tras reunirse con varios políticos acordó con ellos que el Congreso que estaba en funciones reformara la Constitución; por lo que el 11 de noviembre de 1839 se investió al Congreso la función de constituyente.

Añade que durante 1840 no se logró gran cosa tanto por las controversias acerca de las reformas y por los conflictos intestinos que se vivieron en la misma capital liderados por federalistas; que en 1841 ante la imposibilidad de proseguir con las reformas se proclamaron dos planes, uno en Guadalajara por el General MARIANO PAREDES Y ARRILLAGA, y el segundo en Perote, al cual se sumó el General ANTONIO LÓPEZ DE SANTA ANNA, lo que implicó el cese de los Poderes Supremos con excepción del Judicial; y que habiéndose impuesto éste último plan, el seis de octubre de ese mismo año, tras haberse firmado el convenio de la Estanzuela, concluyó la vigencia de la Constitución Centralista de las Siete

Leyes.⁷⁹

Por su parte la Maestra CECILIA NORIEGA ELIO comenta que al analizar al constituyente de 1842, buscó comprender un periodo poco estudiado por los historiadores, que se inició con la revolución de Paredes Arrillaga en 1841 y culminó con la promulgación de las Bases Orgánicas en 1843.

Agrega que en este Congreso se cifraron grandes esperanzas para conciliar las tendencias opuestas que se habían venido dando desde los tiempos de la independencia; que los hombres que lo integraron habían sufrido en carne propia las arbitrariedades de los gobiernos anteriores, por lo que algunas de sus preocupaciones fundamentales fueron las atribuciones del Presidente y la forma en que el Legislativo podía limitarlas y reivindicarlas para sí; que además trató de resolver las pugnas entre el federalismo y el centralismo, entre el ejecutivo y el legislativo, entre las localidades (estados o departamentos) y el Poder General de la República; así como los reclamos de los grupos de presión y lo relativo a las relaciones entre la Iglesia y el Estado.⁸⁰

En este contexto hay que recordar que hubo dos proyectos de Constitución y que de ellos subsistió sólo uno, siendo estas las BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA (centralistas) fueron sancionadas por Santa Anna, quien había reasumido la presidencia, el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14 de ese mismo mes.

⁷⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, Op. Cit., pp. 249-252.

⁸⁰ NORIEGA ELIO, Cecilia, El Constituyente de 1842, Editorial UNAM, México, 1986, pp. 11 y 12.

⁸¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Op. Cit., pp. 403.

Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el periodo más turbulento de la Ciudad de México pero lejos de atajar las discordias internas, las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno.⁸¹

Ahora bien, habiendo comentado el marco histórico en que se emitieron las Bases Orgánicas, volviendo al tema central de esta investigación, cabe destacar que éstas se ocuparon de las responsabilidades de los funcionarios públicos pero únicamente regularon las de carácter político y penal; y que al igual que en la Constitución de 1836, previeron la acción popular en contra de cualquier funcionario y señalaron a la Suprema Corte de Justicia como el tribunal competente para conocer de las causas criminales incoadas en contra de los funcionarios públicos.

Abundando en lo anterior, se advierte que el Presidente de la República podía ser acusado y procesado criminalmente por delitos oficiales durante el tiempo que duraba en tal cargo y aún un año después de concluido éste; igualmente podía serlo por delitos comunes, pero la acción era procedente únicamente en el caso de que se intentara un año después de que hubiera dejado el cargo.

Asimismo, cabe recordar que en cualquier caso, para que la Suprema Corte de Justicia pudiera proceder en su contra, era necesario obtener la declaración de formación de causa (declaración de procedencia), la cual debía ser pronunciada por las dos Cámaras erigidas en Gran Jurado.

Ahora bien, por cuanto hace a los Secretarios de Despacho, Ministros de

la Corte Suprema de Justicia, Consejeros de Gobierno, Gobernadores de Departamento, Diputados y Senadores, las Bases Orgánicas establecían que dichos servidores públicos debían responder por la comisión de los delitos oficiales y comunes; pero previeron que para iniciar algún proceso en su contra, era necesario que cuando menos una de las Cámaras se erigiera en Gran Jurado y emitiera la declaración de formación de causa, excepto en el caso de que la acusación hubiese sido hecha en contra de todo el Ministerio, pues en esas circunstancias correspondía a las dos Cámaras determinar la procedencia de la acusación.

II.8. LA CONSTITUCIÓN LIBERAL DE 1857.

La Constitución Federal de 1824, restablecida en 1846, continuó rigiendo la vida política de nuestro país después de la guerra contra Estados Unidos, pero la duración de su vigencia se limitó al breve periodo comprendido entre esa fecha y 1857.

Dispuesto el Gobierno de aquella época a dar alguna satisfacción al partido progresista que reclamaba en el Congreso y en la calle la introducción de modificaciones profundas a nuestro país, dictó varias disposiciones reformadoras.

Posteriormente, el 18 de febrero de 1856 la asamblea política encargada de dar al país una nueva Constitución abrió sesiones, la cual se encontraba integrada fundamentalmente por progresistas, lo que dio lugar a un constante enfrentamiento entre el Congreso y el Gobierno que era moderado.

Comenta el Autor WIGBERTO JIMÉNEZ MORENO que en lo fundamental la Constitución promulgada el 12 de febrero e 1857 no difiere de la de 1824, adopta como ella la forma federal del Estado y la forma democrática, representativa y republicana del gobierno; sin embargo sí incluye algunos cambios notables pues prescinde de preceptos referentes a la unidad y a la intolerancia religiosa, opta por el sistema unicameral (Cámara de Diputados) elimina la vicepresidencia de la república, amplía mucho el capítulo de las libertades y garantías y finalmente garantiza la propiedad *sin permitir monopolios ni estancos e instituye el derecho de petición declarándolo inviolable.*⁸²

Comenta en Maestro FELIPE TENA RAMÍREZ que esta constitución retomó la importancia del Juicio de Residencia; aunque no contenía un capítulo relativo al mismo, a su Título Cuarto se le denominó “DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS” y en él se estableció precisamente que los diputados al Congreso de la Unión, los miembros de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, serían responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo o por las faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo cargo, es decir, delitos oficiales.

Añade que esta Constitución indicaba que los gobernadores de los estados podían ser juzgados por violaciones a la Constitución y a las leyes federales y que el Presidente exclusivamente podía serlo por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común, como consta en el

⁸² JIMÉNEZ MORENO Wigberto y otros, Historia de México, Decimotercera edición, Editorial Eclalza, México, 1987, pp. 456, 468 y 469.

artículo 103 de dicha Carta Magna.

Cuando los funcionarios referidos cometían un delito del orden común, correspondía al Congreso, según lo dispuesto en el artículo 104, erigirse en gran jurado y declarar por mayoría de votos si había o no lugar a proceder contra el acusado, y en el caso de que resultara afirmativa la declaración, el acusado quedaba separado de su encargo y podía ser sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Por lo que se refiere a los delitos oficiales, tocaba al Congreso erigirse en jurado de acusación a fin de declarar por mayoría absoluta de votos si el acusado era o no culpable, y a la Suprema Corte de Justicia en jurado de sentencia, en los casos en que la declaración fuera condenatoria, para el efecto de aplicar también por mayoría absoluta de votos, la pena que la ley estableciera.

Son importantes las reformas y adiciones que sufrió el Título Cuarto de esta Constitución y que fueron los siguientes:

El artículo 103 fue reformado el 13 de noviembre de 1874, incluyéndose a los individuos de la Cámara en la enumeración de los funcionarios públicos que eran considerados responsables, y respecto de los cuales debían seguirse los procedimientos previstos por la propia Constitución. Además fue adicionado un párrafo en el que se establecía que los altos funcionarios de la Federación no gozaban de fuero constitucional por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hubiesen aceptado durante el período en que conforme a la ley tuvieran derecho a disfrutar de aquel

fueron, y así mismo dicha disposición también era aplicable respecto de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de dicho empleo cargo o comisión.

El 6 de mayo de 1904 nuevamente se reformó el mismo precepto, señalándose en su parte final que el Vicepresidente al igual que el Presidente, sólo podía ser acusado durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Por otra parte, el día 13 de noviembre de 1874 fue reformado el artículo 104, reforma que consistió en atribuir a la Cámara de Representantes la facultad de erigirse en gran jurado y de formular la declaración de procedencia en los casos de delitos comunes que conforme al texto original estaba reservada al Congreso.

De lo anterior, podemos concluir que respecto a las responsabilidades de los funcionarios públicos la Constitución de 1857 contempló dos aspectos importantes: por una parte, un procedimiento previo al juicio, referente a los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios, por virtud del cual no se podía proceder en contra de estos últimos si la Cámara de Diputados no había formulado previamente una declaración de actuar en ese sentido; y por otra parte, el juicio político que se daba en aquellos casos en que los altos funcionarios incurrieran en la comisión de delitos oficiales, respecto de los cuales sólo eran responsables durante el período en que ejercieran su cargo y hasta un año después, como lo establece el artículo 107.⁸³

⁸³ TENA RAMÍREZ, Felipe, Op. Cit., pp. 595-716.

II.9. LA LEY JUÁREZ DE 1870.

Esta Ley fue la primera que se emitió en nuestro país en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos y respondía a la necesidad urgente de restringir la amplísima libertad que tenía la Cámara de Diputados, única integrante del Congreso en esa época, para interpretar los delitos políticos u oficiales consignados en el artículo 105 de la Constitución de 1857.

El Doctor LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIÉRREZ, refiere que este decreto, del 3 de noviembre de 1870 estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

Comenta también el Doctor DELGADILLO GUTIÉRREZ que eran sujetos de esta ley los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857.

Los sujetos de responsabilidad, según este ordenamiento, podían ser los Diputados, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República.

Los Gobernadores sólo en el caso de violaciones a la Constitución y leyes federales y el Presidente únicamente por la comisión de los ilícitos de traición a la Patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Aunque no definió lo que eran los delitos oficiales, como tales enumeró los

siguientes: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de las garantías individuales; y cualquier infracción grave a la Constitución y a las leyes federales.

Añade el Doctor DELGADILLO que como sanción para los delitos oficiales se estableció la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.

Asimismo indica que una "fa'cta oficial" de acuerdo con esta ley era toda aquella infracción de poca importancia que se cometía contra la Constitución o leyes federales, estableciéndose como sanción la suspensión del cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Agrega que esta ley reguló otra infracción que se denominaba OMISIÓN EN EL DESEMPEÑO DE FUNCIONES OFICIALES, la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos. Para la comisión de esta infracción se establecieron como sanciones la suspensión en el cargo y inhabilitación de seis meses a un año.

Por otra parte, en cuanto al procedimiento, añade el Doctor DELGADILLO GUTIÉRREZ, que esta Ley establecía el procedimiento para los delitos, las faltas y las omisiones oficiales.

En el caso de delitos oficiales, el Congreso actuaba como jurado de

acusación y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia, pero en el año de 1874 cuando se volvió al sistema bicameral el jurado de sentencia lo integro la Cámara de Senadores.

Por otra parte, el procedimiento establecido en el caso de las faltas u omisiones oficiales fue similar al anterior, variando únicamente en el sentido de que el jurado de acusación se limitaba a resolver sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad del funcionario y quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena.

No obstante que esta legislación no desarrolló un procedimiento para sancionar a aquellos funcionarios que incurrieran en la comisión de delitos comunes, cabe señalar que la Constitución de 1857 en su artículo 104 facultó al Congreso para que, en calidad de gran jurado, emitiera la declaración de procedencia, es decir que determinara si había o no lugar para proceder en contra de algún funcionario por la comisión de delitos de esa naturaleza y en caso positivo dicho sujeto era separado de su encargo y puesto a disposición de los tribunales comunes.⁸⁴

II.10. LA LEY DE PORFIRIO DÍAZ, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 104 Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Esta ley fue la segunda emitida en este país en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos; se expidió el 6 de junio de 1896, durante el Gobierno de Porfirio Díaz, se denominó LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 104 Y 105 DE LA

⁸⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1999, pp. 44-46

CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Con respecto a esta Ley el Doctor DELGADILLO GUTIÉRREZ explica que en su primer capítulo regulaba lo relativo a la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales.

Añade que al igual que la Ley Juárez, reconoció la responsabilidad por los delitos, faltas u omisiones oficiales, así como la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo del encargo que estuvieran desempeñando.

Comenta que los procedimientos utilizados por esta ley para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Federación por la comisión de delitos oficiales, fueron idénticos a los que estableció la Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios del año de 1870, que quedaron señalados en el punto que antecede.

Añade que la responsabilidad por delitos oficiales, solía exigirse únicamente durante el tiempo en que el acusado se encontraba en ejercicio de su encargo y hasta un año después de concluido éste.

Refiere que esta ley estableció la declaración de procedencia en los casos de responsabilidad por los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios que gozaban de fuero constitucional.

Continúa su explicación el Doctor DELGADILLO GUTIÉRREZ señalando que esta declaración debía ser pronunciada por la Cámara de Diputados erigida en gran jurado; que el procedimiento instaurado ante ella podía

culminar con la declaración de procedencia, o bien con la manifestación de que no había lugar a proceder en contra de ellos, también se estableció un procedimiento de "Declaración de Inmunidad" para que un alto funcionario a través de una solicitud a la Cámara de Diputados, suspendiera la substanciación de un juicio en su contra.

Indica que además existía otra declaración denominada "Declaración de Incompetencia", que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero; pues en tal caso podía ser procesado por aquellos hechos sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

Al igual que las leyes anteriores, en esta norma tampoco se reguló una responsabilidad con bases jurídico administrativas, recibiendo sólo atención las responsabilidades políticas y penales de los altos funcionarios.⁸⁵

Como conclusión de este capítulo cabe hacer notar que las sanciones de amonestación, destitución e inhabilitación para desempeñar algún cargo o comisión dentro de la Administración Pública, no son de nueva creación pues se imponían en este mismo suelo (el de México) desde la época Precolonial, y a lo largo de la historia han sido recogidas por los diversos ordenamientos que han regulado la materia.

⁸⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. cit., pp. 46 a 47.

CAPÍTULO III.

ANTECEDENTES DE LEGISLACIÓN SOBRE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DESDE LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, A NIVEL FEDERAL.

III.1.EL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

En este capítulo continuaremos la revisión de los antecedentes históricos de la legislación vigente en materia de responsabilidades de los servidores públicos, analizando fundamentalmente dos instrumentos normativos, a saber: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.

De la Constitución analizaremos, precepto por precepto, los artículos 108 a 114 partiendo del texto original comentando las reformas sufridas por los mismos desde 1917 hasta la fecha.

De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos únicamente se analizan, en lo general, las reformas que esta ha sufrido desde su publicación el 31 de diciembre de 1982, omitiendo la última ocurrida el treinta y uno de diciembre del año dos mil, que es consecuencia del cambio de denominación del Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En lo que se refiere al texto constitucional, cabe hacer la aclaración de que

como algunas reformas implicaron modificaciones simultaneas en más de un artículo, la iniciativa que dio pie a la misma será revisada sólo una vez, al tratarse el primero de los artículos que hayan sido modificados.

III.1.1 ARTÍCULO 108.

En atención a la jerarquía de los instrumentos normativos y en estricto orden numérico ascendente, el primer artículo que se analiza es el 108 Constitucional, que establece quienes son los sujetos de las responsabilidades que el Título Cuarto Constitucional prevé.

Este artículo en su texto original fue publicado el 5 de febrero de 1917 y desde entonces ha sido reformado en tres ocasiones: la primera, el 28 de diciembre de 1982; la segunda, el 31 de diciembre de 1994; y la tercera, el 22 de agosto de 1996.

III.1.1.1. TEXTO ORIGINAL.

Como antecedente del texto original de los artículos 108 a 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de mayo de 1917, se comentan brevemente algunos párrafos del dictamen que en esas fechas emitiera el Congreso Constituyente acerca del Título Cuarto; dictamen que decía así:

"Ciudadanos diputados:

La responsabilidad de los funcionarios es la garantía del cumplimiento de

su deber y, por tal motivo, todo sistema legislativo que vea la manera de exigir la responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos por las faltas cometidas en el cumplimiento de sus encargos es de capital importancia en el sistema constitucional.

Debe establecerse, en primer lugar, la responsabilidad de todos los funcionarios; en segundo, el procedimiento para juzgarlos, y en tercero, la penalidad respectiva.

Respecto del primer punto, se establece por el proyecto la responsabilidad del Presidente de la República, de los senadores y diputados al Congreso de la Unión, de los magistrados de la Suprema Corte, de los secretarios del Despacho y del Procurador General de la República, así como también la de los gobernadores de los Estados y de los diputados a las legislaturas locales.

La estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el período de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el Presidente, a los delitos de traición a la patria o los de carácter grave del orden Común.

Los miembros del Congreso de la Unión, de la Corte Suprema, los Secretarios de Estado y el Procurador, respecto de todas las faltas, omisiones y delitos en que incurran, porque respecto de ellos no militan las razones que para la limitación de los cargos que pueden ser hechos se establecía respecto del presidente de la República.

Los gobernadores de los Estados y los diputados de las legislaturas locales asumen, además de su carácter genuino de funcionarios de cada Estado, el de auxiliares de la Federación, y pueden incurrir, con este carácter, en responsabilidades de carácter federal.

El procedimiento para juzgar a los altos funcionarios y las autoridades competentes para ello, son distintos, según se trate de delitos de orden Común o delitos oficiales. Respecto de los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces de 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 a 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.

Estos últimos son juzgados, no por los tribunales del orden Común, porque evidentemente salen fuera de la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades, y se ha establecido que los juzgue el Senado, mediante el siguiente procedimiento:

La Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores; dicta la sentencia, previos los trámites ordinarios de todo proceso, como son: oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su

responsabilidad.

Los actos indebidos de un funcionario pueden estar previstos o no por una ley especial que fije una penalidad de orden Común, es decir: prisión, multa, etc., o bien no tener tal penalidad de orden Común; en este caso 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.

Como un gran paso en el sistema de responsabilidad de los funcionarios, se concede acción a toda persona para que ante la Cámara de Diputados presente denuncia formal de los delitos o faltas de los funcionarios, a fin de que dicha Cámara proceda a incoar el procedimiento.

Se recibió por la Comisión una iniciativa del C. Diputado DAVID PASTRANA JAIMES, sugiriendo la creación de un tribunal especial de responsabilidades. Esto, desde luego, no fue aceptado por la comisión, en virtud de la imperiosa prohibición de no establecer tribunal especial de ningún género, y porque las razones que el autor de la iniciativa presenta para fundar ésta, y que son principalmente la de que los tribunales comunes pueden incurrir en lenidad al juzgar a los funcionarios, por espíritu de solidaridad de clase, siendo todos empleados del Poder público, militan también en contra del tribunal especial de responsabilidad, porque éste sería también formado por empleados del Gobierno que, a su vez, sentirían respecto de sus colegas el mismo espíritu de clase que se reprocha a los tribunales en su organización actual.

Sin embargo, la Comisión, comprendiendo la gran importancia que tiene el

problema de la responsabilidad de los funcionarios y la necesidad de cambiar por completo las bases del sistema actual, que ha venido a nulificar radicalmente la responsabilidad de los funcionarios y empleados, ha creído que para juzgar, nadie mejor que el pueblo mismo, el cual por experiencia propia conoce el manejo de dichos empleados y puede, a ciencia cierta, dar su resolución. Por este motivo se establece que los funcionarios y empleados públicos, cualquiera que sea la pena en que incurran, serán juzgados por el jurado popular."

El texto original del artículo en comento quedó como se indica a continuación:

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

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

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

III.1.1.2. REFORMA DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982.

En su campaña proselitista el Presidente MIGUEL DE LA MADRID HURTADO enarboló la bandera de lo que llamó LA RENOVACIÓN MORAL DE LA SOCIEDAD, que en lo medular postulaba que el Estado Mexicano era fuerte y podía renovarse porque el vicio no estaba en sus fundamentos populares y constitucionales, sino que era resultado de desviaciones funcionales de dichos fundamentos.

Al respecto en el cuerpo de la iniciativa el Presidente indicaba que la referida renovación moral exigía que el Estado asumiera tres responsabilidades fundamentales: la primera, prevenir la corrupción en sus relaciones con la sociedad; la segunda, *identificar, investigar, procesar y sancionar con legalidad, eficiencia, severidad e imparcialidad, la corrupción*; y la tercera, utilizar todos los medios a su alcance para que la sociedad, en especial la niñez y la juventud, refuercen su formación en los valores nacionales fundamentales y en las responsabilidades individuales y sociales que ellos imponen.

Aunado a lo anterior la iniciativa explicaba que la reforma constitucional que se proponía establecía las bases para satisfacer las dos primeras responsabilidades del Estado.

Añadía que la eficacia para controlar y vigilar el buen manejo del patrimonio del pueblo dependía de nuestra capacidad para desarrollar normas eficaces de gestión; de nuestra capacidad para auditar su cumplimiento con seriedad, imparcialidad, rigor y profundidad; de nuestra *capacidad para atender con diligencia las denuncias de violaciones a las*

leyes, a los derechos de quienes compran y venden al Estado; de nuestra capacidad para resarcirlos; y de nuestra capacidad para prevenir y sancionar su atropello.

Por todo lo anterior se proponía establecer las bases constitucionales para desarrollar esa capacidad.

