

879309



UNAM



BENAVENTE

UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

FACULTAD DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CLAVE: 879309

**“PROPUESTAS DE REFORMAS AL SISTEMA
FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS”**

TESIS

Que para obtener el título en:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

FRANCISCO JAVIER CHICO LOPEZ

ASESOR:

LIC. ARTURO ARMANDO MANCERA MENDOZA

CELAYA, GTO. MARZO DEL 2004.



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.

ESTA TITULO NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

A mis padres

Por ser ellos quienes me enseñaron de manera constante a amar a Dios, y la esencia de que mis actos siempre se encuentren rodeados de valores éticos, de acuerdo a una voluntad libre y constituidos además de una legitimidad incondicional.

A mis cuatro hermanos

Cuyos distintos pensamientos al final se funden en uno solo.

A mi esposa Linda (Delia)

Te Amo. Procurando siempre y para siempre perfeccionar mi íntimo sentimiento de amor, conciencia y responsabilidad hacia tí. Gracias por tu Amor y paciencia.

A mi hijo Freyder Gael

Doy un infinito agradecimiento a Dios, por el privilegio De permitirme vivir y disfrutar de su bella existencia, Misma que implica en mi vida, una especial motivación de superación y de exigencia, para alcanzar con virtud y actitud todo aquello que suscite su continua felicidad.

Al Lic. Francisco Gallardo de la Peña

Mi admiración, afecto y respecto. A mi juicio verdadero cultor del régimen jurídico sobre la responsabilidad de los servidores públicos. Gracias, porque sus razones y criterios encendieron la luz que motivó la procedencia de esta investigación.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Francisco Javier
chico Lopez

FECHA: 6/mayo/04

FIRMA: F.A. B...

Agradecimiento

Estimo prudente expresar mi verdadera gratitud y formado reconocimiento a la Biblioteca "Antonio Caso", de la facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Biblioteca "Daniel Cosío Villegas", del Colegio de México, así como a la calidad humana y eficiencia del personal que hacen posible su operación, por la considerable atención y paciencia que me brindaron en la localización y recopilación de material.

INDICE

PROPUESTAS DE REFORMAS AL SISTEMA FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

PAG.

INTRODUCCION

1. CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS INTERNOS DE LAS RESPONSABILIDADES EN MEXICO.

1.1	LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1814.....	01
1.2	LA CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824 (Arts. 38 III, 39; 40; 43; 44 y 137 párrafos Segundo y Cuarto).....	02
1.3	LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.....	05
1.4	BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DEL 12 DE JUNIO DE 1843 (Arts. 76; 77; 78; 118 fracción I y 197).....	08
1.5	CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857 (Título Cuarto, Artículos 103 al 108).....	10
1.5.1	LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACIÓN DEL 03 DE NOVIEMBRE DE 1870.....	12
1.5.2	LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 104 Y 105 DE LA CONSTITUCION DEL 06 DE JUNIO DE 1896.....	14
1.5.3	CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917 (Art. 61 y Título Cuarto Artículos 108 al 114).....	15
1.5.4	PRIMERA REFORMA AL ARTICULO 111 DEL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL DEL 20 DE AGOSTO DE 1928.....	18
1.5.5	LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1939, PUBLICADA EN EL D.O.F. EL 21 DE FEBRERO DE 1940.....	18
1.6.1	SEGUNDA REFORMA AL NUMERAL 111 DEL TITULO CUARTO CONSTITU CIONAL DEL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1944.....	20
1.6.2	TERCERA REFORMA AL PRECEPTO 111 DEL TITULO CUARTO CONSTITU CIONAL DEL 08 DE OCTUBRE DE 1974.....	20
1.6.3	LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIO NARIOS DE LOS ESTADOS DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1979, PUBLICADA EN EL D.O.F. EL 04 DE ENERO DE 1980.....	21
1.6.4	REFORMAS AL TITULO CUARTO EN SUS ARTICULOS DEL 108 AL 111 DE LA CONSTITUCION DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982.....	22