Esta iniciativa de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comprendió modificaciones a los artículos 108 a 114 así como a otros artículos constitucionales.

En lo que se refiere al ARTICULO 108 la reforma se encaminaba a establecer los nuevos principios constitucionales que *determinarian* el alcance personal y federal sobre responsabilidades de los servidores públicos.

En cuanto al alcance personal la reforma proponía sujetar a responsabilidad a todo servidor público, es decir, a todos aquellos que desempeñaran un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el gobierno como en la administración pública paraestatal.

Asimismo en cuanto al alcance federal se proponía, de acuerdo con el equilibrio de los poderes constituidos, que los magistrados de los tribunales de justicia locales, también estuvieran sujetos a responsabilidad *por violaciones al Pacto Federal* y a sus leyes, como en esa fecha ya lo estaban los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales.

Adicionalmente y toda vez que con motivo de la descentralización se venían asignando cada vez más recursos federales a los Estados miembros de la Federación, la reforma proponía también que nadie que manejara recursos económicos de la Federación quedará inmune de la obligación de aplicarlos como es debido.

La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982 y dejó al artículo con la redacción siguiente:

“Art. 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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 y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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.”

III.1.1.3. REFORMA DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1994.

En 1994 el artículo 108 fue reformado por segunda ocasión.

La iniciativa a modo de introducción señalaba que la Constitución como ordenamiento supremo, surgido de nuestras luchas históricas y de nuestros más amplios consensos, recogía la voluntad nacional de los mexicanos y daba sustento a nuestro Estado de Derecho.

Señalaba también que la misma había orientado la construcción del país, sentando las pautas para avanzar en la democracia hacia la convivencia justa y segura, así como para mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantizara a sus integrantes, Federación, estados y municipios, una vida justa y armónica.

Explicaba que el perfeccionamiento de la democracia, la seguridad y la justicia eran demandas medulares de nuestra sociedad ya que los mexicanos deseábamos vivir al amparo de un Estado que garantizara plenamente la vigencia de las normas y que al cumplir estos propósitos, el

poder alcanzaría su legitimidad y se convertiría en una fuerza constructiva al servicio de la sociedad.

Agregaba que en nuestra vida cotidiana, los mexicanos exigíamos certeza en el ejercicio de nuestros derechos y capacidad para asegurar el respeto de nuestras libertades; que del mismo modo demandábamos la protección del Estado frente al crimen o la violencia, y aspiramos a una mayor fortaleza y credibilidad de las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad; y que por esa razón debíamos fortalecer el Estado de Derecho para que otorgara certidumbre a todos y permitiera la más cabal expresión de las potencialidades de cada quien y de la sociedad en su conjunto.

Al respecto la iniciativa explicaba que para fortalecer el Estado de Derecho se requerían mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de la Constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias.

Por lo anterior, en el ámbito del Poder Judicial se pretendía que este se viera fortalecido en sus atribuciones y poderes, más autónomo y con mayores instrumentos para ejercer sus funciones, lo que constituiría un paso sustantivo en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, encaminado a lograr un mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión, que a su vez crearía las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública que respondería mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado de Derecho pleno.

Adicionalmente indicaba que consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exigía otorgar mayor fuerza a sus decisiones,

ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo.

Para terminar con este aspecto la iniciativa explicaba que al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se haría necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo.

Por otra parte, en el ámbito de la procuración de justicia, la iniciativa señalaba que la Procuraduría General de la República debía consolidarse como protectora de los intereses de la federación y fortalecer su carácter de representante de la sociedad y su capacidad para perseguir los delitos.

Explicaba que un paso decisivo era dotarla de una mayor legitimidad republicana, al someter la designación de su titular a la aprobación del Senado.

Por último en cuanto a la necesidad de alcanzar la seguridad que demandaban los mexicanos la iniciativa advertía que era necesario sentar las bases legales para un sistema nacional de seguridad pública que facilitara la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno y explicaba que el bienestar de los mexicanos se fundaría en la seguridad de sus personas y de sus bienes.

La iniciativa no pasaba por alto que ante la comisión de ilícitos, incluso por quienes debieran vigilar el cumplimiento de la ley, se había acrecentado la desconfianza hacia las instituciones, hacia los programas y hacia las personas responsables de la impetración y procuración de justicia y de la consecución de la seguridad pública; pues no pasaba por alto que la ciudadanía tenía la percepción de un desempeño judicial y policial que no siempre era eficaz y dotado de técnica, ética y compromiso de servicio.

Por lo anterior, la iniciativa indicaba que la situación que en la fecha se enfrentaba en materia de seguridad pública únicamente podría remediarse por medio de una reforma que incorporara sistemas de justicia y seguridad más modernos, más eficientes, sistemas acordes con las necesidades y los reclamos de ese tiempo; por lo que la reforma debía convertirse en un primer paso que atendiera los aspectos constitucionales que debían modificarse para avanzar en la reforma del Poder Judicial y de los órganos y sistemas de seguridad pública.

En conclusión la iniciativa planteaba la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se suscitaran entre la Federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales; así mismo, se proponía abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del

Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el Procurador General de la República, pudieran plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones pudieran anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.

Adicionalmente proponía que las atribuciones administrativas de la Suprema Corte fueran asignadas a un órgano de nueva creación que se integraría por personas designadas por los tres Poderes de la Unión, quienes ejercerían sus funciones por un tiempo limitado y serían sustituidos mediante un sistema de escalonamiento; lo anterior en virtud de que con la liberación de las cargas de trabajo administrativo, el Pleno de la Suprema Corte contaría en adelante con mayor tiempo para el desahogo de sus funciones jurisdiccionales.

El nuevo órgano de administración sería responsable de velar por la independencia de los jueces y magistrados, y cuidaría que en todo momento se aplicaran estrictamente los principios de la carrera judicial, a fin de garantizar la adecuada calificación de las personas que asumieran la función jurisdiccional.

La iniciativa proponía también un procedimiento más riguroso para la aprobación por el Senado de la República, de los nombramientos de ministros propuestas por el titular del Ejecutivo Federal. Su comparecencia pública y el voto favorable de dos terceras partes de los miembros de ese órgano legislativo, serían requisitos para otorgar dicha aprobación. Se proponía, asimismo, modificar el régimen de ingreso a la Suprema Corte,

estableciendo requisitos e impedimentos más exigentes, que garantizaran que la persona propuesta reuniera calidad profesional y vocación *judicial* suficientes para el cabal cumplimiento de su responsabilidad. En congruencia tanto con sus nuevas atribuciones como con la necesidad de facilitar la deliberación se proponía la reducción en el número de ministros que integraban la Suprema Corte.

A fin de garantizar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se actualizara y su función se legitimara periódicamente se proponía que los ministros que la integraban ocuparan el cargo por un periodo determinado y que su sustitución se llevara a cabo de manera escalonada.

Debido a la duración temporal del cargo, se instituiría el derecho de los ministros a un haber por retiro, con lo que se garantizaría que la función jurisdiccional se ejerciera con independencia.

Con respecto a la seguridad, la iniciativa explicaba que aún cuando el Ministerio Público, actúa como responsable de los intereses de la sociedad, como una institución de buena fe que cumple la función básica de defender la legalidad al perseguir los delitos que atentan contra la paz social, se proponía la creación de instrumentos para controlar la legalidad de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, con lo que se evitará que, en situaciones concretas, tales resoluciones se emitieran de manera arbitraria.

Por último, la iniciativa planteaba las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que la Federación, los estados y los municipios deberían garantizar una política coherente en la materia, la cual debía

incluir, entre otros elementos, la integración de un sistema nacional de información sobre delincuentes y cuerpos policiales, la coordinación de elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno en la prevención y el combate a la delincuencia, y la profesionalización creciente de estas corporaciones y su vinculación de manera renovada con la comunidad para recuperar su prestigio y credibilidad a través del cumplimiento cabal y respetuoso de su deber.

Asimismo, se establecía como el criterio constitucional el que la actuación de las policías, a todos los niveles, se rigiera por los principios de legalidad, honestidad y eficiencia.

En conclusión la iniciativa buscaba establecer las bases constitucionales para iniciar el fortalecimiento de un nuevo sistema de justicia y seguridad en el país, que requeriría que posteriormente se fueran presentando otras iniciativas de ley que aseguraran la reforma integral que la sociedad exige.

Dentro del contexto general de la iniciativa de reforma antes comentada, con respecto a las modificaciones propuestas con respecto al Título Cuarto Constitucional se advierte que la iniciativa en resumen implicaba la modificación del párrafo tercero del artículo 108, el segundo del 110 y el quinto del 111 constitucionales a fin de hacer sujetos respectivamente, de responsabilidad, del juicio político y de inmunidad procesal a los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Como se desprende del párrafo anterior la reforma sólo modificó el párrafo tercero del artículo 108, cuya nueva redacción apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

Las inserciones y modificaciones aparecen subrayadas y en negrillas en la transcripción siguiente:

"Artículo 108.-...

...

*Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores 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."*

III.1.1.4. REFORMA DEL 22 DE AGOSTO DE 1996.

En 1996 este artículo 108 sufrió una tercera reforma. De la exposición de motivos de la iniciativa de dicha reforma destacan dos puntos: primero, el hecho de que la misma fue presentada conjuntamente por los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en la Cámara de Diputados; y de Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, en la Cámara de Senadores, así como por el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León; y segundo,

que la iniciativa versaba sobre reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal.

Para sustentar la iniciativa los autores de ésta hicieron un recuento de las reformas realizadas a diversas disposiciones constitucionales y legales que marcaban la evolución reciente de nuestras instituciones político-electorales, las cuales tenían la intención de fortalecer y consolidar valores fundamentales para la vida democrática del país, como lo son: la certeza, la legalidad, la transparencia y la imparcialidad en la organización de los comicios y la solución de las controversias, así como la equidad en las condiciones de la competencia electoral.

En ese recuento explicaban que los cambios realizados por el Constituyente Permanente se habían reflejado fundamentalmente en tres ámbitos: las instituciones electorales, los órganos de la representación nacional y el régimen político del Distrito Federal.

En cuanto a las instituciones electorales mencionaban que fue importante la creación del Instituto Federal Electoral, como el organismo autónomo que organizaría las elecciones, y la creación del Tribunal Federal Electoral, como la máxima autoridad jurisdiccional especializada en la materia.

En lo que se refiere a los órganos de la representación nacional comentaban que con las reformas se buscó: transparentar el origen de los recursos de los partidos políticos y propiciar un contexto más equitativo en la competencia partidista; suprimir el voto de los partidos políticos en el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral y crear la figura de los consejeros ciudadanos designados por la mayoría calificada de la

Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios; suprimir la llamada cláusula de gobernabilidad que garantizaba en la integración de la Cámara de Diputados, por mandato de ley, mayoría absoluta al partido político con el mayor número de triunfos en los distritos uninominales; y crear la figura de senador de primera minoría para asegurada la presencia de diversas fuerzas políticas en la Cámara de Senadores.

En relación con el régimen político del Distrito Federal, indicaban que las reformas habían pretendido ampliar los espacios de participación y representación ciudadana en esta entidad federativa y, para tal efecto, por una parte habían establecido un estatuto como cuerpo normativo propio de la capital; habían transformado sus órganos de gobierno y mejorado los mecanismos de coexistencia con los poderes federales en el mismo ámbito territorial; y habían creado la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como un órgano de representación de los ciudadanos, con facultades reglamentarias en los asuntos de primordial interés para ellos.

Después de haber comentado los antecedentes de referencia los autores de la iniciativa señalaron que la misma representaba la culminación de un esfuerzo que habría de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de las instituciones políticas y de la vida democrática de la nación.

La iniciativa en resumen proponía lo siguiente:

- Reforzar el derecho constitucional de los mexicanos de libre asociación con fines políticos;
- Lograr que la afiliación a los partidos políticos fuera libre e individual.

- Dar sustento a que la legislación reglamentaria determinara el ámbito territorial en el cual los ciudadanos mexicanos podrían ejercer el derecho al sufragio;
- Consolidar la autonomía de la máxima autoridad electoral federal respecto de los poderes públicos haciendo que el Secretario de Gobernación dejara de formar parte y de presidir el Consejo General del mismo y que los Consejeros del Poder Legislativo concurrieran a la integración de ese órgano colegiado con voz pero sin voto, entendiendo además que se ampliaría el número de los mismos para que estuvieran representados legisladores de todos los grupos parlamentarios con afiliación a un partido político en alguna de las cámaras del Congreso de la Unión;
- Atribuir al Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, la facultad de designar a los Consejeros Electorales y a Presidente del Consejo mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes a propuestas que formulen los grupos parlamentarios;
- Garantizar la profesionalización de los consejeros electorales y la plena dedicación a sus funciones, prohibiéndoles desempeñar otros empleos, cargos o comisiones con excepción de los que ejercieran en representación del consejo y en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, siempre que no fueran remunerados;

- Sujetar al presidente del consejo, los consejeros electorales y al secretario ejecutivo, al régimen de responsabilidades de los servidores públicos establecido en el Título Cuarto de la Constitución;
- Sentar en la constitución las premisas que garantizaran que los partidos políticos contaran con recursos cuyo origen sea lícito, claro y conocido por ellos mismos y por la ciudadanía, procurando que prevaleciera el financiamiento público sobre el privado, a fin de disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos pudieran comprometer los verdaderos fines de los partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda política;
- Establecer las bases constitucionales del sistema para el control y la vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que contaran los partidos políticos;
- Conseguir un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existieran, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujetaran invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales; así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.

- Incorporar el Tribunal Electoral al Poder Judicial con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones, pero con las ligas de relación indispensables con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada.
- Hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, que se correspondiera a nuestra tradición y evolución político-electoral.
- Hacer que el Tribunal Electoral conociera de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que presuntamente vulneran los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en congruencia, en esta misma iniciativa, se establecía un conjunto de principios y bases para los procesos electorales de nivel local;
- Fortalecer la estructura del Tribunal Electoral, con la finalidad de que estuviera en posibilidad de ejercerlas oportuna y eficazmente;
- Lograr que ningún partido político pudiera tener un número de diputados por ambos principios de elección, cuyo porcentaje del total de integrantes de la Cámara de Diputados excediera en 8% el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor;

- Enunciar y deslindar la competencia y atribuciones que corresponden a los poderes federales y a las autoridades locales en el Distrito Federal;
- Establecer las bases a las cuales se sujetaría la expedición del Estatuto de Gobierno por el propio Congreso de la Unión y se regularía la organización y funcionamiento de las autoridades locales.
- Preservar la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como asiento de los poderes de la Unión y capital de la República; acrecentar los derechos políticos de sus ciudadanos y establecer con claridad y certeza la distribución de competencias entre los poderes de la Federación y las autoridades locales;
- Hacer que la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, fuera por votación universal, libre, directa y secreta, atendiendo a una arraigada aspiración democrática de sus habitantes.
- Ampliar las atribuciones de la Asamblea Legislativa, al otorgarle facultades en materias adicionales de carácter local a las que contaba en esas fechas, entre las más importantes, la electoral; y
- Modernizar la administración pública local del Distrito Federal, organizándola a partir de la distinción entre órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, con bases para la distribución de competencias, el establecimiento de nuevas demarcaciones para la constitución de las autoridades político-administrativas de carácter

territorial, y la elección de los titulares de los órganos a cargo de esas demarcaciones.

De lo anterior dentro del contexto general de la iniciativa en comento se advierte que el Título Cuarto Constitucional solamente se vio afectado por el hecho de que la reforma pretendía sujetar al Presidente del Consejo, los Consejeros Electorales y al Secretario General del Instituto Federal Electoral, al régimen de responsabilidades de los servidores públicos en él establecido.

La nueva redacción del primer párrafo del artículo 108 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

Las inserciones y modificaciones aparecen subrayadas y en negrillas en la redacción siguiente:

*“Art. 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros 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 de cualquier naturaleza 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.”*

III.1.2 ARTÍCULO 109.

El segundo artículo del Título Cuarto es el 109 y su texto original y modificaciones se analizan a continuación:

III.1.2.1. TEXTO ORIGINAL.

El artículo 109 en su redacción original tenía por objeto designar al jurado que calificaría los delitos que cometían los Servidores Públicos según puede leerse a continuación:

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

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

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

Con respecto a este artículo aparece que en la sesión del Congreso Constituyente la discusión fundamentalmente versó sobre la mención que se hacía en el artículo en el sentido de que “la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declararía por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si había o no lugar a proceder contra el acusado”; pues mientras que en contra tal mención se decía que con ella se establecía la impunidad pues era prácticamente imposible lograr tal mayoría, en pro se decía que con ello se buscaba que los representantes de elección popular no fueran víctimas de minorías que actuaran con motivo de intrigas y maquinaciones.

III.1.2.2. REFORMA DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982.

Esta reforma fue comentada en párrafos precedentes pues como se indicó al comentar el artículo 108, la reforma de 1982 implicó modificaciones todo el Título Cuarto Constitucional con motivo del establecimiento del Sistema Integral de Responsabilidades de los Servidores Públicos instaurado a iniciativa el Ex Presidente MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.

En su nueva redacción este artículo determinó que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, expedirán las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de conformidad a las prevenciones establecidas por el propio Título; además quedaron precisados los tres órdenes especiales de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, a saber: la política, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales; la penal, por la comisión de cualquier delito del orden común y la

administrativa, por faltas administrativas.

El artículo 109 tras su reforma quedó con la redacción siguiente:

“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 a 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."

III.1.3 ARTÍCULO 110.

El tercer artículo del Título Cuarto, es el artículo 110 y el mismo se analiza a continuación:

III.1.3.1. TEXTO ORIGINAL.

En su redacción original el presente artículo planteaba que los altos funcionarios de la Federación no gozarían de fuero Constitucional.

El texto original se transcribe a continuación:

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

III.1.3.2. REFORMA DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982.

El artículo 110 fue reformado el 28 de diciembre de 1982, dentro de la reforma integral al Título Cuarto Constitucional, cuya iniciativa comentamos algunas páginas atrás al analizar el artículo 108.

En su nueva redacción el artículo 110 previó que podrían ser sujetos de juicio político los Diputados y Senadores, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y, en general, los integrantes de la Administración Pública.

Adicionalmente señaló las causas, procedimientos y sanciones relativas a la responsabilidad política.

El artículo 110 tras su reforma fue totalmente modificado y quedó con la redacción siguiente:

“Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento 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 Directores Generales o 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 y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia 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 sustanciado 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.”

III.1.3.3. REFORMA DEL 10 DE AGOSTO DE 1987.

Este artículo 110 fue reformado por segunda ocasión a iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

La reforma tiene relación con otra que comentamos en páginas anteriores

al hablar de las reformas que había sufrido el artículo 108, la de 1996, ya que constituye su antecedente.

La iniciativa que comentaremos en este inciso marcó un gran avance hacia la concepción actual de nuestro Sistema Electoral y del Distrito Federal.

Al respecto se advierte que en la exposición de motivos el Presidente de la Madrid explicaba que al asumir su cargo, entre otros, contrajo el compromiso político, legal y moral ante el pueblo de México de trabajar por la democratización integral en los términos en que nuestra Constitución concibe a la democracia y que para cumplir dicho compromiso había realizado consultas con instituciones, autoridades y ciudadanos en general sobre la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Agregaba que la reforma se proponía ratificar el pluripartidismo y fortalecerlo al incrementar los espacios de participación de los partidos minoritarios en la integración de la Cámara de Diputados y establecía un mecanismo para que la representación del partido mayoritario no excediera al porcentaje que obtuviera en la votación.

Aclaraba que la reforma también ratificaba la voluntad de renovar el sistema político, sin sustituirlo por otro, ya que proporcionaría un marco constitucional que aseguraría la expresión justa de la voluntad popular, la vigencia de nuestro régimen representativo, el respeto al pluralismo ideológico y la conformación de un régimen en el que todos los partidos disfrutarían de iguales oportunidades.

Reconocía que el crecimiento de la ciudad de México y del área metropolitana del Distrito Federal eran reflejo de problemas de orden nacional, cuya atención constituía otro de los compromisos de su Gobierno y requerían de la participación y acción de todos los mexicanos.

Advertía que por la naturaleza política y jurídica del Distrito Federal resultaba imposible constituir un nuevo estado dentro de su territorio y con su población.

A mayor abundamiento el Presidente en su exposición de motivos se dio a la tarea de analizar diferentes puntos de vista que reforzaban su opinión.

Al respecto explicaba que desde el punto de vista político no era conveniente la coexistencia, sobre un mismo territorio, de un Poder Federal y un Poder Local, pues ello, por una parte, contravenía el principio de soberanía y, por otra, podría implicar que se generara entre ambas esferas de poder un grave conflicto de considerables dimensiones e imprevisibles consecuencias.

Agregaba que desde el punto de vista administrativo si se constituyera un estado en el territorio del Distrito Federal el mismo debería tener como base al municipio libre, lo que provocaría problemas graves en materia de control de recursos, de coordinación de acciones, de planeación y de programación.

Por último, en cuanto al ámbito lo social comentaba que las consecuencias serían trágicas pues parecía muy riesgoso el dejar la atención de la

seguridad ciudadana a las policías de cada uno de los municipios que la integrarían.

Por todo lo expuesto el Presidente insistía en que era necesario conservar al Distrito Federal en su actual ubicación y situación jurídica, pero aclaraba que no obstante ello había sido necesaria la creatividad política de todos los mexicanos para diseñar instrumentos que permitieran el fortalecimiento de la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

En este contexto el Presidente comentaba que como resultado de las audiencias y consultas públicas que realizó vislumbró la posibilidad de fortalecer y enriquecer la democracia de la manera siguiente: creando una Asamblea de Diputados para el Distrito Federal; perfeccionando y profundizando tanto en la descentralización como en la desconcentración de la administración pública del Distrito Federal; y fortaleciendo las organizaciones vecinales de participación social.

En este sentido advertía que la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal tenía como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, en lo político, lo económico, lo social y lo cultural, para que contribuyeran a convertir en plena realidad social, nuestra concepción de la democracia; y que para ello debían tomarse las decisiones y establecerse los medios correspondientes.

El Presidente en la iniciativa explicaba que aún cuando en su opinión los ciudadanos del Distrito Federal, a pesar de lo que se afirmaba, si disfrutaban de derechos políticos y no se encontraban privados de ellos ya que el ejercicio de los mismos estaban limitados a lo que permitía la propia

naturaleza política y jurídica del Distrito Federal era necesario analizar y estudiar formas de fortalecimiento de la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Con respecto a las modificaciones que implicaba la reforma la exposición de motivos de la iniciativa explicaba que en lo medular se buscaba lo siguiente:

- Conservar en el Congreso de la Unión las facultades siguientes: la de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal por ser ésta una decisión política fundamental del pueblo de México al constituirse como República Federal; la de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal desde el punto de vista presupuestal y financiero, ya que la magnitud de los recursos necesarios para atender los problemas de dicha entidad hacían indispensable que se encuadraran dentro del presupuesto federal.
- Reafirmar el principio constitucional contenido en la base 1ª. de la fracción IV del artículo 73, en el sentido de que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República, para dar unidad de acción ejecutiva en el territorio del Distrito Federal.
- Incorporar una nueva y trascendental base 2ª., que elevara a principio constitucional la decisión de que la descentralización y desconcentración de la administración del Distrito Federal debían estar al servicio del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, y para ello debería incrementarse el nivel de bienestar social, ordenarse la convivencia comunitaria y el

espacio urbano y propiciarse el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

- Modificar la base 3ª de la fracción VI del artículo 73 para:
 - a) Crear la Asamblea del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, misma que se integraría por 66 diputados, 40 electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 26 electos según el principio de representación proporcional; los que serían electos cada tres años y deberían reunir los mismos requisitos que establece el artículo 55 Constitucional para los diputados federales. Su elección sería calificada por un Colegio Electoral, que se integraría por todos sus presuntos miembros.
 - b) Dotar a la Asamblea de facultades para atender la consulta, promoción, gestoría y supervisión de los problemas y servicios que afectarían a sus distritos; de atribuciones para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general, en relación a los servicios públicos, sociales, económicos y culturales, así como los equipamientos colectivos y acciones de desarrollo urbano que directamente le interesan a los habitantes.
 - c) Dar competencia a la asamblea para legislar en materia de educación, salud, asistencia social, abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros, establecimientos mercantiles, comercio en la vía pública, recreación, espectáculos públicos y

deporte, seguridad pública, protección civil, servicios auxiliares a la administración de justicia, prevención y readaptación social, regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda, preservación del medio ambiente y protección ecológica, explotación de minas de arena y materiales pétreos, construcciones y edificaciones, agua y drenaje, recolección, disposición y tratamiento de basura, tratamiento de aguas, racionalización y seguridad en el uso de energéticos, vialidad y tránsito, transporte urbano y estacionamientos, alumbrado público, parques y jardines, agencias funerarias, cementerios y servicios conexos, fomento económico y protección al empleo, desarrollo agropecuario, turismo y servicios de alojamiento, trabajo, trabajo no asalariado, previsión social y acción cultural.

- d) Dar facultades para proponer la atención de problemas prioritarios en el presupuesto de egresos del Distrito Federal; para recibir y examinar los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados; participar en la revisión de la Cuenta Pública que debe realizar la Cámara de Diputados, enviando para ello un informe; citar a los servidores públicos del Distrito Federal, a efecto de que informen sobre el desarrollo de los servicios públicos y la ejecución de las obras; convocar a consultas públicas; y formular las peticiones que considere pertinentes, a las autoridades administrativas, que sean resultado de la acción de gestaría de sus miembros.

- e) Prever atribuciones de la Asamblea que le permitan aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que hiciera el Presidente de la República, para que el Poder Judicial pase por el análisis democrático de la Asamblea.
- f) Establecer los períodos de sesiones ordinarias que celebraría la asamblea y la fecha en que debía presentarse ante ella, por el funcionario designado por el Presidente para tal efecto, un informe por escrito respecto al estado que guarde la administración en el Distrito Federal; así como las prerrogativas y derechos de los miembros de la Asamblea, quienes serían inviolables por las opiniones que manifestaran en el desempeño de sus cargos y serían sujetos de las responsabilidades de servidores públicos a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución.
- Modificar la base 4ª. del mismo precepto para otorgar la facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea, a sus propios miembros y a los representantes de los vecinos organizados en los términos de la ley correspondiente.
 - Modificar la base 5ª. de la misma fracción, la que se dedicaría al Poder Judicial del Distrito Federal, y determinaría que el mismo se integraría por el Tribunal Superior de Justicia, por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determinara; así como que los magistrados integrantes de dicho Tribunal deberían reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de la Constitución

para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y como ellos, deberían dedicarse en exclusiva a la función jurisdiccional, en los términos del artículo 101, y gozarían de inamovilidad si fueran reelectos.

- Ratificar en su base 6ª., el principio contenido en la hasta entonces en la base 5ª., que determinaba que el Ministerio Público en el Distrito Federal estaría a cargo de un Procurador General de Justicia, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, en su carácter de titular del gobierno del Distrito Federal.

La exposición de motivos concluía señalando que las reforma que debían sufrir los artículos 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, así como la derogación de la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivaban de la necesidad de hacer acorde el texto Constitucional con las modificaciones propuestas para la fracción VI del artículo 73.

El primer párrafo del artículo 110 tras su reforma apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación 10 de agosto de 1987.

Las inserciones y modificaciones aparecen subrayadas y en negrillas en la transcripción siguiente:

*"Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, **los Representantes a la***

Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimilables a estas y fideicomisos públicos.”

III.1.3.4. REFORMA DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1994.

En 1994 este artículo fue reformado por tercera ocasión, cuyos antecedentes y objetivos se comentaron en páginas anteriores, al hablar de las reformas del artículo 108, pues tras revisar la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente advertimos que la misma impactaba diversos artículos del Título Cuarto Constitucional, entre ellos este.

Al respecto sólo hace falta recordar que la reforma estaba encaminada a avanzar en la consolidación y fortalecimiento del Poder Judicial; el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático; y la creación de un sistema de administración de justicia y seguridad pública.

La modificación sufrida por el artículo en comento con motivo de la reforma referida apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

Las inserciones y modificaciones aparecen subrayadas y en negrillas en la transcripción siguiente:

“Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **los Consejeros de la Judicatura Federal**, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador 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**, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimilables a estas 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.”

III.1.3.5. REFORMA DEL 22 DE AGOSTO DE 1996.

En 1996 este artículo sufrió una cuarta reforma, cuyos antecedentes y objetivos se comentaron en páginas anteriores, al hablar de las reformas del artículo 108, pues tras revisar la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente advertimos que la misma impactaba diversos artículos del Título Cuarto Constitucional, entre ellos este.

No obstante la aclaración contenida en el párrafo anterior para efectos de comprensión de esta reforma cabe recordar que esta reforma estaba encaminada a consolidar el sistema electoral y el régimen político del Distrito Federal.

La nueva redacción del artículo 110 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

Las inserciones y modificaciones aparecen subrayadas y en negrillas en la transcripción siguiente:

“Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los 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 o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimilables a estas y fideicomisos públicos.”

III.1.4 ARTÍCULO 111.

El cuarto artículo del Título Cuarto es el 111 y se analiza en el presente inciso.

III.1.4.1. TEXTO ORIGINAL.

En su redacción original el presente artículo establecía que el Senado de la República se erigirá en gran jurado para iniciar la averiguación correspondiente, previa formal acusación formulada por la Cámara de Diputados.

El texto original se transcribe a continuación:

"Artículo 111.- De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de 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 o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare 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 declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinado como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no haya 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."

III.1. 4.2. REFORMA DEL 20 DE AGOSTO DE 1928.

Este artículo fue modificado varias veces. La iniciativa de la primera reforma fue presentada por el Presidente PLUTARCO ELÍAS CALLES el 25 de abril de 1928 y el decreto correspondiente fue publicado el 20 de agosto de 1928.

El Presidente CALLES en la exposición de motivos de su iniciativa de reforma constitucional argumentaba que durante su campaña presidencial había advertido un movimiento claro y enérgico en contra de la forma en que estaba organizada la justicia en aquella época; y que en tal virtud consideró su deber recogerla en su propuesta de enmiendas constitucionales.

Señalaba que la opinión generalizada sostenía que el problema de la administración de justicia no lo resolvería una reforma en las leyes pues consideraban que el problema se reducía a la dificultad de encontrar hombres honrados.

En contra de tal opinión el Presidente CALLES señalaba que era un error idealista el confiar en la existencia de hombres de honradez invulnerable y que en tal virtud las instituciones al organizarse debían prever mecanismos para obligar a los individuos a conducirse con honestidad y eficiencia, so pena de verse despojados de su empleo y en la posibilidad de sufrir el castigo correspondiente.

En relación con lo antes comentado el Presidente CALLES indicaba que consideraba necesario acabar con la impunidad de la que gozaban los

jueces con motivo de la garantía de inamovilidad judicial y por la dificultad de contar con las prueba requeridas para iniciar el juicio constitucional de responsabilidad y, en tal virtud, proponía dar al titular del Poder Ejecutivo la facultad de acusar ante la Cámara de Diputados a los miembros de la Suprema Corte, magistrados del Tribunal Superior y jueces de 1ra. Instancia del Distrito Federal y Territorios, independiente del juicio constitucional de responsabilidad a que están sujetos los funcionarios públicos.

En otro orden de ideas el Presidente proponía que el nombramiento de los miembros de la Corte, de los magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Territorios fueran sometidos por el Presidente de la República a la aprobación del Senado, o en su caso, a la de la Cámara de Diputados, argumentando que ello obligaría al Titular del Poder Ejecutivo a prestar una mayor atención a los méritos de los candidatos que propusiera, apartándolos de la posibilidad de hacerlo por favoritismo o por pagar una adhesión incondicional.

Aunado a lo anterior el Presidente comentaba que otro de los problemas que advertía era la incapacidad física que se encontraba la Suprema Corte para despachar todos sus expedientes debido a su funcionamiento en Tribunal Pleno, por lo que sugería reorganizarla para que pudiera funcionar en Salas o en Tribunal Pleno de acuerdo con la naturaleza de los asuntos que tuviera que juzgar: podría funcionar en salas cuando su función fuera la de revisar las sentencias de tribunales inferiores, y en pleno cuando actuara como uno de los poderes de la Federación.

Proponía también que el que el número de miembros de la Suprema Corte se elevara a diez y seis, argumentando que siendo múltiples las materias de derecho que se dirimen en los diversos asuntos que llegan a la Suprema Corte, es necesaria la repartición de estos en tres Salas especializadas: Salas de lo Penal, de lo Civil y de lo Administrativo. Cada Sala se compondría de cinco ministros.

El número de ministros lo justificaba indicando que un número menor de ministros restaría garantías de honorabilidad y de espíritu de cuerpo y una Asamblea de más de quince miembros y su presidente, haría que la pasión política, propia de las grandes asambleas, se adueñara de las deliberaciones.

Advertía el Presidente que las reformas Constitucionales que proponía por sí solas no afirmarían definitivamente los fundamentos de una buena administración de justicia, pues consideraba necesarias las acciones complementarias siguientes: expedir para los magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios una ley de responsabilidades que descansara más en jurados de conciencia que en pruebas materiales sino; aplicar las sanciones del Código Penal en contra de los que acuden al cohecho para obtener a su favor las resoluciones judiciales; y organizar el cuerpo de abogados postulantes de manera que sus miembros queden sometidos a un Código de ética profesional, ya que el ejercicio de la profesión de abogado es propiamente una rama de la administración de justicia.

El Presidente CALLES concluía su exposición señalando que con dichas enmiendas constitucionales el grave problema de la justicia quedaría *despejado de los reales vicios de los jueces ya que permitiría a la Suprema*

Corte hacer pronta y expedita justicia cuando fuera necesario exigir responsabilidades judiciales.

Para concluir cabe hacer notar que la reforma modificó el artículo adicionándole un último párrafo el cual se transcribe a continuación:

"Artículo 111.- ...

...

....

....

....

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 Senadores, después, declara por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación".

III.1.4.3. REFORMA DEL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1944.

En su iniciativa el Presidente ÁVILA CAMACHO retomaba la problemática

de la administración de justicia, señalando que se requería que la misma fuera capaz de garantizar la independencia, honestidad y sabiduría de sus Magistrados argumentando que tales fines sólo podían alcanzarse poniendo en ejecución el principio de inamovilidad judicial.

Al respecto explicaba que dicho principio se fundaba en la necesidad de: fomentar la competencia de los jueces merced a la especialización de las funciones que les están encomendadas; robustecer su espíritu de independencia como garantía de imparcialidad absoluta en el ministerio de la ley; y estimular su probidad como consecuencia de la seguridad en la conservación de sus investiduras, alejándolos de las agitaciones políticas que en tantas ocasiones desvirtúan y tuercen la aplicación de la justicia.

No obstante lo anterior aclaraba que tal inamovilidad sólo se justificaba si el juez cumplía con el deber que tiene de aplicar, recta e imparcialmente las leyes del país, motivo por el cual en caso de que llegara a presentarse el caso contrario debían tomarse mediadas y en tal virtud debía facultarse al Presidente de la República para destituirlo, con aprobación de las Cámaras de la Unión.

Incluso el Presidente ÁVILA CAMACHO iba más lejos pues señalaba que la remoción de un funcionario judicial no podía quedar siempre supeditada a la demostración de su culpabilidad por medio de pruebas irrefutables dentro de procedimientos jurídicos comunes, tanto porque a menudo resulta en extremo difícil encontrar esas pruebas, cuanto porque el espíritu público de nuestro país no está suficientemente acostumbrado a denunciar los casos en que las autoridades judiciales incurren en inmoralidad o en violación de la ley.

Por lo anterior proponía dejar al Titular del Poder Ejecutivo Federal la responsabilidad de apreciar, en conciencia, la conducta de los jueces, a efecto de que cuando, por presunciones bien fundadas, estimara que el mal comportamiento de un funcionario judicial ameritaba su remoción, se dirigiera a las Cámaras de la Unión a efecto de que si estas aprueban su resolución, en los términos legales relativos se dictara la destitución propuesta.

En este contexto explicaba que la inamovilidad judicial no representaría un obstáculo para separar de sus cargos a los jueces penales incompetentes y, en cambio, proporcionaría una garantía eficaz para que aquellos ejercieran de modo irreprochable sus atribuciones, mantuvieran incólume su independencia y sintieran estímulo para acrecer con el estudio de su sabiduría.

No obstante lo expuesto el Presidente reconocía que esta iniciativa resultaba controversial pero aceptaba pagar el precio político correspondiente pues decía estar conciente del peligro de exponerse a críticas por proponer destituciones que, por injustificadas, fueran motivo de una desaprobación del Congreso.

La reforma incorporó un párrafo más al artículo que preveía cómo debía proceder el Presidente antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial:

La nueva redacción del artículo 111 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Septiembre de 1944.

Las inserciones y modificaciones aparecen subrayadas y en negrillas en la transcripción siguiente:

"Artículo 111.- De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de 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 o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare 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 109 las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

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

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinado como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no haya 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."

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 Senadores, después, declara por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.

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

III.1.4.4. REFORMA DEL 8 DE OCTUBRE DE 1974.

La iniciativa de la tercera reforma fue presentada por el Presidente LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ en 1974 y estaba encaminada a transformar en Estados a los hasta entonces denominados Territorios Federales de Baja California Sur y Quintana Roo.

En resumen en su iniciativa el Presidente ECHEVERRÍA argumentaba que las causas que en el pasado habían inducido a nuestros constituyentes a conservar el régimen de "territorio" en los dos extremos de la Patria, habían sido superadas ampliamente ya que se habían convertido en comunidades capaces de una vida política autónoma que contaban con todos los elementos para ser elevadas al rango de Estados Federales.

Lo anterior en virtud de que ambos territorios habían dejado de ser tierras remotas e incomunicadas, sus rentas eran ya suficientes para sufragar los gastos de sus administraciones; sus recursos estaban siendo aprovechados cada día en mayor medida y sus poblados eran núcleos vigorosos de mexicanos que no sólo aseguraban la integridad de nuestra geografía, sino además constituían una muestra del dinamismo de la cultura nacional.

En atención a lo expuesto el Presidente advertía que en caso de ser aprobada por el Constituyente Permanente la erección de los Estados de Baja California Sur y Quintana Roo, desaparecería de nuestro sistema político la figura territorio, por lo que se hace preciso reformar todos los artículos de la Constitución que aluden a dicho régimen y fue precisamente esta necesidad de adecuar las disposiciones relacionadas la que llevó a la

reforma del artículo 111, cuya nueva redacción apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974.

Las modificaciones sufridas por este artículo implicaron la supresión de las referencias que se hacían a los territorios federales. Los párrafos que fueron afectados con la eliminación de tales menciones se transcriben a continuación:

"Artículo 111

.....
.....
.....
.....

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una Ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

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. En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación."

III.1.4.5. REFORMA DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982.

El artículo fue reformado por cuarta ocasión en 1982 con motivo de la implantación del Sistema Integral de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esta reforma planteaba que para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados debía declarar por mayoría absoluta de sus miembros, si había o no lugar a proceder en contra del inculpado.

En este artículo se ampliaron los sujetos que podían ser objeto de responsabilidad penal; se normaron los sujetos, las causas y los procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad penal de los servidores públicos, especialmente la declaratoria de procedencia o procedimiento para privar de fuero a un servidor público.

La nueva redacción del artículo 111 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.

El artículo 111 tras su reforma fue totalmente modificado y quedó con la redacción siguiente:

“Artículo 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 Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados 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.

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

Las declaraciones y resoluciones de la (sic) Cámaras de Diputados (sic) 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.

III.1.4.6. REFORMA DEL 10 DE AGOSTO DE 1987.

En 1987 este artículo sufrió una quinta reforma, la iniciativa correspondiente se comentó al analizar el artículo 110, siendo conveniente recordar en este punto que esta reforma sentó las bases de la concepción actual tanto del Sistema Electoral, como del Distrito Federal, en el primer caso en pro de la democracia y en el segundo de una mayor participación ciudadana.

La nueva redacción del artículo 111 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.

Las inserciones y modificaciones sólo afectaron el párrafo primero y aparecen subrayadas y en negrillas en la transcripción siguiente:

*“Artículo 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 Consejeros de la Judicatura Federal**, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, **los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de Gobierno** del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.”*

III.1.4.7. REFORMA DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1994.

En 1994 este artículo sufrió una sexta reforma, cuyos antecedentes y objetivos se comentaron en páginas anteriores, al hablar de las reformas del artículo 108, siendo conveniente recordar en este punto que esta reforma buscaba avanzar en la consolidación y fortalecimiento del Poder Judicial; el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático; y la creación de un sistema de administración de justicia y seguridad pública.

La nueva redacción del artículo 111 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

Las inserciones y modificaciones aparecen subrayadas y en negrillas en la

transcripción siguiente:

*“Artículo 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 Consejeros de la Judicatura Federal**, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.*

...
...
...

*Para poder proceder penalmente por delitos federales contra de 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 la 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.”*

III.1.4.8. REFORMA DEL 22 DE AGOSTO DE 1996.

En 1996 este artículo sufrió su séptima reforma, cuyos antecedentes y objetivos se comentaron en páginas anteriores, al hablar de las reformas del artículo 108, pues tras revisar la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente advertimos que la misma impactaba diversos artículos del Título Cuarto Constitucional, entre ellos este.

No obstante la aclaración contenida en el párrafo anterior para efectos de comprensión de esta reforma cabe recordar que esta reforma estaba encaminada a consolidar el sistema electoral y el régimen político del Distrito Federal.

La nueva redacción del artículo 111 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

Las inserciones y modificaciones afectaron sólo el primer párrafo el aparecen subrayadas y en negrillas en la transcripción siguiente:

*"Artículo 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."

III.1.5 ARTÍCULO 112.

El quinto artículo del Título Cuarto es el 112, el cual se analiza a continuación.

III.1.5.1. TEXTO ORIGINAL.

En su redacción original el presente artículo establecía que pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no podía concederse al reo la gracia de indulto.

El texto original era el siguiente:

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

III.1.5.2. REFORMA DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982.

El artículo 112 fue reformado por primera y única vez en 1982 con motivo del establecimiento del Sistema Integral de Responsabilidades de los

Servidores Públicos, cuya iniciativa se comentó al analizar el artículo 108.