CAPITULO II ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

2.1	RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	
2.1.1	Concepto	26
2.1.2	Marco Normativo (Título IV Const. a partir de su reforma de 1982)	27
2.1.3	Acto Administrativo	29
2.1.4	Principios de Legalidad, Tipicidad, Culpabilidad, Proporcionalidad, presunción de inocencia, prescripción e incompatibilidad "non bis in idem"	32
2.1.5	Art. 47 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:	
	Principio de legalidad (II,IX,XI,XII,XX,XXII y XXIV)	35
	Principio de lealtad (IV,VII,VIII y IX)	35
	Principio de honradez (III,VI,XV y XVI)	36
	Principio de eficiencia (I,V,XIV y XIX)	37
	Principio de imparcialidad (Arts. 1,12,13,134 Constitucional, por ejemplo)	37
	Demás causales de responsabilidad (XIII,XVII,XVIII,XXI y XXIII)	38
2.1.6	Organos Competentes:	
	Art. 3ro.,y 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los Organos Internos de Control	39
2.1.7	Sanciones Administrativas:	
	Art. 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	40
2.1.8	Procedimiento Disciplinario	
	Art. 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	46
2.1.9	Resolución Administrativa	47
2.1.10	Recurso de Revocación	48
2.1.11	Obligaciones Administrativas	50
2.2	RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	
2.2.1	Concepto :	51
	Trabajador al Servicio del Estado	53
	Servidor Público	54
2.2.2	Objeto	55
2.2.3	Sujetos	59
2.2.4	Presupuestos de la Responsabilidad y su nexco causal	60
2.2.5	Disposiciones Legales Regulatorias:	
	Ley de Expropiación; Ley de Vías Generales de Comunicación; Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal (derogada); Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; Ley Federal del Trabajo; Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares; Ley del Servicio Postal Mexicano; Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; Ley Aduanera; Reglamento de Tránsito del Distrito Federal; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Código Financiero del Distrito Federal; Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, artículo 23 fracción XI; Ley del Tribunal Contencioso Administrativo, artículo 121 fracción IX; Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, Primer Párrafo	61
2.2.6	Preceptos Legales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:	
	Artículo 20 fracciones I y X; 22 Segundo Párrafo; 94 Cuarto Párrafo; 107 fracción XVII; 111 Noveno Párrafo, 113, Reconocimiento Implícito (Art. 14 Segundo Párrafo; 16 Primer Párrafo; 27 Segundo y Tercer Párrafo	73
2.2.7	Relación existente entre la responsabilidad del Estado, con la de los servidores públicos	75
2.2.8	La responsabilidad directa, indirecta, solidaria y subsidiaria	77
2.2.9	De naturaleza civil (de carácter subjetivo e indirecto, generalmente subsidiario y excepcionalmente solidario) y administrativa (de carácter subjetivo e indirecto, más no subsidiario o solidario	78

2.3	JUICIO DE RESPONSABILIDAD (JUICIO POLÍTICO)	
2.3.1	Síntesis histórica	82
2.3.2	Base Jurídica	83
2.3.3	Causales Generadoras del juicio	83
2.3.4	Sujetos	84
2.3.5	Organos Competentes	84
2.3.6	Exposición del juicio	85
2.3.7	Facultad sancionadora	88
2.3.6.1	Declaración de procedencia	89
2.3.6.2	Opinión de diversos autores	90
2.4	RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE	
2.4.1	Fuentes del presidencialismo mexicano	92
	-Constitución norteamericana de 1787	
	-Constitución española de 1812	
2.4.2	Estructura normativa	93
2.4.3	Características del sistema presidencial y parlamentario (Idea general)	94
2.4.4	Interpretación a la frase "traición a la patria y delitos graves del orden común"	96
	-Restrictiva o gramatical	
	-amplia	
2.4.5	Causas de responsabilidad	98
2.4.6	Procedimiento para exigir la responsabilidad	99
2.4.6.1	Poder absoluto	100
	-Origen del poder presidencial	
	-Factores reales del poder presidencial	
2.4.6.2	Facultades legislativas	102
2.5	SECRETARIA DE LA FUNCION PÚBLICA, ANTES SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (SECODAM)	
	• ORGANO CENTRAL DEL SISTEMA DISCIPLINARIO (SECODAM)	
2.5.1	Antecedentes jurídicos y su evolución	105
2.5.2	Justificación y fines	110
2.5.3	Base constitucional y régimen jurídico actual	111
2.5.4	El control administrativo	131
2.5.5	Funciones	133
2.5.6	Comentarios	137
2.5.7	Esquema general	139