Esta reforma estableció que no se requeriría la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, cuando alguno de los Servidores Públicos, a que hace referencia el artículo 111, cometiera un delito durante el tiempo en que se encontrara separado de su cargo.

El artículo 112 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982 y quedó con la siguiente redacción:

“Art. 112.- 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.”

III.1.6 ARTÍCULO 113.

El sexto artículo del Título Cuarto es el 113 y se analiza a continuación:

III.1.6.1. TEXTO ORIGINAL.

El presente artículo en su redacción original planteaba que la

responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podría exigirse durante el período en que el funcionario ejercía su encargo, y hasta un año después.

El texto original se transcribe a continuación:

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

III.1.6.2. REFORMA DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982.

El presente artículo fue reformado en 1982 con motivo del establecimiento del Sistema Integral de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que ya se ha comentado en el presente capítulo.

La reforma estableció que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos que en sus respectivas competencias emitieran las autoridades locales determinarían las obligaciones de aquellos y que dichas leyes a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, señalarían las sanciones aplicables por los actos u omisiones indebidos en que incurrieran.

Este artículo prácticamente desde 1982, dio lugar a la emisión de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, objeto de nuestro estudio.

El nuevo Sistema Integral de Responsabilidades de los Servidores

Públicos establecido desde 1982 se describirá con todo detalle y en su estructura actual en el siguiente capítulo, sin embargo, se hace notar que la idea de responsabilidad administrativa, implantada mediante esta reforma, ha traído consigo beneficios importantes aunque los mismos hayan sido negados por muchos, ya que junto con ella se estableció una cultura de calidad en el servicio y en los controles administrativos así como en los mecanismos de prevención.

El artículo 113 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982 y quedó con la redacción siguiente:

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 por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

III.1.7 ARTÍCULO 114.

El último artículo del Título Cuarto es el 114, mismo que se analiza a continuación:

III.1.7.1. TEXTO ORIGINAL.

La iniciativa para la redacción del texto original fue presentada por el Presidente VENUSTIANO CARRANZA, con el paquete general de la Constitución de 1917 y en aquella fecha el artículo establecía que en demandas del orden civil, no habría fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

El texto original se transcribe a continuación:

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

III.1.7.2. REFORMA DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982.

El artículo fue reformado en 1982 con motivo de la implantación del Sistema Integral de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo reformado establecía que el procedimiento de juicio político sólo podría iniciarse durante el período en el que el Servidor Público desempeñaba su cargo y hasta un año después. Y que las sanciones correspondientes se aplicarían en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Este artículo también estableció lo relativo a la prescripción de las responsabilidades administrativas; sin embargo, el plazo máximo de prescripción previsto por esta ley es de tres años y aparentemente el espíritu de este precepto era que si la falta era grave el mínimo para la prescripción fuera de tres años, pudiendo ser mayor.

El artículo 114 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982 y quedó con la siguiente redacción:

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

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

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

III.2. LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS.

III.2.1 LA LEY DE 1940.

Con respecto a esta Ley el Doctor LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIÉRREZ comenta que fue conocida también como la “LEY LÁZARO CÁRDENAS”.

Añade que no obstante que la Constitución Federal de 1917 establecía en su artículo 111 que el Congreso de la Unión debía expedir en un “breve término” una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la federación, no fue sino hasta el 30 de diciembre de 1939, veintidós años después, cuando el “*breve termino*” se cumplió, con la elaboración de la “*LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS FEDERAL Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS*”, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.

Comenta también que esta Ley definía los delitos oficiales que podían llegar a ser cometidos por los Altos Funcionarios de la Federación, los simplemente Funcionarios y los Empleados Públicos, y establecía los procedimientos que debían seguirse para juzgarlos.⁸⁶

⁸⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. cit., pp. 48 a 50.

Por su parte, con respecto a esta Ley el Doctor AGUSTÍN HERRERA PÉREZ explica que por virtud de la misma se derogaron todas las leyes y disposiciones de carácter general referentes a las responsabilidades de funcionarios y empleados públicos, en todo cuanto se le opusieran.

Agrega que en su artículo 2º este ordenamiento señaló como altos funcionarios al Presidente de la República, a los Senadores, a los Diputados al Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Secretarios de Estado, a los Jefes de Departamento Autónomo y al Procurador General de la República, así como a los Gobernadores y a los Diputados a las Legislaturas de los Estados.

Explica que en su artículo 3º la Ley Cárdenas establecía que al titular del Poder Ejecutivo Federal sólo se le podía acusar por delitos graves del orden común y por traición a la patria y que en tal virtud se podía afirmar que no existía una amplia gama de conductas punibles en contra del Presidente de la República, máxime que precisamente eran órganos que dependían directa o indirectamente de él, los que califican la gravedad de los delitos comunes.

Refiere también que el artículo cuarto establecía que un funcionario podía ser sujeto de responsabilidad por la comisión de un delito o falta oficial, durante el período en que el funcionario o empleado ejerciese su encargo y sólo dentro de un año después.

Señala que en su artículo quinto esta la ley preveía la sanción económica al especificar que el Estado podía hacer exigible el cobro de un daño

ocasionado a la Federación, aún cuando el Trabajador público hubiera sido sancionado por la Autoridad Administrativa, y no obstante que no se le hubiese comprobado responsabilidad penal.⁸⁷

Por otra parte, comenta el Doctor DELGADILLO GUTIÉRREZ, con respecto a los delitos oficiales, que aunque esta Ley no definía los delitos oficiales hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios y eran las siguientes:

I. El ataque a las Instituciones Democráticas.

II. El ataque a la forma de Gobierno Republicano, representativo Federal.

III. El Ataque a la libertad del Sufragio.

IV. La usurpación de funciones.

V. La violación a las 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.”

Refiere también que a los Gobernadores de las Entidades Federativas y Diputados de las legislaturas locales se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación y que como sanciones a la comisión de tales delitos estableció: la destitución del cargo o del honor de que se encontrará investido, y la Inhabilitación de cinco a diez años.⁸⁸

⁸⁷ HERRERA PÉREZ, Agustín; Op. Cit. pp.122 y 123.

⁸⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. cit., p. 50.

El DOCTOR AGUSTÍN HERRERA PÉREZ comenta también que los Funcionarios y demás empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, eran por exclusión los no previstos en el Artículo 2do. de la Ley; y que la misma estableció una gran, diversa y compleja gama de actos y omisiones en los que podía incurrir el funcionario público, que en su artículo 18 abarcó 72 fracciones.

Refiere que como sanción para los delitos oficiales se aplicaba la destitución del cargo o privación del honor correspondiente a su investidura, así como la inhabilitación parcial o total para obtener determinados empleos, cargos u honores; que para las faltas u omisiones se aplicaba la suspensión por un término no menor de un mes ni mayor de seis; y que esto estaba regulado en sus artículos 15 y 17.

Aunado a lo anterior indica que otro aspecto muy importante que estableció esta Ley, fue el capítulo en que regulaba las investigaciones que debían practicarse y el procedimiento a seguir cuando existieran denuncias sobre el enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos, para cuya mayor efectividad no debía atenerse sólo al caso en el que pudiera probarse que el enriquecimiento indebido era fruto de un delito, sino a todos aquellos que no fuera posible acreditar el origen del enriquecimiento ya fuera porque proviniera de otros medios, que aunque sin constituir delitos no fueran legales para adquirir riqueza.⁸⁹

Por su parte el Doctor DELGADILLO GUTIÉRREZ comenta que esta Ley consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos

⁸⁹ HERRERA PÉREZ, Agustín; Op. Cit. p.124.

funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres aplicables a los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular; uno respecto de los funcionarios del poder judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable.

Indica que tratándose de los delitos y faltas oficiales estableció el juicio político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia; que en cuanto a los delitos del orden común la Cámara de Diputados debía erigirse en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia; y que en el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se debía incoar en forma ordinaria, y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público Federal y del acusado o de su defensor, el juez debía remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación para que dictara sentencia.

Concluye el Doctor DELGADILLO GUTIÉRREZ que este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha, posiblemente porque la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios.⁹⁰

⁹⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. cit., pp. 50 y 51.

III.2.2 LA LEY DE 1980.

Por lo anterior, el 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados con lo que el Ejecutivo Federal intentó revitalizar el control interior de la Administración Pública, también conocida como LEY LÓPEZ PORTILLO.

Al iniciarse la década de los ochentas el Ejecutivo Federal realizó un intento más por delimitar las acciones ilícitas de los funcionarios y empleados de la Federación por lo que creó una distinción entre delitos oficiales y faltas oficiales.

De la lectura de esta nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, se advierte que delitos oficiales fueron definidos por esta como *"...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."*, siendo estos:

- 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. 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.

VI. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

VII. Por violaciones sistemáticas a las garantías Individuales o Sociales.

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 otra disposición legal que los defina como delitos comunes. Los delitos a que se refiere éste artículo no se cometerán mediante la expresión de las ideas”.

Así como que a las faltas oficiales fueron definidas como *“las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y de buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del Gobierno, en que incurran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo.”*

En atención a lo anterior, parece que la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, diferenciaba a las faltas de los delitos oficiales en cuanto a la gravedad de la conducta incurrida por los funcionarios y empleados públicos y en tanto ésta repercute en los intereses de la Federación.

Por otra parte se advierte que la prescripción prevista por la Ley de 1940 no fue sujeta a cambio con la nueva de 1980, razón por la que los funcionarios continuaron siendo responsables de sus conductas por el tiempo en que desempeñaran el cargo, función o empleo, más un año

después de haber dejado el servicio público.

En la Ley de 1980 se preveían dos procedimientos diferentes para la aplicación de la disciplina en la Administración Pública: uno, referente a los altos funcionarios, los cuales gozaban de fuero constitucional y, por ende, debían ser sujetos a Juicio Político; y el segundo, relativo al procedimiento que se instruía por trasgresión a la Ley disciplinaria, a los funcionarios y empleados que no gozaren de fuero.

El procedimiento se fincaba en la forma ordinaria, prevista en el Código de Procedimientos Penales, por lo que revestía un carácter público; se iniciaba con la formulación de la denuncia de hechos o querrela ante el Agente del Ministerio Público, quien era el responsable de integrar las investigaciones de la probable responsabilidad, el cuerpo del delito y el nexo causal entre uno y otro. Integrada la averiguación previa, el representante social procedía a la consignación del empleado público y probable responsabilidad ante el Juez Penal en turno; con el fin de que el titular del órgano judicial analizara las actuaciones y en su caso decretara el no haber lugar a sujeción a proceso del funcionario o empleado acusado, comunicando su conclusión al responsable o encargado de la unidad Administrativa facultada para restituir todos sus derechos laborales, así como se le enteraran sus emolumentos no devengados a consecuencia del establecimiento del proceso. En caso contrario, el juez decretaba de oficio el acuerdo de sujeción a proceso para que el funcionario o empleado continuara separado de sus funciones y a disposición del juzgado hasta la legal terminación del proceso. Concluido el proceso por delitos o faltas oficiales o formuladas las conclusiones del Ministerio Público, del acusado y de su defensor, el juez remitía el expediente, debidamente integrado, al

jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos, al cual consideramos en estricto sentido un jurado popular.

El empleado o funcionario que fuera sujeto a proceso de responsabilidad oficial, ante el jurado de responsabilidades oficiales, tenía, como único derecho el de solicitar el cincuenta por ciento de su salario ante la Administración Pública, petición que sería calificada por el juez de lo penal que conociera del asunto, si la sentencia del jurado fuese absolutoria el acusado tendría derecho a reincorporarse al ejercicio de sus funciones y en todo caso a que se le cubriera la parte de su emolumento que se le dejó de pagar.

En cuanto al ámbito espacial de validez, por mandato Legislativo se crearon jurados de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la federación por cada uno de los juzgados de Distrito en Materia Penal, así como jurados de responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y empleados del Distrito Federal por cada uno de los juzgados penales de Primera Instancia, con lo que se buscaba el respeto a los órdenes de validez Federal y local.

La Estructura y Organización del Jurado de responsabilidades estaba formada por siete individuos, ciudadanos con calidades diversas de nuestra sociedad, como un representante de los empleados públicos; un representante de la prensa; un profesionista, que no fuera funcionario ni empleado público; un profesor; un obrero; un campesino y un agricultor industrial o comerciante.

Los requisitos esenciales de los ciudadanos, que por insaculación podían

ser miembros del jurado eran: ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; saber leer y escribir; y ser vecino del lugar, delegación o municipio en que radique el juzgado del Distrito o del orden común que haya instruido el proceso, un año antes, por lo menos, del día en que se publique la lista definitiva de jurado.

La competencia del jurado de responsabilidades consistía exclusivamente en los delitos oficiales, que redundaren en perjuicio de los intereses públicos, y en las faltas oficiales, siempre y cuando los sujetos activos de las conductas punibles no tuvieran la calidad de Senadores, Diputados Federales y locales, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Secretarios de Estado, Procurador General de la República y Gobernador de las Entidades Federativas, ya que éstos Altos Funcionarios debían ser sujetos a Juicio Político ante el Congreso de la Unión.

Las resoluciones dictadas por el Jurado de Responsabilidades Oficiales constituían la última instancia de la disciplina Administrativa, ya que no procedía recurso alguno para combatirlas y hasta 1982 éste fue el procedimiento Administrativo Disciplinario proveído en contra de los Funcionarios Públicos no sujetos a fuero.⁹¹

Fue muy corta la vida de esta Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estado, en virtud de que el procedimiento adolecía de ciertos errores legislativos, siendo el más importante de ellos el haber creado a un jurado popular para la sanción de las infracciones y

⁹¹ Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados

delitos oficiales, ya que los ciudadanos legos o sin conocimientos de un procedimiento jurídico, no son aptos para determinar la culpabilidad o inocencia del infractor.

III.3. LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

III.3.1 TEXTO ORIGINAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1982.

Una de las prioridades del Presidente MIGUEL DE LA MADRID HURTADO fue la renovación moral de la sociedad. En concordancia con ésta y con las reformas constitucionales del 28 de diciembre de 1982, el día 31 del mismo mes y año se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que actualmente esta vigente.

Muchas fueron las razones que obligaron al Ejecutivo Federal a expedir una nueva ley de responsabilidades en el servicio público, que estipulaba un procedimiento Administrativo puro para que fuera la Administración Pública la encargada de sancionar al infractor de un daño cometido a la misma.

Al respecto, considero que sería oportuno comentar la exposición de motivos de la iniciativa que llevó a la promulgación Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ordenamiento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, ya que en ella el Presidente de la Madrid justifica la necesidad de la Ley y explica su estructura.

Con respecto a la justificación de la necesidad de una nueva ley la exposición de motivos señalaba: que en un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confieren pues la irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, lo que erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos; que el Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables y que tal 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; y que tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Con lo anterior la exposición de motivos define las directrices hacia donde deberían dirigirse los esfuerzos del legislador.

Continúa el Presidente indicando que el régimen de responsabilidades de los servidores públicos hasta entonces vigente debía renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho y que por ello había sometido al Poder Constituyente la Iniciativa de reformas al Título Cuarto Constitucional, proponiendo nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos; mismas que se proponía reglamentar con la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que en ella se definirían las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los

medios para identificar este y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

Con lo anterior, en la exposición de motivos el Presidente había descrito sucintamente el contenido de la Ley que sería publicada el último día de 1982.

Añade la exposición de motivos que había habido una laguna legislativa respecto a las obligaciones que debía 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, por lo que se crearía un sistema de responsabilidades que se compondría 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 la nueva ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

Con lo anterior quedó definida la estructura del Sistema Integral de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en especial, la de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Con respecto a la RESPONSABILIDAD POLÍTICA indica que la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos desarrollaría los principios que sobre la responsabilidad política definía el nuevo Título Cuarto Constitucional; que liquidaría 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 habían estado en vigor y que la responsabilidad penal sería exclusivamente regulada, a partir de entonces, por las leyes penales.

Aunado a lo anterior explicaba el Presidente de la Madrid que esta nueva Ley determinaría las conductas por las cuales se incurría en responsabilidad política, por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho; que los sujetos de responsabilidad política por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones serían los senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros, magistrados y jueces de distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo autónomo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, estos últimos por violaciones a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales; y que dentro de los sujetos al Juicio Político quedarían incluidos también los directores generales de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria quienes tienen a su cargo funciones de tal trascendencia que deben ser sancionados con penas políticas, si su conducta redunda en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Asimismo explicaba que las responsabilidades políticas se sancionarían con destitución e inhabilitación previo procedimiento que se arreglaría a las garantías que consagra el artículo 16 Constitucional, el cual sería denominado Juicio Político, por su naturaleza materialmente jurisdiccional, mismo que sería desenvuelto bicameralmente, de manera que la H.

Cámara de Diputados, erigida en Jurado de Acusación, instruyera el procedimiento y sostuviera la causa ante el Senado, erigido en Jurado de Sentencia, para que éste resolviera en definitiva; y que a las conductas que la ley entonces en vigor consideraba que podían redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho se añadiría una que deterioraba las finanzas públicas y afectaba la buena marcha administrativa, a saber: las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos y a las leyes que determinan el manejo de los fondos públicos.

Con lo anterior quedó definido el renovado JUICIO POLÍTICO que quedó regulado más o menos en los términos expuestos por Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otra parte, con respecto a la DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA, indicaba el Presidente de la Madrid que se llevaría a cabo una investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por los servidores públicos para los cuales la Constitución determinaba el requisito de desafuero para poder proceder penalmente en su contra con arreglo a la legislación penal; que dicho procedimiento conservaría el carácter unicameral del procedimiento previsto en la ley hasta entonces vigente, a fin de que el mismo continuara siendo expedito ya que no tiene naturaleza jurisdiccional, en virtud de que no resuelve el fondo de la cuestión planteada, sino que, sin prejuzgar, sólo remueve un obstáculo, es decir, se trata de un requisito de procedibilidad; que en cualquier caso si las autoridades comunes lo absolvían podía el servidor público reasumir sus funciones; y que en tanto el servidor público no hubiera sido despojado del fuero, no correría la prescripción, para que así pudiera hacerse justicia

como si fuera un infractor cualquiera, ya que lo que se busca es que el fuero temporal para preservar políticamente el buen despacho de los intereses públicos fundamentales no se convierta en inmunidad por los delitos que pueden cometer los servidores públicos encargados de ella y, en consecuencia, en burla de la Ley.

Con lo anterior quedó definido el renovado procedimiento de DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA que sería regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otra parte, con respecto a las RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS el Presidente de la Madrid advertía que la Iniciativa superaba una deficiencia que había venido mostrando la legislación nacional hasta esa fecha, a saber: la falta de un sistema que regulara la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral; que se incurriría en responsabilidad administrativa por actos u omisiones que afectaran los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que debían orientar a la Administración Pública y que buscaban garantizar el buen servicio público; que conforme a dichos principios habría que establecer un nuevo sistema que tuviera bases sólidas y efectividad creciente; y que el procedimiento administrativo propuesto sería autónomo del político y del penal, ofrecería al inculpado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no preverían la privación de la libertad del responsable, ya que esta es una sanción que sólo puede ser impuesta por el juez penal.

Añadía que la nueva ley establecería una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas las cuales, según el caso, también

podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal; que como las responsabilidades consecuentes podrían exigirse por cualquiera de las dos vías, debía respetarse siempre el principio de que no se podría castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza; que se partiría de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujetaría a todo servidor público; y que la vigilancia del cumplimiento de tales obligaciones estaría a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y, en segundo lugar, de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, los que quedarían facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como el apercibimiento, amonestación privada y pública, la destitución y suspensión hasta por tres meses, así como sanciones económicas limitadas.

Continuando con la regulación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el Presidente de la Madrid explicaba que las sanciones podrían ser destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, sanción económica de tres veces el monto del beneficio económico obtenido o del daño causado por su comportamiento ilícito e inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años; que los procedimientos sancionadores se ceñirían a las garantías constitucionales; que los órganos actuarían con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tendrían oportunidad de ser debidamente escuchados; que la Iniciativa contemplaba recursos administrativos de agotamiento optativo que permitan la impugnación de los actos sancionadores, previéndose la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de que éste conociera de las

controversias que suscitaren los actos disciplinarios y se avanzara así en su conversión paulatina en un verdadero tribunal de justicia administrativa.

Adicionalmente comentaba el Presidente de la Madrid que además de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que quedaba como autoridad centralizada, se establecerían en cada dependencia órganos específicos a los que el gobernado tuviera fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; y que el personal de dicha Secretaría, pivote del sistema de responsabilidad administrativa, quedaría sujeto, por lo que hace a esta Ley, a la Contraloría Interna de esa Dependencia.

Aunado a lo anterior explicaba que el régimen de responsabilidad administrativa, siempre en concordancia con lo dispuesto por otras leyes, abarcaría al personal de los Poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos; y que las leyes que regularan al Congreso de la Unión y a los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, determinarán los órganos y sistemas sancionadores así como las demás cuestiones relativas dentro del plazo señalado en la nueva Ley.

Con lo cual quedaba definido el nuevo PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO FEDERAL que fue implantado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por último, con respecto al REGISTRO DE SITUACIÓN PATRIMONIAL el Presidente de la Madrid expresaba en la exposición de motivos que la

iniciativa respondía al propósito de completar y modernizar la manifestación de bienes de los servidores públicos que regulaba la Ley entonces en vigor para que se asegurara su operatividad y eficacia; que sólo tendrían la obligación de manifestar sus bienes al asumir el cargo y al dejarlo de desempeñar, los servidores públicos superiores al nivel de jefe de departamento o cargo paraestatal equivalente, quedando facultada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Procuraduría General de la República para señalar casos adicionales; que se establecía la obligación de presentar esa declaración de situación patrimonial anualmente para que la autoridad competente pudiera, durante el encargo, hacer las verificaciones pertinentes; y que el registro de declaraciones sería llevado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por último, el Presidente de la Madrid en la exposición de motivos en comento explicaba que la iniciativa recogía la preocupación de reglamentar una práctica muy arraigada que resulta fuente de corrupción y atenta contra la imparcialidad del buen servicio público, motivo por el cual se prohibía a los servidores públicos recibir dádivas u obsequios de personas vinculadas con las facultades de que estuvieran investidos, a fin de acabar con esa vieja práctica que deteriora la dignidad del servicio público estableciendo que la violación a ese precepto se equipararía al cohecho.

A este respecto cabe comentar que tal objetivo tampoco se ha cumplido pues prácticamente resulta imposible de probar el ofrecimiento, la entrega y recepción de dádivas y aunque se ha implementado por la Secretaría un programa denominado de usuario simulado, se dice que el mismo no es del todo legal pues implica el inducir o tentar al servidor público para cometer un delito.

III.3.2 REFORMA DEL 11 DE ENERO DE 1991.

El propósito de esta reforma era mejorar la ley e implicaba el perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos contenidos en ella con la intención de garantizar el respeto a las garantías individuales y sociales, pues se establecería la obligación legal de todos los servidores públicos para informar y proporcionar los datos que les fueran solicitados por la institución encargada de preservar los derechos humanos de los mexicanos.

Esta reforma modificó el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, adicionándolo con una fracción que desde entonces es la XXI y corrió la numeración de las dos fracciones subsistentes posteriores con su mismo texto

III.3.3 REFORMA DEL 21 DE JULIO DE 1992.

Esta reforma pretendía fortalecer la observancia de los principios que consagra el Título Cuarto de la Constitución; contar con órganos y sistemas en relación con las responsabilidades administrativas de los servidores públicos; perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario en la función pública, la imposición de sanciones y el mejoramiento de los procedimientos administrativos.

Fue una reforma muy amplia pues modificó los artículos 4, 9, 10, 12, 17, segundo párrafo y fracción II, 47, primer párrafo y fracciones VIII, XVIII y XX, 51, segundo párrafo, 53, segundo párrafo, 56, fracciones V y VI, 60,

64, fracción II, 70, 71, primer párrafo y fracciones II y III, 73, primer párrafo; 77 primer párrafo; 78, fracción I, 79 y 80, primer y último párrafos, y fracción VIII; adicionó los artículos 3o., con la fracción I Bis; 47, con una fracción XXIII para pasar a ser XXIV; 51, con un tercer párrafo; 53, con los párrafos; tercero y cuarto; 78, con un segundo y tercer párrafos; 80, con la fracción I Bis y un segundo párrafo, y 81, con un tercer párrafo; y derogó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 71 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De hecho, fueron dos las exposiciones de motivos que promovieron esta reforma.

La primera explicaba que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, concretamente en los artículos 7, 9 y 12, se norma el procedimiento para la substanciación del Juicio Político, definido en el artículo 108 de la Constitución Federal; que desde la entrada en vigor de la Ley en varias ocasiones el Juicio Político había sido tramitado en la Cámara con la sola presentación de la denuncia y la ratificación correspondiente; que un estudio exhaustivo de los procedimientos substanciados en la Cámara obligaba a la conclusión de que los juicios intentados tenían distintas naturalezas, estaban dirigidos a un rango muy amplio de servidores públicos de diversa índole; que la inmensa mayoría, habían sido desechados por que, o las razones expuestas en los juicios no alcanzaban las exigencias de la normatividad constitucional, o era evidente que la denuncia de juicio político respondía a cuestiones subjetivas que no debieran merecer atención; que sin embargo en todos los casos, por exigencia de la norma, había sido menester que dos comisiones de la

mayor importancia para la Cámara de Diputados, tuvieran que reunirse en pleno para conocer de una denuncia, por el sólo hecho de que ésta hubiera sido ratificada; y que no había posibilidad de que las comisiones pudieran, de manera ágil, conocer plenamente el alcance y naturaleza de la denuncia, o bien, los elementos que componen el hecho denunciado, para que, como consecuencia de este conocimiento inicial, pudieran destinar un espacio importante de su trabajo cotidiano al análisis de la denuncia de que se tratara.

Aunado a lo anterior explicaba que la certeza de que una denuncia por el sólo hecho de su ratificación obligara a la reunión plenaria de dos comisiones era un aliciente para que, por razones triviales, o aún sin ellas, cualquier individuo pudiera someter una denuncia por hechos reales o ficticios, en contra de un servidor público, de los que define la Constitución e iniciar un procedimiento, aún cuando ello supusiera que al final la resolución fuera negativa, lo que restaba seriedad a la tramitación de un procedimiento que debía ser sumamente delicado y excepcional, motivo por el cual debía salvaguardarse como un procedimiento de tal seriedad y gravedad al que sólo se pudiera recurrir cuando hubiera razón suficiente para ello.

En este contexto esta Iniciativa proponía modificar el procedimiento, clarificarlo y precisarlo, indicando de manera pormenorizada, los pasos que habrían que darse para la substanciación del juicio de manera adecuada, manteniéndose la competencia final de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, y estableciéndose

un mecanismo que allegara elementos de juicio y razones a las comisiones, para que pudieran tomar la decisión correspondiente.

El que se propuso era un procedimiento novedoso, que ponía de mejor manera las disposiciones propias de la substanciación del Juicio Político; intentaba garantizar en primer lugar y de manera irrestricta, el derecho de los ciudadanos, de interponer el juicio, salvaguardando la competencia de la Cámara, que se veía fortalecida con mecanismos tendientes a eficientar su trabajo en esta materia y salvaguardaban el derecho de las minorías representadas en la Cámara, al abrirles instancias para la manifestación de su peculiar punto de vista en el juicio político de que se trate.

Por su parte la segunda exposición de motivos explicaba que la función pública es una actividad de interés general que tiende a la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo que el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público representa una de las más elevadas responsabilidades sociales, que debe ser conducida a través de normas jurídicas que propicien su ejercicio eficiente y honesto; y que aunque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos había establecido un moderno y estructurado sistema disciplinario para combatir la corrupción en la gestión pública, la revisión permanente de las leyes para evaluar su correspondencia con la realidad que regulan había puesto de manifiesto la necesidad de adecuaciones que permitieran una mayor eficacia en la aplicación de la misma y mejores resultados en el ejercicio de la función pública.

Al respecto la exposición de motivos en comento indicaba que con el objeto de fortalecer la observancia de los principios que consagra el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de perfeccionar la misma ley en base a la experiencia obtenida en la aplicación de la Ley durante más de nueve años, por lo que se pretendía que los Poderes de la Unión contaran con órganos y sistemas propios para sancionar las responsabilidades administrativas en que incurran sus servidores públicos; perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario en la función pública e incorporar adecuaciones complementarias indispensables para propiciar mayor claridad en el texto de la Ley.

Que de entre dichos ajustes destacaban los relativos a las obligaciones que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; a la imposición de las sanciones de inhabilitación y económicas; y al mejoramiento de los procedimientos administrativos y de los medios de impugnación establecidos.

Aunado a lo anterior la Iniciativa refería que el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos de la Federación debía operarlo cada uno de los Poderes de la Unión respecto de sus correspondientes servidores públicos llevando el control sobre la evolución del patrimonio e imponiendo, en su caso, las sanciones administrativas a que hubiere lugar; así como establecer, a cargo de los servidores públicos, la obligación de presentar sus declaraciones ante la autoridad que resultara competente.

Por otra parte la iniciativa indicaba que al haberse creado la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana y a cuyos miembros les es aplicable, en materia de responsabilidades, lo dispuesto por el Título Cuarto del ordenamiento constitucional y su Ley Reglamentaria, se estimaba necesario adicionar la fracción I Bis del artículo 3º de la Ley, para incluir dicho órgano como autoridad facultada para aplicar la misma en el ámbito de su competencia.

Por lo que atañe al segundo de los propósitos fundamentales de esta Iniciativa se añadiría a la fracción XX que señalaría la obligación genérica para todo servidor público de denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, cualquier conducta que advirtiera en ejercicio de sus funciones, sea o no del personal sujeto a su dirección y que pudiera ser causa de responsabilidad administrativa; además también se incluiría en la fracción XXIII la abstención para celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos en las materias a que se refiere la citada fracción, con servidores o ex-servidores públicos que tengan menos de un año de haberse separado del servicio, así como con las sociedades de las que los mismos formen parte, si no se cuenta con la autorización previa y específica de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a propuesta razonada del titular de la dependencia o entidad convocante, a efecto de prevenir que tales personas, en provecho propio y en detrimento de la imparcialidad que debe ser observada en la adjudicación de pedidos o contratos, utilicen los conocimientos, información o relaciones a que hubieren tenido acceso en el desempeño de sus actividades que pueda representarles alguna ventaja respecto de los particulares que pretendan participar en dichas adjudicaciones que

realice el Gobierno Federal; así como abstenerse de celebrar contrato o pedido alguno con quien se encontrare inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

También dentro del propósito del Ejecutivo Federal de mejorar el sistema disciplinario vigente, destacaron las reformas en relación a la imposición de las sanciones administrativas de inhabilitación y las económicas, pues en relación con la primera se ampliarían los plazos de duración de la misma y se estableció que cuando un servidor público hubiere sido inhabilitado por más de ocho años se requería para su reingreso al servicio público de la autorización de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, previa propuesta razonada del titular de la dependencia o entidad correspondiente que justificara su reincorporación, estableciéndose igualmente, la consecuencia legal de nulidad del acto que hubiere establecido la relación laboral si no se cuenta con dicha autorización; así mismo, adecua el monto de las sanciones económicas que habrán de aplicar los superiores jerárquicos.

Por otra parte, en cuanto a la tramitación del procedimiento disciplinario regulado por el artículo 64, así como de los medios de impugnación reconocidos por la Ley, la iniciativa sugería ampliar el plazo para que la autoridad instructora emita su resolución en treinta días hábiles una vez desahogadas las pruebas, lo mismo que el plazo en que debe notificarse la resolución administrativa, el cual sería aumentado de veinticuatro a setenta y dos horas.

Así mismo, por lo que toca a la figura de la prescripción, se aumentaría de tres meses a un año el plazo previsto por la ley; se excluiría de la fracción I del artículo 78, el supuesto relativo a las faltas cuya responsabilidad no fuera estimable en dinero, pues si bien tales infracciones pudieren no representar un beneficio económico para su autor, sí podrían llegar a ser constitutivas de un acto o una omisión que atentara, de manera grave, contra los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad o eficiencia que deben observarse en el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público y, además, se agregaría un último párrafo por el cual quedaría regulada la manera de interrumpir la prescripción.

Por su parte, y con objeto de mejorar la tramitación de los medios de impugnación, se precisaron quiénes habrían de restituir al servidor público en el goce de sus derechos, como resultado de haber sido anulada una resolución sancionadora, en el correspondiente juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Con respecto al recurso de revocación se propone ampliar el plazo de resolución de tres a treinta días, especificándose el término de setenta y dos horas, como máximo, para que la autoridad diera a conocer al interesado el sentido y alcance de la resolución emitida.

Por otra parte, la iniciativa reconocía que la Ley era omisa respecto a si los órganos jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3º, siendo autoridades competentes para aplicar la Ley, debían

contar con órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones previstas por el artículo 47, así como para aplicar las sanciones administrativas conducentes y por tal motivo establecía que las referidas autoridades determinarían, conforme a su competencia y en los términos de su legislación, los órganos y sistemas correspondientes.

Con respecto a los medios de apremio previstos por la Ley, se conferían al superior jerárquico las mismas facultades para utilizarlas en la tramitación de los procedimientos disciplinarios de su competencia.

Por su parte se adicionaría un párrafo en el que se especifican las sanciones que procederían en el supuesto de que el servidor público no presentará con veracidad su declaración de situación patrimonial y otro con el objeto de establecer la sanción aplicable en caso de no presentarse la declaración de situación patrimonial de conclusión del encargo.

Finalmente cabe señalar que las demás reformas que se planteaban en la Iniciativa, se consideraban como de forma y eran consecuencia de las ya explicadas.

III.3.4 REFORMA DEL 10 DE ENERO DE 1994.

Esta reforma proponía regular la conducta de quienes por sí, a través de terceros o a nombre de otros, dirigen, administran y supervisan cualquier

tipo de organización o ente constituido para realizar, de manera reiterada, cualquiera de las actividades delictivas que afectan a la salud y, establece las sanciones que se aplicarán en estos casos.

Este decreto reformó, adicionó y derogó diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de la Ley de Amparo, de la Ley de Extradición Internacional, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En lo que se refiere a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reformó el artículo 78 párrafo primero y adicionan un artículo 77 bis y una fracción III al artículo 78.

El Artículo 77 Bis establecería que cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se hubiera determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa había causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrían acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellas directamente reconocieran la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el

pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudieran a la instancia judicial o a cualquiera otra; pudiendo el Estado repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares y que si el órgano del Estado negaba la indemnización, o si el monto no satisfacía al reclamante, se tendrían expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial; además de que en el caso de que se hubiera aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se propusiera la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitaría a su determinación en cantidad líquida y emitir la orden de pago respectiva.

Por su parte, el artículo 78 ahora señalaría también que el derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios prescribiría en un año que correría a partir de la notificación de la resolución administrativa que hubiera declarado cometida la falta administrativa.

III.3.5 REFORMA DEL 26 DE MAYO DE 1995.

Esta reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación implicó que se derogan los artículos 3º, 51 y 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente en lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia.

Esta iniciativa de reforma entre otras cosas pretendía establecer un completo sistema para conocer las faltas e imponer las sanciones correspondientes a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación que incumplieran sus obligaciones; contemplaba un sistema propio de responsabilidad para dichos servidores públicos, a fin de lograr

un ejercicio más responsable, profesional e independiente de la función judicial, sancionando las conductas que impiden o dañan la realización de tales objetivos; esto último sin menoscabo del principio de inamovilidad, que debe mantenerse como otra de las garantías judiciales para asegurar la independencia de la función.

Esta reforma implicó que en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se señalaran sujetos de responsabilidad en el servicio público del Poder Judicial Federal, y las sanciones administrativas que serían aplicables a dichos servidores públicos, así como las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.

En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación los sujetos del Sistema de Responsabilidad son todos los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, y se establecen con precisión los casos, las causas y el procedimiento a seguir cuando incurran en las faltas contempladas por el propio sistema, con lo cual se garantiza para todos ellos una mayor seguridad jurídica.

Atendiendo al mandato constitucional de establecer las causas de remoción para magistrados de circuito y jueces de distrito, el nuevo sistema proponía que la remoción tuviera lugar sólo cuando las faltas en que incurran sean consideradas graves por la misma Ley.

Además, con el propósito de garantizar la legalidad de las resoluciones que impongan sanciones administrativas consistentes en la destitución del puesto respecto de los servidores públicos antes mencionados, se dio la posibilidad de impugnar tales resoluciones mediante el recurso de revisión administrativa.

Lo anterior buscaba equilibrar el derecho de los particulares a gozar de una administración de justicia honesta y eficiente y la garantía de estabilidad de que deben gozar los titulares de nuestros órganos jurisdiccionales. Para la determinación de las autoridades competentes se consideró tanto la gravedad de las infracciones como los servidores públicos sujetos al procedimiento. De esta manera, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será competente para sancionar las faltas graves de sus servidores, y su Presidente lo será para sancionar el resto de las faltas.

El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal sería competente para aplicar las sanciones de destitución e inhabilitación de magistrados de circuito y jueces de distrito, así como en los casos en que junto con los funcionarios citados concurre algún otro del Poder Judicial de la Federación; el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal será competente para sancionar los casos no comprendidos para el Pleno.

Por otro lado, para evitar la acumulación y rezago en el conocimiento de los asuntos, se preveía que el Pleno del Consejo pudiera establecer por

medio de acuerdos generales los casos en los que la Contraloría del Poder Judicial conocería, determinaría y aplicaría las sanciones en materia de responsabilidad de servidores públicos.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación consignaría a partir de esta fecha un procedimiento administrativo ágil y expedito para la determinación de responsabilidades administrativas y aplicación de sanciones, en el que el servidor público presuntamente responsable contaría con las garantías constitucionales de audiencia y defensa de sus derechos.

Al establecer las causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se introdujeron los supuestos de responsabilidad más característicos o representativos de la función jurisdiccional, como lo son aceptar consignas de cualquier fuente que influyan o determinen el sentido de su resolución; la emisión de opiniones que impliquen prejuzgar sobre alguna materia que sea o pudiera ser del conocimiento de los tribunales federales; aceptar comisiones o encargos que afecten la independencia del Poder Judicial; e inmiscuirse en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del mismo, además de aquellas causales señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En la Iniciativa se proponía también un sistema de escalafón para los empleados del Poder Judicial de la Federación, el cual deberá ser

reglamentado por los Plenos de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal bajo los criterios generales que ellos mismos establezcan. Lo anterior pretendiendo igualar las oportunidades de ascenso para dichos empleados y eliminar prácticas nocivas de ascenso basadas en favoritismos.

Todo lo anterior implicó la derogación de diversas fracciones de artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dedicados a dotar de competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

III.3.6 REFORMA DEL 12 DE DICIEMBRE DE 1995.

Esta reforma implicó la reforma de la fracción VI del artículo 3º, del primer párrafo del artículo 51 y del segundo párrafo del artículo 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y pretendía adecuar el Estatuto de Gobierno al texto Constitucional reformado en diciembre de 1994, permitiendo que la Asamblea de Representantes proceda a analizar y discutir las reformas a la ley orgánica respectiva o, en su caso, emitir el nuevo ordenamiento para regular a los órganos de justicia del fuero común y al Consejo de la Judicatura Federal.

La reforma constitucional de 1994 buscó fundamentalmente el fortalecimiento de nuestro Estado de Derecho; por ello, entre otros importantes aspectos, en relación con el Distrito Federal las atribuciones administrativas que ejercían los órganos judiciales se asignaron a un cuerpo colegiado y plural el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal

para propiciar, tanto una mayor eficacia administrativa, como la total dedicación del juzgador a la difícil tarea de impartir justicia.

Para lograr lo anterior modificó diversos artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y para ser congruentes, toda vez que de conformidad con el texto constitucional vigente correspondía al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal la determinación de responsabilidades y, en su caso, la aplicación de sanciones a los funcionarios judiciales del Distrito Federal, era necesario que las referencias que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se hacían en relación con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se sustituyeran por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

III.3.7 REFORMA DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1996.

Este decreto reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y pretendía ampliar la actuación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en lo que toca al nombramiento y remoción de los titulares de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y proponía la actualización del marco jurídico para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción.

La iniciativa propuso ampliar la facultad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para nombrar y remover a los servidores públicos mencionados, así como a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y

responsabilidades de los referidos órganos de control interno; por lo que todos éstos servidores públicos pasarían a depender jerárquicamente y funcionalmente de la misma; ya que esto permitiría a la dependencia encargada del control interno global perfeccionar los mecanismos de supervisión y vigilancia, para garantizar el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

Lo anterior implicó que se eliminara del artículo 48 la mención relativa al “*Superior Jerárquico*”; que en el artículo 56 se señalara que “...*las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad...*”; que en el artículo 57 se ordenara que todo servidor público debería denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, fueran causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección; siendo dicha contraloría interna la que determinaría si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicaría las sanciones disciplinarias correspondientes; y que en el artículo 60 indicaría que la contraloría interna de cada dependencia o entidad sería competente para imponer sanciones disciplinarias.

III.3.8 REFORMA DEL 4 DE DICIEMBRE DE 1997.

Esta reforma fue publicada el 4 de diciembre de 1997 y pretendía adecuar las normas legales a efecto de regular la participación de los Poderes Federales y su interacción con las autoridades locales del Gobierno del

Distrito Federal, cuyo régimen de gobierno había sido modificado para darle mayor autonomía de gestión para acercarlo al Estado que deberá llegar a ser.

Se buscaba incorporar un nuevo título que contiene los artículos 91 a 93, mismos que fundamentalmente establecen: 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; que las facultades y obligaciones que la Ley Federal de Responsabilidades del los Servidores Públicos otorga a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a su titular se entenderán conferidas en el Distrito Federal a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal y a su titular; que el Contralor General designará y removerá libremente a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal; que los órganos de control interno tendrán las mismas facultades que esta Ley les confiere a las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las que serán ejercidas en las dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal; y que el servidor público afectado por los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los órganos de control interno, podrá, a su elección, interponer el recurso de revocación, previsto en esta Ley, o impugnar dichos actos o resoluciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el que se sujetará a lo dispuesto por los artículos 73 y 74 de esta ley.