CAPITULO III. DERECHO JURISPRUDENCIAL Y SU APLICABILIDAD EN EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE RESPONSABILIDADES

3.1	Origen, naturaleza y concepto	140
3.2	Formación	152
3.3	Modalidades y funciones de la tesis jurisprudencial	154
3.4	Tesis relacionadas	161

CAPITULO IV. PROPUESTAS DE REFORMAS AL REGIMEN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA 168

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCION

Resulta lógico reconocer que un sistema democrático sin derecho, sería inconcebible, siendo por ello que gobernantes y gobernados deben ajustar sus actos a los principios de legalidad (constitución) y responsabilidad, sin embargo, cabe tener en cuenta por experiencia que en nuestro país, el ejercicio del poder, la aplicación de la norma y la función de autoridad, dependen de la voluntad arbitraria y caprichosa de la “autoridad aplicadora” de la ley, transformando por ende el orden jurídico y perjudicando con su conducta indebida a particulares y al propio estado.

En razón de lo expuesto, los diversos puntos que integran este estudio, se encuentran divididos en cuatro temas fundamentales: *antecedentes históricos internos de las responsabilidades en México; estructura del sistema de responsabilidades del poder ejecutivo federal; derecho jurisprudencial y su aplicabilidad en el régimen constitucional de responsabilidades y propuestas de reforma al régimen de responsabilidad administrativa.*

Nuestra investigación, tiene como propósito señalar algunas de las más elementales situaciones en materia de responsabilidades disciplinarias y que el Sistema Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no expresa claramente y ante esa problemática en este trabajo se formulan y fundan las distintas propuestas para su verdadera y útil solución.

Aunado a lo expuesto y como una manera de complementar los diferentes temas que se pretenden analizar en este estudio en materia de responsabilidad administrativa federal, resulta importante comentar un aspecto relevante y es el que señala el Dr. Agustín Herrera Pérez, cuando argumenta la necesidad de organizar un sistema unitario denominado: Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuyo contenido establezca las bases apegadas a un marco jurídico vigente, lo que se traduce en constituir un ordenamiento legal que se caracterice por contener la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento; Ley del Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su correspondiente Reglamento y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de hacienda, (actualmente denominada Auditoría Superior de la Federación) toda vez que derivado de la

infracción a dichas leyes, se le puede atribuir al presunto infractor, una responsabilidad y por ende una sanción, según la ley que se le aplique, de lo que se desprende que para un mismo tipo de responsabilidad se impone una sanción diferente.

Realmente lo anterior y como se desprende de nuestro estudio constituye una reflexión por lo que respecta a la unificación de los ordenamientos en cuestión, toda vez que sus disposiciones y reformas se hallan enmarcados en textos que datan desde antes que entrara en vigor la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (enero 1983), motivo que origina dudas y ambigüedades respecto de la aplicación e interpretación de tales ordenamientos y por ende la consideración necesaria de que se formulen las modificaciones de actualización a las leyes secundarias en cita, las cuales permitan su aplicabilidad en materia de responsabilidad disciplinaria, estableciéndose de esta manera la sujeción de las mismas, a un mismo régimen de responsabilidades administrativas y consecuentemente a un mismo criterio en la aplicación de la sanción disciplinaria.

De Igual forma es necesario señalar, que la presente tesis sustenta los criterios que justifican plenamente que se deberán sentar las bases legales que establezcan un sistema unitario y de observancia coactiva para el Estado en materia de responsabilidad patrimonial, concretamente en la aplicación del pago de daños causados a un particular con motivo de la actuación indebida del propio Estado a través de sus servidores en ejercicio de la función pública.

Por tanto los temas propuestos que integran en forma directa el desarrollo de esta investigación, se refieren a cuestiones que han provocado siempre en la práctica y a través de los años en la ley misma, controversias, violación de las normas aplicables o bien que han implicado riesgos para la función cumplida por parte de la administración pública.

Siguiendo lo expuesto, el primer punto comprende el conocimiento directo de los cambios legislativos que experimentó el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por consiguiente se hace una referencia específica a la responsabilidad de la

administración pública y a sus propios servidores, se expresa precisamente el proceso de perfeccionamiento, reestructuración y cambios, lo cual presupone un examen de fondo respecto de la evolución de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en México a partir de la Constitución de 1814 hasta el establecimiento de la nueva Ley reglamentaria en 1982.