Con esta reforma se ajustó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a la nueva realidad del Distrito Federal.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE RELACIONADA CON LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS A NIVEL FEDERAL.

IV.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IV.1.1 DEFINICIÓN LEGAL DE SERVIDOR PÚBLICO.

La definición legal de SERVIDOR PÚBLICO se encuentra en el artículo 108 Constitucional que establece que para los efectos de las responsabilidades a que alude el Título Cuarto se reputará 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, empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, 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.

Aunque pudieran quedar comprendidos dentro del concepto general contenido en el primer párrafo del presente artículo el párrafo tercero del mismo hace una relación de algunos que en otros tiempos hubieran sido

considerados como “*ALTOS FUNCIONARIOS*” a saber:

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores 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.

Cuestión muy debatida ha sido desde 1982 si los individuos que prestan servicios profesionales a los entes públicos deben ser tenidos como servidores públicos con base en la redacción del Título Cuarto.

La definición legal contenida en el primer párrafo del artículo 108 Constitucional pretendió englobar en el concepto de SERVIDOR PÚBLICO a todo individuo que realizara alguna tarea dentro del Estado, sin embargo, su falta de claridad ha generado diversos problemas de interpretación pues advertimos que hay quienes participan de las tareas del Estado contratados bajo el régimen de honorarios, y no obstante tal situación jurídica, estos individuos ocupan posiciones importantes en la administración pública quedando muchas veces en posibilidad de realizar actos de corrupción y esto con un amplio margen de impunidad.

Lo anterior en su oportunidad llevó a la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación a dictar interpretaciones incluyentes respecto de tales servidores públicos.

A este respecto aporta alguna luz la opinión del Doctro HUMBERTO

DELGADILLO GUTIÉRREZ en el sentido de que *"...el solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya que se desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios o una designación de cualquier otra naturaleza."*⁸²

IV.1.2 EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El artículo 109 Constitucional sienta las bases del llamado Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos al señalar que corresponde al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados el expedir las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, tomando en cuenta las siguientes prevenciones:

1. Que 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.
2. Que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal;
3. Que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos

⁸² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. cit. , pp. 79 y 80.

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; y

4. Que 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.

De lo anterior se desprende que a nivel Constitucional el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos comprende la responsabilidad política, penal y administrativa limitadas por el principio de que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Al respecto, cabe señalar que no ha sido sencillo cumplir la limitación que establece el referido principio por diversas circunstancias, por ejemplo: la falta de mecanismos adecuados de coordinación entre autoridades; y la aplicación de los propios medios de defensa de los que surgen preguntas tales como qué pasaría en el caso de que una resolución que impusiera la sanción de inhabilitación resultara anulada, ¿podría imponerse de nuevo esta sanción por la misma autoridad o una diversa?.

IV.1.3 LAS LEYES SOBRE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Por su parte el artículo 113 Constitucional sienta la bases sobre las cuales han de redactarse las leyes sobre responsabilidades administrativas de los

servidores públicos; pues establece que estas determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; así como las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y los procedimientos y autoridades para aplicarlas.

Asimismo, establece el catálogo básico de sanciones por responsabilidad administrativa pues señala que además de las que señalen las leyes, las mismas fundamentalmente consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y que estas últimas deberán imponerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La redacción de este artículo se tiene como la más afortunada pues es clara y no requiere mayor interpretación.

IV.1.4 PRESCRIPCIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La prescripción de los diferentes tipos de responsabilidad que constituyen el sistema, es decir, de la responsabilidad política, penal y administrativa es regulada por el artículo 114 Constitucional que en lo sustancial establece: que el Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y

dentro de un año después y las sanciones correspondientes aplicarse en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento; que 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.

Asimismo, que los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111; y que la ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias de los actos y omisiones en el entendido de que cuanto estas fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

En lo que a este artículo se refiere para efectos del presente trabajo de investigación, la que interesa es la prescripción de la responsabilidad administrativa, la cual parece no haber sido debidamente reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ya que el plazo máximo de prescripción es de tres años y la redacción del último párrafo del presente artículo permitiría suponer que la intención del Constituyente fue que dicho plazo fuera el mínimo para las responsabilidades graves y no el máximo.

IV.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

interesan dentro del contexto del presente trabajo las disposiciones generales y la regulación de la responsabilidad administrativa, mismas que en forma breve se comentan en las páginas subsecuentes.

IV.2.1 OBJETO.

Es conveniente comenzar por analizar las disposiciones generales (aplicables tanto al juicio político, como a la declaración de procedencia y a las responsabilidades administrativas)

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 1º establece que su objeto es reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de sujetos de responsabilidad; obligaciones; responsabilidades y sanciones administrativas, así como las que se deban resolver mediante juicio político; las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones; las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y el registro patrimonial de los servidores públicos.

No obstante que esta Ley cumple su objetivo, considero que la misma debe modificarse para perfeccionarse pues no están comprendidos claramente ni todos los servidores públicos que debieran ser sujetos de responsabilidad, ni las autoridades para aplicar la ley, ni los procedimientos para aplicar las sanciones previstas por la misma, pues no es clara ni la situación de los prestadores de servicios profesionales contratados por el Estado bajo el régimen de honorarios, ni la del Instituto

Electoral del Distrito Federal; ni la de la codificación adjetiva aplicable supletoriamente al procedimiento administrativo disciplinario.

IV.2.2 SUJETOS.

En su artículo 2º la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos precisa que quedan sujetos a ella los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Por lo anterior este artículo merece los mismos comentarios que formulamos previamente respecto de la definición legal del concepto SERVIDOR PUBLICO contenida en el artículo 108 Constitucional, destacando el hecho de que el Presidente de la República no es sujeto de la presente Ley.

IV.2.3 AUTORIDADES COMPETENTES PARA APLICARLA.

Según el artículo 3º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las autoridades competentes para aplicarla son: las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; las dependencias del Ejecutivo Federal; el órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal; el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia Fiscal y Administrativa; los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva; y los

demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Respecto de la redacción de este artículo creemos que la misma debiera actualizarse o bien incluir una fracción genérica que diera cabida a todos los órganos autónomos creados recientemente, pues, por ejemplo, surge la duda de qué autoridad resulta ser competente para aplicar la Ley Federal en comento respecto de los servidores públicos corruptos que pudiera haber en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, el Instituto Federal Electoral o el Instituto Electoral del Distrito Federal.

IV.2.4 PRINCIPIO DE NO IMPONER DOS VECES SANCIONES DE IGUAL NATURALEZA POR LA MISMA CONDUCTA.

Por otra parte el artículo 4º de la Ley de la materia, dando cohesión al Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones 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 su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas, pero aclara que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

En relación con este artículo se hacen valer los mismos comentarios

críticos formulados respecto del artículo 109 Constitucional, en el entendido de que tal vez sería más recomendable el prohibir la ejecución de dos sanciones de la misma naturaleza y no así la imposición de las mismas, debiendo subsistir la que resultara quedar firme como primera en tiempo.

IV.2.5 SUJETOS QUE PUEDEN INCURRIR EN RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Con el análisis del artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos comienza la revisión de los artículos aplicables a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Según este artículo incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta Ley, es decir, a los que son considerados como tales en el artículo 108 Constitucional; por tanto, resultan aplicables los mismos comentarios vertidos previamente en este documento respecto de dicho artículo.

No se omite destacar el hecho de que el Presidente de la República no es sujeto de responsabilidad administrativa, por estar comprendido en el párrafo 2do del artículo Constitucional antes invocado.

IV.2.6 OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El catálogo de obligaciones de los servidores públicos se encuentra

establecido por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que en 24 fracciones señala cuales son las obligaciones que debe cumplir todo servidor público para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en el entendido de que el incumplimiento de las mismas dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan de acuerdo con la misma Ley, esto claro está, sin perjuicio de sus derechos laborales.

Las obligaciones de referencia son las siguientes:

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que les 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 indebidas de aquellas;

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

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

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

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

IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el 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 aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para el, 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 comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

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

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

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

XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección,

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

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

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.- La demás que le impongan las leyes y reglamentos.”

Estas son todas las obligaciones de los servidores públicos, llamando la atención la existencia de tres fracciones genéricas, siendo la más destacada la primera pues casi cualquier conducta cabe en la misma pues cualquier cosa que salga mal implicaría no haber actuado con la máxima diligencia pues, por ejemplo, surge la duda de qué pasaría con el personal de las Contralorías Internas o las Direcciones de Asuntos Jurídicos, es decir, no se habría satisfecho dicho supuesto en el caso de que sus resoluciones fueran anuladas o sus gestiones no logran que el asunto se ganara para la dependencia en que laboran.

IV.2.7 SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PROCEDIMIENTO PARA APLICARLAS.

Las sanciones administrativas se encuentra previstas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los procedimientos para aplicarlas se desarrollan en los demás artículos comprendidos entre el 49 y el 78 de la misma ley.

Al respecto cabe aclarar que el análisis del procedimiento y de dichas sanciones se realiza en las páginas subsecuentes pues cada uno merece ser analizado detenidamente.

IV.2.7.1. QUEJAS Y DENUNCIAS.

El primer paso del procedimiento lo son las promociones con las que este puede iniciarse las cuales fundamentalmente son de dos tipos, a saber: primero, las quejas y denuncias; y segundo, las auditorias.

Lo relativo a las quejas, denuncias y auditorias está regulado en los artículos 49, 50 y 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 49 prevé que en las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente; y que la Secretaría establecer las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Dichas quejas y denuncias son objeto de un programa gubernamental denominado ATENCIÓN CIUDADANA, el cual constituye un mecanismo de detección y eliminación inmediata de irregularidades, pues el afectado por una conducta indebida puede y debe acudir a denunciarlas para que las mismas se corrijan.

Ahora bien, para lograr que dicho mecanismo sea efectivo y eficiente el artículo 50 dispone que la Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tendrán la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso, incurriendo en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, lo inhiba para evitar la formulación o presentación de quejas y 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.

Al respecto vale la pena comentar que si es difícil probar que se ha sido objeto de tales represalias de parte de algún servidor público, es mucho más difícil demostrar que este actuó valiéndose de alguna interpósita persona, motivo por el cual podríamos estimar que este artículo es prácticamente letra muerta.

Por último, el artículo 57 establece que todo servidor público deber 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; y que ésta determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.

Por último, cabe hacer notar que lo que dispone el último párrafo del artículo 57 en el sentido de que *“el superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva deberá enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba, directamente, conocer el caso o participar en las investigaciones”*, resulta anacrónico pues derivado de las últimas reformas sufridas por la Ley que se analiza desaparecieron los conceptos de superior jerárquico y los supuestos que permitían determinar cuales eran los hechos de los que debía conocer la Secretaría directamente, máxime que actualmente todo contralor interno es un representante de la Secretaria (de Contraloría y

Desarrollo Administrativo) en la dependencia o entidad de que se trate.

IV.2.7.2. FORMULACIÓN DE DENUNCIAS DE CARÁCTER PENAL.

Aunque la formulación de una denuncia de carácter penal en estricto derecho no puede ser considerado como un elemento del procedimiento administrativo disciplinario se advierte que el artículo 61 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina que si la Contraloría Interna de la dependencia o el coordinador de sector en las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal deberán dar vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito.

Al respecto es oportuno comentar que esta disposición pretende que el servidor público que haya incurrido en alguna responsabilidad penal derivada de sus conductas irregulares no pueda sustraerse con facilidad de la acción de la justicia, sin embargo esto no siempre se logra pues en la práctica muchas veces la representación social por las cargas de trabajo que enfrenta, atiende muy lentamente la denuncia.

IV.2.7.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

El procedimiento administrativo disciplinario según muchos está regulado en un sólo artículo, el 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo, en mi opinión la regulación del procedimiento comprende desde la promoción con que se inicia el mismo

hasta la ejecución de las sanciones que, en su caso, se impongan con motivo de la aplicación de la ley.

Por lo anterior, no obstante que el análisis del procedimiento comenzó dos incisos atrás y continuará en los subsecuentes, en éste se analizarán tanto el antes invocado artículo 64 como los demás que tienen relación con las formalidades del procedimiento.

Al respecto tenemos que el artículo 64 determina la forma en que debe redactarse el citatorio a la audiencia de ley, el plazo dentro del cual debe desahogarse ésta, el término para emitir la resolución, y la oportunidad de resolver en todo tiempo sobre suspensión temporal, ya que establece que la Secretaría para imponer las sanciones administrativas deberá citar al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor; que también asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe; que 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; que 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, debiendo notificar la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas siguientes, lo mismo que a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico; que 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 que en cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio 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; además de establecer los términos y condiciones en que opera dicha suspensión temporal.

También observamos que el artículo 65 prevé que en los procedimientos que se sigan para investigación y aplicación de sanciones ante las contralorías internas de las dependencias, se observarán, en todo cuanto sea aplicable a las reglas del procedimiento antes referido.

Cabe hacer notar que de la simple lectura de los artículos de referencia se advierte que los mismo no prevén cuales son las pruebas que pueden ofrecerse o aceptarse, ni la forma en que han de valorarse, esto es precisamente lo que debe suplir la Codificación Adjetiva que, en su caso, resulte aplicable al procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otra parte, en cuanto a las formalidades del procedimiento el artículo 66 señala que se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, mismas que deberán suscribir quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes falten a la verdad; que el artículo 67 indica que el Titular de la dependencia o entidad en la que el presunto responsable preste sus servicios podrá designar un

representante que participe en las diligencias así como que deberá darse vista de todas las actuaciones a dicha dependencia o entidad; que el artículo 68 ordena que las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo consten por escrito, y se asienten en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación.

En relación con los artículos referidos en el párrafo anterior, llama la atención el artículo 68, porque por una parte sienta las bases sobre las cuales la Secretaría estableció el llamado Registro de Servidores Públicos Sancionados, y por otra no tiene aplicación pues resulta absurdo que se registren todos los acuerdos que se emitan durante el desahogo de los procedimientos.

Por último se comenta en este inciso lo establecido por el Artículo 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que hace del procedimiento sumario previsto por el artículo 64 un procedimiento sumarísimo pues dispone que si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la presente Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión.

Asimismo el artículo 76 establece un beneficio para el servidor público que confiese pues indica que en caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la

sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción; quedando a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación.

Curiosamente, durante el tiempo en que la Secretaría aplicaba el Código Federal de Procedimientos Civiles supletoriamente al procedimiento disciplinario previsto por el artículo 64, no obstante lo establecido por este artículo, se cuestionó la procedencia de la confesional como prueba, aparentemente sin fundamento.

IV.2.7.4. MEDIDAS DE APREMIO

Continuando con la revisión del procedimiento tenemos que el Artículo 77 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere la Ley, permite a la Secretaría emplear como medios de apremio la imposición de una sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y el Auxilio de la fuerza pública, además de prever que si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.

Normalmente estas medidas no se aplican porque no resulta necesario, sin embargo, destaca dentro de este artículo la referencia que se hace de la aplicabilidad de la legislación penal ante la desobediencia de aquel que se resiste al mandamiento legítimo, pues constituye un acercamiento a la

supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales, que recientemente ha sido aceptada expresamente por una Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se analiza en el último capítulo de la presente tesis.

IV.2.7.5. SANCIONES.

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que las sanciones por falta administrativa consistirán en: Apercibimiento privado o público; Amonestación privada o pública; Suspensión; Destitución del puesto; Sanción económica; e Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Así mismo dicho precepto prevé que cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos; que para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia y que la contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley,

quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Al respecto, para su mejor conocimiento, a continuación se hace referencia a cada una de dichas sanciones, describiendo lo que es y como se aplican

a) En cuanto al **APERIBIMIENTO** tenemos que es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se trate que haga o deje de hacer determinada cosa, en el entendido de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor; que el apercibimiento puede ser **PRIVADO**.- cuando la corrección la hace el superior jerárquico al servidor público en presencia de solo dos testigos, lo cual se hará constar en acta administrativa de acuerdo a lo ordenado por el artículo 66 de la ley de la materia o **PÚBLICO**.- cuando la corrección la haga el superior jerárquico en presencia de todo el personal del área a la que estaba adscrito el servidor público, debiendo levantarse el acta correspondiente.

b) En cuanto a la **AMONESTACIÓN** tenemos que es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, disciplina y buen funcionamiento del servicio público y consiste en una llamada de atención que se hará al servidor público para que encause su conducta en el correcto desempeño de sus funciones.

La amonestación puede ser **PRIVADA** o **PÚBLICA** y se para su aplicación se procederá en los mismos términos señalados al hablar del apercibimiento.

c) La **SUSPENSIÓN** es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por tiempo determinado, tiempo por el cual se suspenden los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión.

Por lo anterior, una vez que la Unidad de Contraloría Interna haya impuesto la sanción y la haya notificado al servidor público y al superior jerárquico, este deberá proceder a anunciar a aquel de que a partir de esa fecha queda suspendido en sus funciones y su sueldo y, en tal virtud, adicionalmente deberá girar un oficio a la dirección de recursos humanos para solicitar que se dejen de cubrir al servidor público las percepciones que le corresponderían por el periodo que dure la suspensión.

d) La **DESTITUCIÓN** es una sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público por habersele encontrado responsable en los términos de ley.

Por lo anterior, una vez que la Unidad de Contraloría Interna haya impuesto la sanción y la haya notificado al servidor público el superior jerárquico deberá promover, por escrito, ante las instancias competentes que se proceda, en contra del servidor público, conforme al procedimiento previsto en la legislación laboral que resulte aplicable, dependiendo del tipo de prestador de servicios de que se trate.

- e) La **INHABILITACIÓN** es una sanción administrativa que consiste en una prohibición temporal para que el servidor público sancionado pueda ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Por su naturaleza, la inhabilitación se ejecuta mediante el oficio que la Unidad de Contraloría Interna remite a la Secretaría para solicitarle que en su registro de servidores públicos sancionados inscriba la sanción impuesta al servidor público de referencia y, consecuentemente, no expida a su favor la constancia de no inhabilitación que en términos del artículo 69 de la Ley debiera serle exigido por la nueva dependencia en la que pretenda trabajar.

- f) Por último, en cuanto a la **SANCIÓN ECONÓMICA** tenemos que se trata de una multa que se impone al servidor público con la finalidad de reparar el daño causado a la Hacienda Pública del Distrito Federal así como para punir al servidor público responsable mediante el sacrificio de parte de su riqueza.

Por su naturaleza, la sanción económica se ejecuta mediante el oficio que la Unidad de Contraloría Interna remite al área competente del Gobierno Federal para notificarle la resolución, que se le enviará en copia autógrafa, solicitándole que proceda a la ejecución del crédito fiscal constituido a cargo del servidor público por virtud de la sanción que le ha sido impuesta.

Ahora bien, para imponer tales sanciones la Secretaría o el Órgano Interno de Control de la dependencia o entidad que esté conociendo del asunto, al resolver, en caso de que se compruebe que el servidor público ha incurrido

en responsabilidad administrativa impondrán las sanciones previstas por la Ley tomando en cuenta: la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la antigüedad del servicio; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de las obligaciones.

Contrariamente a lo que supondría el hecho de que debieran tomarse en cuenta tales elementos de juicio, el 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 que motivó que el Poder Judicial de la Federación haya resuelto algunos casos determinado que dicho precepto es inconstitucional.

Continuando con lo relativo a las sanciones económicas tenemos que según el antes invocado artículo 55, las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento: 1ro.- La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda al salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y 2do.- el cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual, vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.

Para los efectos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Por último en cuanto a la ejecución de las sanciones el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución; que la suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público; que tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente; y que las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia.

IV.2.7.6. AUTORIDADES COMPETENTES PARA IMPONER SANCIONES.

No obstante lo establecido en el artículo 3º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece un catálogo de organismos y entidades competentes para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos hay otras disposiciones que confieren atribuciones específicas a los órganos de control interno.

Al respecto tenemos que conforme a lo dispuesto por el artículo 57 la contraloría interna de cada dependencia o entidad es competente para recibir las quejas y denuncias que se formulen por hechos que a su juicio del quejoso o denunciante sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección; así como para determinar si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y a aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes; situación que se ve reforzada con lo previsto por el artículo 60 de la Ley Federal en comento pues dicho precepto indica que la contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.

Por último tenemos que de acuerdo con el artículo 58 de la multicitada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aplicará las sanciones correspondientes a los contralores internos de las dependencias cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

Esto es producto de una de las reformas sufridas por la Ley a efecto de dotar de autonomía a los órganos internos de control respecto de las dependencias y entidades que les toca controlar pues la línea jerárquica de los titulares de dichos órganos pasó de éstas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, consecuentemente, al ser personal de ésta es a la Unidad de Contraloría Interna de esta a la que le compete su sanción.

IV.2.7.7. CONSTANCIA DE NO INHABILITACIÓN.

En un inciso anterior hicimos referencia a las sanciones previstas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para sancionar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, señalando que una de estas es la inhabilitación y se describieron su naturaleza y efectos.

Sin embargo es conveniente explicar como es que se logra que dicha sanción surta efectos.

Al respecto no se puede olvidar que algunas páginas atrás, al referirnos al Artículo 68 de la Ley Federal objeto del presente análisis, indicamos que el mismo establecía que las resoluciones y acuerdos que emitan la Secretaría y los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública constarían por escrito, y se asentarían en el registro respectivo, que comprender las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación.