Dentro de esta concepción e íntimamente vinculado a la Ley secundaria aludida, se enfoca el trabajo de investigación al análisis especial de la responsabilidad administrativa y en seguida y sin pretender ser exactos, con prudencia y sencillez se expone lo concerniente al principio de la responsabilidad patrimonial del Estado. Asimismo se incorpora el Juicio de Responsabilidad o Juicio Político, en razón de la responsabilidad política en que pudieran incurrir los servidores públicos que gozan de fuero.

Igualmente, se desarrolla un tema fundamental que ha originado distintas apreciaciones frente al poder absoluto que nuestra legislación Constitucional y secundaria confiere a favor del depositario del Poder Ejecutivo, siendo en concreto el correspondiente a la Responsabilidad del Presidente, considerando de manera breve, desde los antecedentes de la creación del sistema presidencial en México hasta nuestros días, conteniendo bajo este aspecto los supuestos de su responsabilidad que deja de ser tal cuando se coloca en el plano de su irresponsabilidad según lo ha sostenido inexplicablemente la Ley Fundamental.

En estas condiciones y en función del Control Interno de la administración pública, se hace una consideración de sus diversos antecedentes hasta la elaboración del Esquema Vigente que en forma general distingue a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y que apoyan sus actividades de control.

Por otra parte, se elabora un análisis conducente al derecho jurisprudencial y su aplicabilidad en el régimen constitucional de responsabilidades, se consideran varias cuestiones fundamentales como lo es el origen, naturaleza y concepto respecto de la tesis jurisprudencial y por ende, de la Suprema Corte de Justicia así como su formación, modalidades, y lo que se refiere a las

funciones de la propia tesis jurisprudencial, mencionando por último diversas tesis que revisten importancia en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Finalmente el presente trabajo de investigación se concluye con la exposición de las adecuaciones de solución para el mejoramiento de la aplicación de un Sistema Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, comprendiendo además, algunas consideraciones críticas.

CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS INTERNOS DE LAS RESPONSABILIDADES EN MEXICO.

- 1.1 LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1814
- 1.2 LA CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824
(Arts. 38 III, 39; 40; 43; 44 y 137 párrafos Segundo y Cuarto)
- 1.3 LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836
- 1.4 BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DEL 12 DE JUNIO DE 1843
(Arts. 76; 77; 78; 118 fracción I y 197).
- 1.5 CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857
(Titulo Cuarto, Artículos 103 al 108)
- 1.5.1 LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION DEL 03 DE NOVIEMBRE DE 1870
- 1.5.2 LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 104 Y 105 DE LA CONSTITUCION DEL 06 DE JUNIO DE 1896
- 1.5.3 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917
(Art. 61 y Titulo Cuarto Artículos 108 al 114).
- 1.5.4 PRIMERA REFORMA AL ARTICULO 111 DEL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL DEL 20 DE AGOSTO DE 1928.
- 1.5.5 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1939, PUBLICADA EN EL D.O.F. EL 21 DE FEBRERO DE 1940.
- 1.6.1 SEGUNDA REFORMA AL NUMERAL 111 DEL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL DEL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1944.
- 1.6.2 TERCERA REFORMA AL PRECEPTO 111 DEL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL DEL 08 DE OCTUBRE DE 1974
- 1.6.3 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1979, PUBLICADA EN EL D.O.F. EL 04 DE ENERO DE 1980.
- 1.6.4 REFORMAS AL TITULO CUARTO EN SUS ARTICULOS DEL 108 AL 111 DE LA CONSTITUCION DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982.
- 1.6.5 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1982.

CAPITULO 1.-ANTECEDENTES HISTORICOS INTERNOS DE LAS RESPONSABILIDADES EN MÉXICO.

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1814

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, fue el primer ordenamiento constitucional mexicano en el que se determinaba la responsabilidad de los funcionarios públicos mediante un juicio de residencia, establecido por un tribunal de residencia encargado de conocer de faltas cometidas por los servidores de la cosa pública como lo eran los titulares de los ministerios, diputados, miembros del supremo gobierno, miembros del supremo tribunal de justicia y, en general a todo empleado público (Artículos 59, 196 y 224).