También habíamos comentado que en cumplimiento a dicho precepto se implementó el Registro de Servidores Públicos Sancionados.

Ahora bien, la importancia de dicho registro y la eficacia de la sanción de inhabilitación dependen de la llamada **CONSTANCIA DE NO INHABILITACIÓN** a que se refiere el artículo 69 de la Ley, que es el documento mediante el cual los servidores públicos que deseen prestar sus servicios en alguna dependencia o entidad deberán acreditar la no

existencia de **REGISTRO DE INHABILITACIÓN**, pues dicho precepto establece que dicha constancia deberá ser exhibida, para los efectos pertinentes, por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

No obstante lo anterior y que el artículo 47 establece la obligación de no contratar servidores públicos inhabilitados, la sanción de **INHABILITACIÓN** pierde su eficacia cuando las áreas de Recursos Humanos de las dependencias y entidades de la administración pública incurren en la práctica indebida de no requerir dicha constancia a los servidores públicos que se incorporan a ellas, lo cual evidentemente en muchos casos ha permitido que servidores públicos continúen laborando en la administración pública aún cuando se encuentren inhabilitados, amén de significar disminución de los ingresos fiscales pues al menos en el Distrito Federal debe pagarse un derecho para obtenerla.

IV.2.7.8. BENEFICIO DE ABSTENCIÓN DE SANCIÓN.

El artículo 63 de la Ley otorga a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a los órganos Internos de control, en los ámbitos de sus respectivas competencias, la facultad de abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

De la lectura del párrafo precedente se aprecia que este beneficio se otorga a los servidores públicos que incurren en responsabilidad en función de la honestidad con la que se hayan conducido durante su trayectoria como tales.

Ahora bien, cabe hacer notar que la inclusión de este artículo se estima afortunada pues hay muchos buenos servidores públicos que por ignorancia o descuido incurren en faltas leves tales como el retraso de uno o dos días en la presentación de la declaración de situación patrimonial, para los cuales es suficiente castigo y aliciente para no volverlo a hacer, la vergüenza de verse sometidos al procedimiento administrativo disciplinario y de que en este se determine que efectivamente incurrieron en conductas indebidas, aún cuando no se les imponga una sanción propiamente dicha.

IV.2.7.9. BENEFICIO DE REDUCCIÓN DE SANCIÓN.

En un inciso anterior, se hizo alguna referencia breve a este artículo; sin embargo, por su relevancia conviene dedicarle algunas líneas más.

El artículo 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece otro beneficio a favor de los servidores públicos que, arrepentidos, confesaren su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la presente Ley, pues como se señaló algunas páginas atrás, en caso de aceptarse la plena validez probatoria de la confesión, sólo se impondrán al interesado dos tercios de la sanción que resultara aplicable, si fuera de naturaleza económica, siempre y cuando quien hubiere confesado restituya cualquier bien o producto que hubiese

percibido con motivo de la infracción y pague una indemnización suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados.

De hecho se puede decir que este beneficio de reducción de sanción confiere al Juzgador facultades para perdonar al presunto responsable que habiendo confesado su responsabilidad no haya causado un daño al erario federal ni obtenido beneficios pues en su parte final este artículo textualmente dispone que *“Quedara a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación”*.

IV.2.7.10. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

Continuando con la revisión del procedimiento administrativo disciplinario en este inciso comentamos los medios de impugnación previstos por los artículos 70 y 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores, los cuales son dos, a saber: el recurso de revocación y el juicio de nulidad.

Es importante hacer notar que de acuerdo con el artículo 73 del ordenamiento legal que se analiza, el servidor público podrá optar por uno o por otro sin necesidad de agotar previamente ninguno de los dos y que en caso de que se primero se promoviera el recurso de revocación, la resolución que en el mismo se dictare será también impugnable ante el Tribunal Superior de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación.

Cabe agregar que el artículo 70 de la Ley de la materia establece que los

servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Superior de Justicia Fiscal y Administrativa las resoluciones administrativas por las que se les impongan sanciones; que las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes; y que a su vez el artículo 71 de la misma ley dispone que 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.

Con respecto a la forma y términos en que se promueve y desahoga el Juicio de Nulidad se advierte que el mismo está regulado por el Código Fiscal de la Federación.

A su vez, en lo que se refiere al recurso de revocación se observa que el propio artículo 71 establece el procedimiento conforme al cual habrá de desahogarse el mismo al señalar que 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; que 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 que 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.

Ahora bien, en cuanto a los efectos de la interposición del recurso de revocación tenemos que el artículo 72 establece que la interposición del recurso de revocación suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, siempre que se cumplan las condiciones siguientes: 1.- Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; y 2.-Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos: que se admita el recurso; que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y 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.

Por último, el artículo 74 señala que las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Superior de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico.

Con respecto a los medios de impugnación quisiera comentar que su regulación me parece adecuada y que lo relativo a la suspensión y a la ejecución de las resoluciones trae aparejadas diversas complicaciones pues sanciones como la Destitución, como ya lo comentamos, surten sus efectos de inmediato al notificarse la resolución, es decir, la ejecución se da antes de que la resolución sea firme y, en estos casos la suspensión no ha de otorgarse.

IV.2.7.11. REPARACIÓN DEL DAÑO.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos además de las sanciones que han quedado referidas en los incisos que antecede en su artículo 77 Bis establece una figura similar a la reparación del daño en la que el Estado aparece como obligado solidario del infractor pues dispone que cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares estos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

Sin embargo este mecanismo tiene un defecto, normalmente las dependencias o entidades argumentan que no existe partida presupuestal autorizada para tal efecto.

IV.2.7.12. PRESCRIPCIÓN.

Con respecto a la prescripción de la acción que tiene el Estado para sancionar las conductas irregulares de los servidores públicos, se advierte que de acuerdo a lo previsto por el artículo 78 las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que la ley prevé prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y en los demás casos prescribirán en tres años; así como

que dichos plazos de prescripción se contarán partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que la conducta hubiese cesado, si fue de carácter continuo y que en todos los casos la prescripción se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64.

Con respecto a los supuestos de prescripción antes comentados es necesario hacer notar que los mismos llevan a que se presenten absurdos, como el del siguiente ejemplo: "Si dos servidores públicos de diferentes delegaciones tratan de obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado les cubre por sus servicios, condicionando la realización de un trámite a una cantidad de dinero (mordida) que no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y en un caso tal irregularidad es conocida antes de que se le entregue el dinero y en el otro después, en el primero, no obstante que no llegó a consumarse la irregularidad prescribirá en tres años y en el segundo, no obstante que el servidor público si logró su objetivo, la irregularidad prescribirá en un año.

Asimismo, como lo comentamos anteriormente, creemos que la prescripción de tres años era el mínimo Constitucional para faltas graves no el máximo, como lo determinó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otra parte tenemos que, conforme a este mismo precepto, la prescripción de la acción de los particulares para exigir la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta

administrativa.

IV.2.8. REGISTRO DE SITUACIÓN PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El Título Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula lo relativo al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, el cual ha debido implementarse como una medida preventiva y correctiva para por una parte poder advertir cuando un servidor público se esta enriqueciendo de manera inexplicable, presumiblemente por estar realizando actos de corrupción.

El artículo 79 de la Ley en comento establece que la Secretaría llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los órganos jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3º, en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables; que las atribuciones que este Título otorga a la Secretaría se entienden conferidas también a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal autoridades que conforme a la legislación respectiva, determinarán los órganos encargados de ejercer dichas atribuciones, así como los sistemas que se requieran para tal propósito.

Ahora bien, veamos quienes tienen la obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, bajo protesta de decir verdad, y en los términos que esta Ley señala.

Al respecto tenemos que conforme a lo dispuesto por el artículo 80 del ordenamiento legal de referencia, están obligados a presentar declaración de situación patrimonial los servidores públicos que a continuación se indican:

1. **En el Congreso de la Unión:** Diputados y Senadores, Oficiales Mayores, Tesoreros y Directores de las Cámaras y Contador Mayor de Hacienda;
2. **En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:** los Diputados, Oficial Mayor, Tesorero, Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento de la misma;
3. **En el Poder Ejecutivo Federal:** Todos los funcionarios, desde el nivel de jefes de departamentos hasta el de Presidente de la República, además de los previstos en las fracciones IV, V y IX de este artículo;
4. **En la Administración Pública Paraestatal:** Directores Generales, gerentes generales, subdirectores generales, subgerentes generales, directores, gerentes, subdirectores y servidores públicos equivalentes de los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y sociedades y asociaciones asimiladas y fideicomisos públicos;
5. **En el órgano ejecutivo local del gobierno del Distrito Federal:** todos los funcionarios, desde el nivel a que se refiere la fracción II hasta el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, incluyendo Delegados Políticos, Subdelegados y Jefes de Departamento de las Delegaciones;
6. **En la Procuraduría General de la República y en la**

- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal:** Todos los funcionarios, desde el nivel mencionado en la fracción II hasta los de Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, incluyendo a Agentes del Ministerio Público y policías judiciales;
7. **En el Poder Judicial Federal:** Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, secretarios judiciales y actuarios de cualquier categoría o designación;
 8. **En el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal:** Magistrados y Secretarios o sus equivalentes;
 9. **En el Tribunal Superior de Justicia Fiscal y Administrativa, en los tribunales de trabajo y en los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes:** Magistrados, miembros de junta y Secretarios o sus equivalentes; y
 10. **En la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo:** Todos los servidores públicos de confianza (que por cierto son todos).

Como puede apreciarse, en el catálogo de servidores públicos antes mencionados no aparecen los individuos que contratados bajo el régimen de honorarios cubren horarios y funciones propias de personal de estructura con responsabilidades iguales o superiores a las de un jefe de departamento.

En virtud de lo anterior y de que además del personal de honorarios hay otros servidores públicos de menor nivel que por sus funciones manejan

recursos del Estado, la Secretaría y demás autoridades competentes se han visto en la necesidad de determinar mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas qué otros servidores públicos deberán presentar declaraciones de situación patrimonial.

El mismo artículo 80 establece que el servidor público que en su declaración de situación patrimonial faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de esta Ley, será suspendido, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de tres meses a tres años.

Por su parte el artículo 81 dispone que la declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos: 1.- Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión; 2.- Dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del encargo; y 3.- Durante el mes de mayo de cada año, salvo que en ese mismo año se hubiese presentado la declaración a que se refiere la fracción I.

En cuanto al incumplimiento de lo anterior resulta que si transcurrido los plazos a que hacen referencia los supuestos 1 y 3, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo previa declaración de la Secretaría y que para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que alude el supuesto 2, se inhabilitará al infractor por un año.

En cuanto a la forma y al contenido de las declaraciones tenemos que el artículo 82 establece que la Secretaría expedirá las normas y los formatos

bajo los cuales el servidor público deberá presentar la declaración de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos que indicarán lo que es obligatorio declarar.

En cuanto a los datos mínimos que deben declararse según el tipo de declaración el artículo 83 establece: que en la declaración inicial y final de situación patrimonial se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición; y que en las declaraciones anuales se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición.

Asimismo está previsto en el artículo 83 que en todos los casos deberá indicarse el medio por el que se hizo la adquisición; que tratándose de bienes muebles, la Secretaría decidirá, mediante acuerdo general, las características que deba tener la declaración.

Ahora bien, en cuanto a las facultades que tiene la Secretaría para verificar la veracidad de lo declarado por los servidores públicos tenemos que conforme al Artículo 84 de la Ley Federal que se analiza en este capítulo, cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, la Secretaría podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visitas de inspección y auditorías y que cuando estos actos requieran orden de autoridad judicial, la Secretaría hará ante ésta la solicitud correspondiente.

Asimismo se advierte que para salvaguardar los derechos del servidor público cuyo patrimonio pareciera haber aumentado de manera inexplicable, tenemos que el propio artículo 84 establece que previamente

a la inspección o al inicio de la auditoría, se dará cuenta al servidor público de los hechos que motivan estas actuaciones y se le presentarán las actas en que aquellos consten, para que exponga lo que en derecho le convenga; que el artículo 85 dispone que el servidor público a quien se practique visita de investigación o auditoría podrá interponer inconformidad ante la Secretaría contra los hechos contenidos en las actas, mediante escrito que deberá presentar dentro de los cinco días siguientes a la conclusión de aquellas, en el que expresará los motivos de inconformidad y ofrecerá las pruebas que considere necesario acompañar o rendir dentro de los treinta días siguientes a la presentación del recurso.

A su vez, en cuanto a las formalidades del procedimiento de visita se aprecia que la Ley prevé en su artículo 85 que todas las actas que se levanten con motivo de las visitas deberán ir firmadas por el servidor público y los testigos que para tal efecto designe, en el entendido claro está de que si el servidor público o los testigos se negaren a firmar, el visitador lo hará constar, sin que estas circunstancias afecten el valor probatorio que, en su caso, posea el documento.

Por último, en cuanto a los efectos de que sea imposible demostrar el origen lícito de los bienes que conformen el patrimonio de un servidor público se advierte que el artículo 86 establece que los servidores públicos que incurran en enriquecimiento ilícito serán sancionados en los términos que disponga el Código Penal; que el artículo 87 dispone que para los efectos de esta Ley y del Código Penal, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite

que éstos los obtuvieron por sí mismos y por motivos ajenos al servidor público; y que el artículo 90 señala que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo hará al Ministerio Público, en su caso, declaratoria de que el funcionario sujeto a la investigación respectiva, en los términos de la presente ley, no justificó la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio, de los bienes adquiridos o de aquellos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.

Por otra parte, y aunque no tiene mucho que ver con el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, resulta necesario comentar lo que establecen los artículos 88 y 89 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, puesto que son disposiciones encaminadas a erradicar la práctica nociva de solicitar y recibir dádivas a cambio de la prestación o del incumplimiento de un servicio o una función pública.

En lo que se refiere al artículo 88, cabe hacer notar que el mismo establece que durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y un año después, los servidores públicos no podrán solicitar, aceptar o recibir por sí, o por interpósita persona, dinero o cualquier otra donación, servicio, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII del artículo 47 y que procedan de cualquier persona cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que determinen conflicto de intereses; que para tal efecto no se considerarán los que reciba el servidor público en una o más ocasiones, de una misma persona física o moral de las mencionadas en el párrafo precedente, durante un

año, cuando el valor acumulando durante ese año no sea superior a diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de su recepción; que en ningún caso se podrán recibir de dichas personas títulos valor, bienes inmuebles o cesiones de derechos sobre juicios o controversias en las que se dirima la titularidad de los derechos de posesión o de propiedad sobre bienes de cualquier clase; y que se castigará como cohecho y serán sancionados en términos de la legislación penal las conductas de los servidores públicos que violen lo dispuesto en el párrafo antes referido.

Lo anterior debiera constituir una amenaza grave que influyera en el ánimo de los servidores públicos para alejarlos de incurrir en tales prácticas; sin embargo, muchas veces por fortalecer la economía familiar o por pura ambición los servidores públicos ceden a la tentación de seguir con ellas y aunque es aquí donde los demás ciudadanos deberían coadyuvar con la autoridad para erradicarlas ello tampoco sucede porque son los primeros que las ofrecen para saltarse algún requisito o trámite o evitar una sanción y la verdad es que pudiera ser una batalla imposible de ganar pues tales actitudes son inherentes a la naturaleza humana.

Por otra parte, tenemos que el artículo 89 de la Ley de la materia establece que cuando los servidores públicos reciban obsequios, donativos o beneficios en general de los que han quedado mencionados previamente, deberán informar de ello a la autoridad que la Secretaría determine a fin de ponerlos a su disposición, la cual llevará un registro de dichos bienes.

Al respecto hay que comentar que es muy fácil que los servidores públicos no cumplan esta obligación porque hay muchos obsequios que les son

entregados en la propia dependencia y que por carecer de los controles adecuados nadie sabe quien los introdujo o retiró por lo que son de difícil localización como por ejemplo las joyas.

En conclusión, la regulación de lo relativo al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos resulta ser muy ambiciosa en cuanto a sus pretensiones pero de muy difícil aplicación.

IV.2.9. DISPOSICIONES APLICABLES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ÓRGANO EJECUTIVO DEL DISTRITO FEDERAL

A raíz de la reforma política y las modificaciones al texto Constitucional que se requirieron para materializarla, tras la desaparición del Departamento del Distrito Federal y el advenimiento de la nueva forma de Gobierno del Distrito Federal se adicionó a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el Título V, denominado "*DE LAS DISPOSICIONES APLICABLES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ÓRGANO EJECUTIVO DEL DISTRITO FEDERAL*".

Este nuevo título no hace sino reconocer para la Contraloría General del Distrito Federal, la autonomía que le correspondía en virtud de la nueva autonomía limitada del Gobierno del Distrito Federal, lo que implicó que se establecieran a favor de aquella las mismas atribuciones que las que un par de años antes fueron ampliadas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otras la de nombrar y remover Contralores; así como dotar a las Contraloría Internas de las Dependencias y Entidades del Distrito Federal de las mismas facultades que tienen las de las

Dependencias y Entidades del orden federal.

En este contexto resulta que el Artículo 91 de la Ley establece 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 y que las facultades y obligaciones que esta Ley otorga a la Secretaría y a su titular se entenderán conferidas en el Distrito Federal a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal y a su titular; que el Contralor General designará y removerá libremente a los titulares de los órganos de control internos de las dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, los que tendrán las mismas facultades que esta Ley les confiere a las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por último, toda vez que el Tribunal Superior de Justicia Fiscal y Administrativa es un ente federal en este título se prevé que el servidor público afectado por los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los órganos de control interno, podrá, a su elección, interponer el recurso de revocación, previsto en la Ley de la materia, o impugnar dichos actos o resoluciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el que se sujetará a lo dispuesto por los artículos 73 y 74 de dicha Ley.

Al respecto debemos comentar que si bien tal adición era necesaria, su alcance es limitado pues hay órganos autónomos de nueva creación en el Distrito Federal en los que no es claro si hay o no autoridad competente

para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a sus servidores públicos, los que contradictoriamente por mandato de otras leyes están sujetos a ella.

IV.2.10. ÚNICA MENCIÓN EXPRESA RELATIVA A ALGÚN TIPO DE SUPLETORIEDAD PROCESAL APLICABLE A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La única mención expresa relativa a algún tipo de supletoriedad procesal aplicable a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la encontramos en su artículos 45, el cual se encuentra ubicado en el Título Segundo de dicho ordenamiento legal que regula lo relativo a los *“PROCEDIMIENTOS ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MATERIA DE JUICIO POLÍTICO Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA”*; de hecho en el Capítulo IV que se denomina *“DISPOSICIONES COMUNES PARA LOS CAPÍTULOS II Y III DEL TÍTULO SEGUNDO”*, capítulos que a su vez, en su orden se titulan *“PROCEDIMIENTO EN EL JUICIO POLÍTICO”* y *“PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA”*.

El artículo 45 textualmente señala: *“En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal”*.

Con base en este artículo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha

emitido una jurisprudencia que trata de resolver el problema de la ausencia de una disposición que expresamente señale cual debe ser la legislación adjetiva aplicable supletoriamente al procedimiento administrativo disciplinario; y aunque la solución pudiera ser "*prácticamente*" adecuada y legalmente válida, merece un análisis más profundo a efecto de evaluar sus virtudes y deficiencia, lo cual se hará en el Capítulo siguiente del presente trabajo de investigación.

CAPÍTULO V

INDETERMINACIÓN DE LA SUPLETORIEDAD PROCESAL **APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO** **DISCIPLINARIO FEDERAL**

En este último capítulo se exponen argumentos críticos respecto de la laguna que existe en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por no estar debidamente regulado lo relativo a la supletoriedad procesal aplicable al procedimiento administrativo disciplinario federal y se formulan algunas propuestas de reforma a dicha Ley que podrían solucionar en definitiva el problema que el Poder Judicial de la Federación trató de resolver mediante la formación de una Jurisprudencia.

V.1.LAGUNA DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE AL NO SEÑALAR CUAL ES LA CODIFICACIÓN ADJETIVA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

Ahora bien, para tratar de demostrar la existencia de la supuesta laguna hay que recordar que al transformarse el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el actual Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos se procedió de manera apresurada por razones políticas, relacionadas con las promesas de la campaña proselitista del Licenciado MIGUEL DE LA MADRID HURTADO y que ello pudo provocar algunos descuidos en cuanto a la técnica jurídico-legislativa que debía haber sido empleada.

Al respecto el Doctor IGNACIO BURGOA ORIHUELA, explica que se dejaron de utilizar términos y expresiones que tradicionalmente se habían usado en materia de responsabilidad oficial, introduciéndose términos y conceptos extraños al léxico jurídico constitucional que motivaron confusiones y equívocos.⁹³

Ahora bien, toda vez que el en ese entonces nuevo procedimiento administrativo disciplinario era y sigue siendo actualmente un procedimiento sancionador, debió tenerse cuidado de plasmar en Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos un procedimiento bien detallado, respetuoso de todos los derechos constitucionales, que permitiera determinar la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa, respetando en todo momento las garantías de legalidad y seguridad jurídica; ya que su aplicación e interpretación debe ser, como en la materia penal, lo más estricto posible.

En ese contexto cabe agregar que con motivo del ejercicio profesional en el ramo se pudo advertir que es real la necesidad de aplicar supletoriamente alguna codificación adjetiva para determinar la forma en que deben llevarse a cabo algunas diligencias relacionadas con el procedimiento, partiendo de la notificación del oficio citatorio para la audiencia de ley hasta la notificación de la resolución correspondiente, pasando por la recepción, admisión, desahogo y valoración de las pruebas.

Ahora bien, a ese respecto cabe señalar que desde 1983 las

⁹³ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO; "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo"; Op. Cit.; pp. 390 - 391.

Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal optaron por recurrir al Código Federal de Procedimientos Civiles, apoyándose en algunas tesis jurisprudenciales, tal y como consta en la "Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público", publicada en mayo de 1994 por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; en la que textualmente se señala lo siguiente:

"
1. *La supletoriedad al aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia administrativa.*

El artículo 45 de la Ley citada al rubro establece que:...'en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.', pero esta supletoriedad establecida por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se refiere al Juicio Político y al Procedimiento para la Declaración de Procedencia (o desafuero), pues incluso su ubicación se encuentra en el Título Segundo de la Ley que regula las materias antes mencionadas, por lo que la Ley es omisa en cuanto a mencionar cuál sería el ordenamiento supletorio en materia administrativa, pues en el Título Tercero relativo a este tipo de responsabilidad no existe precepto alguno que señale los ordenamientos supletorios, laguna u omisión que tiene que ser subsanada e integrada por criterios de interpretación jurídica y de carácter jurisprudencial.

Se entiende que le corresponde al Código Federal de Procedimientos Civiles desempeñarse como Código supletorio en esta materia, en virtud de que la Ley Civil es la que contiene los principios generales que rigen las diversas ramas del derecho, en consecuencia es la Ley supletoria en todas éstas salvo mención expresa en contrario.

Lo anterior adquiere mayor soporte por la transcripción de varios criterios jurisprudenciales sobre este tema:

SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN MATERIA ADMINISTRATIVA, y reproduciendo el criterio sustentado en el toca 68/65 'La Previsora', S.A., Compañía Mexicana de Seguros Generales, se sostiene que el ordenamiento de referencia '...debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la Ley respectiva) a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales', teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que, si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario.

Consecuentemente, la aplicación del artículo 142 del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto no puede agraviar a la responsable, y por ello, debe confirmarse el fallo en revisión.

Amparo en revisión 1260/1960. 'La Madrileña', S.A., Resuelto el 23 de noviembre de 1960, por unanimidad de 5 votos. Ponente el Sr. Mtro. Matos Escobedo. Srio. Lic. Luis de la Hoz Chabert. 2ª. Sala. Boletín 1961, pág. 28.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SUPLETORIEDAD EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El Título Sexto de la Ley de la Propiedad Industrial, solamente contiene el 'Procedimiento para dictar las declaraciones administrativas', que precisa el artículo 229 de dicho Ordenamiento; pero en ninguno de los preceptos contenidos en el referido Título Sexto, determina los requisitos formales que deben contener las resoluciones administrativas, pues el diverso 233 del cuerpo de leyes en cuestión, únicamente consigna 'Transcurrido el término para formular objeciones, previo estudio de los antecedentes relativos, se dictará la resolución administrativa que corresponda, la que se comunicará a los interesados en la forma que previenen los artículos anteriores', sin especificar los presupuestos formales que debe contener esa resolución administrativa. Si bien es verdad que los artículos 17 y 202 consignan la supletoriedad de la Ley Civil, y de los Códigos de Procedimientos Federal o Local, cuando se ejerciten acciones legales que nazcan de la Ley de la Propiedad Industrial, ello viene a corroborar la tesis de que tratándose de la forma que deben revestir las resoluciones administrativas, la Ley de la materia no contiene precepto alguno que la regule. Por consiguiente, siendo la materia de propiedad industrial del orden administrativo, debe estimarse supletoriamente aplicable salvo disposición expresa en contrario de la Ley respectiva al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. LXXIII, Pág. 40 A.R.

6739/1961. *Derivados del Maíz, S.A., Mayoría de 3 votos.*

Disidente: José Rivera Pérez Campos.

Sala Apéndice de Jurisprudencia 1975 Tercera Parte, Pág. 787, 2ª.

Relacionada de la Jurisprudencia, 'Procedimiento administrativo.

Reposición', en este volumen, tesis 1040'⁹⁴

No obstante lo anterior tenemos que muchos años después de 1983 los Ministros que integran el pleno la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contrariamente a lo aducido por la entonces Secretaría de Contraloría General de la Federación en los párrafos que han quedado transcritos, se pronunciaron a favor de la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, como se desprende de la tesis jurisprudencial que se transcribe a continuación:

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. El Código Federal de Procedimientos Penales, y no su similar el de Procedimientos Civiles, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los procedimientos seguidos en las quejas administrativas que tengan por objeto investigar si la conducta de los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de su cargo

⁹⁴ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Guía Para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público*. México, Distrito Federal 1994, pp. 53 a 55.

y, en su caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo anterior porque esta Ley establece, en su artículo 45, que 'En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales', lo cual excluye de considerar para este efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentra en el Capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III del Título Segundo previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos. Sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentra el seguido por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito.

Recurso de revisión administrativa 2/95.- 22 de febrero de 1996.- Unanimidad de diez votos.- Ponente: Ministro Juan Díaz Romero.- Secretario: Alejandro González Bernabé."

Esta tesis con el tiempo, tras colmarse los requisitos correspondientes que establece al efecto la Ley de Amparo se convirtió en jurisprudencia.

En este contexto, creo que es evidente que los criterios resultan contradictorios y no obstante ello, durante casi cuatro años después de que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitiera la tesis antes transcrita, cada uno de los Poderes de la Unión aplicó supletoriamente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicas Codificaciones Adjetivas distintas, pues la Dependencia de Ejecutivo Federal argumentaba que la tesis no le era obligatoria.

Recientemente, al haberse formado la Jurisprudencia, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y todos los órganos internos de control que de ella dependen están comenzando a utilizar el Código Federal de Procedimientos Penales, pues aunque no les es obligatoria cuando los asuntos llegan al amparo se otorga este en contra de las resoluciones emitidas por considerarse que se utilizó una codificación adjetiva inadecuada.

Con lo anterior quedan demostrados los dos primeros postulados de este trabajo tesis, a saber: que efectivamente existe una laguna en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en relación con la codificación adjetiva que ha de aplicarse supletoriamente al procedimiento administrativo disciplinario, ya que incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha debido interpretar dicha Ley a efecto de integrarla; y que durante casi dieciocho años se aplicó indebidamente el Código Federal de Procedimientos Civiles de manera supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en lo que se refiere al procedimiento administrativo disciplinario.

Ahora bien, el tercer postulado de este trabajo indica que la Jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la que actualmente resulta obligatoria la aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales, no obstante ser una postura más atinada, no parece ser la solución más técnica que pudo darse al problema.

A este respecto tenemos que la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido los requisitos que deben cubrirse para que opere la supletoriedad de la Ley, mismos que se señalan en la jurisprudencia que a continuación se transcribe.

“SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE. Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

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

Amparo en revisión 958/91. Desarrollo Galerías Reforma, S.A. de C.V. 19 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera.

Amparo directo 1433/92. Gilberto Flores Aguilar y otros. 26 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Alejandro Villagómez Gordillo en sustitución de la Magistrada Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera.

Amparo directo 3582/92. Tumbo de la Montaña, S.P.R. de R.L. 9 de julio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Luis Arellano Hobelsberger.

Amparo directo 604/94. Videotique, S.A. de C.V. y otros. 17 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ma. Elisa Delgadillo Granados."

Por lo anterior, y a la luz de los argumentos plasmados en dicha Jurisprudencia, podría opinarse que no es válida la aplicación supletoria ni del Código Federal de Procedimientos Civiles ni la del Código Federal de Procedimientos Penales, porque como lo indica la "Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público", publicada en mayo de 1994 por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no admite expresamente, en relación con el procedimiento administrativo disciplinario ni al Código de Procedimientos Civiles ni al de Procedimientos Penales, pues como la propia Corte lo admite la mención contenida en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos respecto de la supletoriedad del Código Penal y del Código de Procedimientos Penales, está localizada en un capítulo que la circunscribe al Juicio Político y al procedimiento de Declaración de

Procedencia, pues forma parte de las disposiciones comunes a los Capítulos II y III del Título Segundo de la propia Ley de la materia.

Por lo anterior resulta que la interpretación que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es del todo exegética y pudiera considerarse extensiva y en tal virtud inconstitucional.

Con lo que aparentemente queda demostrado el tercer postulado, pues es claro que no existe en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos disposición alguna que prevea lo relativo a la Codificación Adjetiva que resulta supletoriamente aplicable al procedimiento administrativo disciplinario y que las interpretaciones que en su oportunidad hicieron el Ejecutivo Federal (primero) y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (después), no son sino intentos para colmar una laguna evidente.

De hecho considero que dicha laguna ha provocado que se violen en perjuicio de los servidores públicos las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, que en lo medular establecen que: *"...nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."* y *"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."*

No obstante lo anterior y aun cuando por las razones expuestas en los párrafos que anteceden se estima que la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es la solución más técnica a la que pudo recurrirse para solucionar el problema, si coincido con que la codificación adjetiva aplicable supletoriamente al procedimiento administrativo disciplinario previsto por el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debiera ser el Código Federal de Procedimientos Penales.

Quiero aclarar que tal coincidencia se apoya en el argumento de que el de Procedimiento Penal y el Procedimiento Administrativo Disciplinario, tienen características comunes por ambos de naturaleza punitiva, manejan una terminología similares y además su objetivo no es dirimir una controversia entre particulares para determinar quien tiene mejor derecho, sino determinar la responsabilidad de una persona que con su conducta afecta los intereses de la sociedad.

V.2. CONCESIÓN DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE ACUERDO CON EL ESPÍRITU DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Por cuanto hace a la garantía de audiencia se advierte que la misma se contiene en el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y establece que *“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del*

procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

Del análisis de la garantía de audiencia consagrada en dicho párrafo se advierte que la misma se compone de cuatro elementos específicos, necesariamente concurrentes, que son: 1) el juicio previo a la privación; 2) que dicho juicio se siga ante tribunales establecidos con antelación; 3) que en el mismo se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y 4) que el hecho que diere origen al citado juicio se regule por leyes vigentes con anterioridad.

Al respecto, tenemos que el primer elemento específico se desprende de la expresión “...*mediante juicio*...”, entendiéndose por este último la idea de una secuela de actos concatenados entre sí, afectos a un fin común que les proporciona unidad tendiente a la realización del acto jurisdiccional por excelencia, es decir, la emisión de una resolución que dirima el conflicto jurídico que provocó el inicio del proceso. La autoridad administrativa desempeña funciones similares a las jurisdiccionales, al imponer sanciones a los Servidores Públicos.

El segundo elemento que concurre en la integración de la garantía de audiencia se comprende en la mención “...*tribunales previamente establecidos*...” y se refiere al hecho de que el juicio debe seguirse ante autoridades preexistentes dotadas de capacidad genérica (competencia) para dirimir conflictos en número indeterminado. En este contexto resulta que prácticamente todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, entendida esta en sentido amplio, desde su creación han sido dotadas de órganos de control

interno, que casi en todos los casos están dotados de competencia para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El tercer elemento que concurre en la integración de la garantía de audiencia se desprende de la mención “...*formalidades esenciales*...” y se refiere al hecho de que cuando un ordenamiento consigna las oportunidades de defensa, las erige en formalidades procesales la cuales asumen el carácter de esenciales, porque sin ellas la función jurisdiccional no se desempeñaría debida y exhaustivamente.

En este contexto debo señalar que en las diferentes codificaciones adjetivas, la oportunidad de defensa se traduce en distintas formalidades procesales, tales como la manera en que deben realizarse las notificaciones, el emplazamiento, el término para contestar o para oponerse a las pretensiones de privación o al pretendido acto privativo, etcétera, y consiguientemente, la contravención a cualquiera de ellas implica simultánea e inobjetablemente una violación a la garantía de audiencia por no haberse respetado las formalidades esenciales del procedimiento.

Por lo que atañe a la oportunidad probatoria, esta también se manifiesta en la normación adjetiva o procesal en diferentes elementos del procedimiento, tales como la audiencia o la dilación probatorias, así como en todas las reglas que conciernen al ofrecimiento, rendición o desahogo y valoración de probanzas, formalidades y criterios que también son diferentes en el Código Federal de Procedimientos Civiles y su similar de Procedimientos Penales.

Por último, el cuarto elemento específico que configura la garantía de audiencia estriba en que el fallo o resolución culminatoria del juicio o procedimiento, en que se desarrolla la función jurisdiccional, se debe pronunciar conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.⁹⁵

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado parece evidente que la indefinición en cuanto a la legislación adjetiva aplicable supletoriamente al procedimiento administrativo disciplinario previsto por el artículo 64 de la Ley Federal de la Materia genera una violación de la garantía de audiencia e importa un vicio de legalidad, lo cual es lastimoso porque la regulación exacta del procedimiento administrativo disciplinario, propiciaría congruencia en el sistema de control administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, y permitirá a las diferentes autoridades resolver los asuntos de que conozcan de manera homogénea y con mayor justicia y equidad.

Por lo anterior, en las siguiente líneas se formulan algunas propuestas de reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a efecto de incorporar en su Título Tercero un capítulo que regule a detalle el procedimiento administrativo disciplinario o bien establezca las condiciones en que ha de operar la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales, lo cual, sin duda alguna, proporcionaría al presunto responsable la seguridad de que el procedimiento instaurado en su contra se desarrollaría con estricto apego a sus garantías de legalidad, audiencia y seguridad jurídicas, principios que exigen que las actuaciones de los órganos de control se produzcan sin excesos y sin arbitrariedad.

⁹⁵ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, "Las Garantías Individuales" - Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, pp. 548 a 558.

V.3. PROPUESTAS DE REFORMA A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA QUE ESTA DETERMINE CUAL ES LA SUPLETORIEDAD PROCESAL APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

Habiendo quedado señaladas las deficiencias que encuentro en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en lo relativo a la indefinición de la codificación adjetiva aplicable supletoriamente al procedimiento administrativo sancionador y tomando en consideración que el objetivo de incluir la responsabilidad administrativa en el sistema de responsabilidades en el servicio público fue el de evitar que los servidores públicos incurrieran en abuso, ilegalidad, deshonra, corrupción y demás conductas que afectan el ejercicio de la función pública con la intención de preservar el ESTADO DE DERECHO y que para ello es necesario que los agentes del Estado actúen conforme a las disposiciones legales existentes y cumplan con las obligaciones y deberes que éstas les imponen, a fin de que este país cuente con los instrumentos suficientes para garantizar los derechos de la sociedad, particulares y servidores públicos considero necesario que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sea reformada, a fin de que el procedimiento administrativo disciplinario sea regulado con mayor precisión.

En este contexto como primera propuesta para resolver el problema planteado, aparece como una buena alternativa el pensar en la inclusión de un capítulo en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos destinado exclusivamente al detallar todas las formalidades inherentes al multicitado procedimiento, basado ante todo en el respeto a

las garantías de legalidad, audiencia y seguridad jurídica, en el cual se precisaría como habría de desarrollarse dicho procedimiento desde la etapa de investigación de las quejas hasta la imposición de las sanciones.

Otra alternativa que se propone es la adición de un artículo a la ley que derogara al actual artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que el texto de éste se insertare en el Capítulo I de dicha Ley relativo a las "Disposiciones Generales" (válidas para todo los procedimientos previstos en dicha Ley Federal), precepto que podría colocarse cómo *ARTÍCULO 4º BIS* o, en su defecto, como *ARTÍCULO 5º* recorriendo la numeración de los demás.

Por último, la tercera alternativa que se propone sería el insertar un párrafo al artículo 64 que admitiera expresamente la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales como codificación adjetiva admitida para aplicarse supletoriamente dentro del procedimiento administrativo disciplinario.

V.4. CONCLUSIONES

1. La Constitución es el ordenamiento supremo de todo Estado y por sobre ésta, no puede existir ninguna norma pues de la Constitución derivan todas las leyes de un país, las que deberán estar acordes con ella.
2. La idea de "Responsabilidad" se traduce en la obligación en la que se encuentra aquel que ha infringido la ley por haber cometido un delito, una falta y haber causado una pérdida o un daño.
3. La responsabilidad derivada del ejercicio de la función pública requiere que el sujeto activo tenga la calidad de servidor público.
4. Las bases jurídicas de la responsabilidad administrativa fueron establecidas hasta el año de 1982, con las reformas al Título Cuarto de la Constitución y con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
5. La inclusión del concepto de responsabilidad administrativa en el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, constituyó un gran avance en nuestro Derecho Mexicano, porque ello dio lugar a que las autoridades administrativas pudieran realizar acciones tendientes a prevenir, detener rápidamente y castigar en forma expedita la corrupción en el servicio público.
6. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debe algunos de sus defectos al hecho de que su aprobación fue al vapor a

consecuencia de una actitud político-populista.

7. La regulación del procedimiento administrativo disciplinario en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos resulta insuficiente y puede válidamente sostenerse que el legislador fue omiso al no señalar expresamente una codificación adjetiva aplicable supletoriamente a dicho procedimiento.
8. A casi veinte años de la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y no obstante las múltiples reformas que la misma ha sufrido no se ha resuelto el problema de la regulación inadecuada del procedimiento, para que el mismo cumpla con las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídicas y tenga plena eficacia permitiendo con ello hacer más efectivo el control administrativo que ejerce el poder ejecutivo y más tangibles los logros de la lucha contra la corrupción.
9. A efecto de evitar actuaciones discrecionales e injustas parece conveniente y necesaria una reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que esté encaminada a integrarla colmando las lagunas que en materia procedimental presenta actualmente.

BIBLIOGRAFÍA.

LIBROS

- ACOSTA ROMERO, Miguel y otro, DERECHO JURISPRUDENCIAL MEXICANO, 2da. edición, México, Porrúa, S.A., 2000.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Porrúa, S.A., 1988.
- ADAM ADAM, Alfredo y otro, La Fiscalización en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.
- ALBA, Carlos; Estudio Comparado entre el Derecho Azteca y el Derecho Positivo, Instituto Indigenista Interamericano, México 1949.
- ATIENZA, Manuel, Introducción al Derecho, Distribuciones Fontamara, S. A.; México, 1998.
- CÁRDENAS, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José; El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1978.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, Las Garantías Individuales.- Editorial Porrúa, S.A., México, 1996.
- CARVAJAL MORENO, Gustavo y otro, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, 28va. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.
- CHAVERO, Alfredo; México a través de los Siglos; Editorial Cumbre, S.A., México, 1958.
- CLAVIJERO, Francisco Javier; Historia Antigua de México, 7ma. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada,

- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 3ra Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1999.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Librería de Porrúa Hermanos y Cía., 2da. edición, México, 1939.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 43ra edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.
- GUTIÉRREZ ARAGÓN, Raquel y otro, Esquema Fundamental del Derecho Mexicano, séptima edición, Editorial Porrúa, S.A., 7ma. edición, México, 1986.
- HERRERA PEREZ, Agustín; Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Carsa, S.A., México 1991.
- JIMÉNEZ MORENO Wigberto y otros, Historia de México, 13ra edición, Editorial Eclalza, S.A., México, 1987.
- LEMOINE VILLICAÑA, Ernesto.- Morelos.- Su Vida Revolucionaria a través de sus Escritos y de otros Testimonios de la Época, 2da Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.
- LÓPEZ AUSTIN, Agustín, La Constitución Real de México Tenochtitlan, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1961.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- NORIEGA ELIO, Cecilia, El Constituyente de 1842, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.
- PORRAS MUÑOZ, Guillermo; Iglesia y Estado de Nueva Vizcaya(1562-1821), Universidad Nacional Autónoma de México, 2da. edición, México 1980.

- ROUSSEAU, Jean Jacques, El Contrato Social, Editores Mexicanos Unidos, S.A., 3ra. edición, México, 1985, .
- SAHAGÚN, Fray Bernardino de; Historia General de las Casas de la Nueva España, Editorial Pedro Robledo, México, 1938.
- SCHMILL ORDÓÑEZ, ULISES. Reconstrucción Pragmática de la Teoría del Derecho, Editorial Temis, S.A., México 1997.
- SERRA ROJAS, ANDRÉS, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 21ra. edición, México, 2000.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, 22da. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999.

DICCIONARIOS

- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S.A., 6ta. edición, México 2000.
- Diccionario de la Lengua Española, 19na. edición, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, España, 1970.
- Diccionario Enciclopédico, Ediciones Grijalbo, Nueva edición, Barcelona, España, 1995.
- DE PINA, Rafael y otro, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., 18va edición, México, 1992.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, PORRÚA-U.N.A.M., 13ra edición, México, 1999.

LEGISLACIÓN

Código Civil Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

BIBLIOGRAFÍA INFORMÁTICA

Suprema Corte de Justicia de la Nación., Poder Judicial de la Federación,
Jurisprudencias y Tesis Aisladas 1917-2000, IUS-2000 (Sistema
Informático en Disco Compacto), S.C.J.N., México, 2000.

DOCUMENTOS

Diario de Debates de la Cámara de diputados.

Guía Para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio
Público. Secretaría la Contraloría General de la Federación, México,
Distrito Federal 1994.