De importancia trascendental como primer documento constitucional de México y antecedentes fundamentales en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos y la manera de llevarla a cabo, el Decreto en cuestión se hace constar de 242 artículos formados en XXII Capítulos *"cumple en la historia de México precisamente el papel de fundador del Estado y es, por ello, muestra Constitución Constituyente"*. 1 Coincidiendo varios autores en declarar que dicha Carta Magna *"contiene una auténtica declaración de derechos del hombre y del ciudadano"*. 2

Igualmente en el numeral 41 señaló que permanecía el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano, junto con la creación de el Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, reconociéndoles el tratamiento de "alteza", a sus individuos el de "excelencia" y el de "señoría" a sus secretarios, es decir, se reconocieron como autoridades con el título conferido.

Se instituye como garantía social la seguridad de los ciudadanos, requiriendo para su existencia que los límites de los poderes y la responsabilidad de todos los funcionarios públicos estén determinadas en la ley (Artículo 27).

Es importante destacar, como ya se hizo notar, que el primer documental constitucional adoptó formalmente la institución del juicio de residencia desarrollado en la Nueva España, el cual tenía por objeto tomar cuenta *"un juez a otro, como a corregidor o alcalde mayor, a otra persona de cargo público, de la administración de su oficio por aquel tiempo que estuvo a su cuidado; y el proceso o autos formados al residenciado."* 3

1 González Avelar, José Miguel, La Constitución Constituyente de Apatzingán, en "La Constitución de Apatzingán y otros ensayos," Sep-Setentas, núm. 91. México, SEP, 1973, p.46.

2 Torre Villar, Ernesto de la , La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano, México, UNAM, 1964, p. 57; Gamas Torruco, José, Los derechos del hombre en la Constitución de Apatzingán, p. 357; Noriega, Alfonso, Los derechos del hombre en la Constitución de 1814, p. 413, estos dos últimos en varios, "Estudios sobre el Derecho Constitucional de Apatzingán", México, UNAM, 1964.

3 Escriche, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Bogotá, Temis, 1987, p. 482.

Es evidente que el ordenamiento en cita, reglamentaba la creación de un tribunal de residencia, encargado de conocer de faltas cometidas por los miembros integrantes de las autoridades en cuestión, y en general por los servidores de la cosa pública, es decir, la responsabilidad de los funcionarios públicos se hace constar normativamente en la carta magna, disponiendo este ordenamiento que dicho tribunal debería conocer privativamente de las causas concernientes a los individuos del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, pudiendo admitir todas las acusaciones que se formularan en contra de los funcionarios referidos, dentro del término perentorio de un mes (Artículos 224 y 225).

En relación a los diputados que integraban el Supremo Congreso, no procedía interponer cargo alguno en su contra derivado de sus opiniones, garantía consignada actualmente en el artículo 61 de nuestra actual Carta Magna, sin embargo quedaban sujetos al juicio de residencia por su desempeño en la Administración Pública, pudiendo ser acusados entre otros por los delitos de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos (Artículo 59). En el caso de los individuos integrantes del Supremo Gobierno, su responsabilidad podía consistir en arrestar a cualquier ciudadano no más de cuarenta y ocho horas sin remitirlo al tribunal competente (Artículo 166). Dentro del orden constitucional se prevé que el Supremo Congreso, proceda hacer efectiva la responsabilidad de sus individuos como la de los demás funcionarios.

Con las anteriores consideraciones he de afirmar que la Constitución de Apatzingán puntualizaba la necesidad de adoptar una constitución mexicana que además de normar la independencia de la vida política del país, fuera útil para concebir principios que regularan la actividad de todo servidor público, en el desempeño de la función pública, según parece de los términos de responsabilidad y del juicio de residencia que se desprenden de sus artículos 27, 59, 103, 120, 141, 145, 146, 147, 149, 150, 164, 167, 173, 193, 194, 195, 196, 200, 212, 224 A 231.

LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824 (Artículos 38, fracción III; 39; 40; 43; 44 y 137 párrafos segundo y cuarto).

Raúl F. Cárdenas, en la "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", en el apartado de antecedentes patrios de la responsabilidad de funcionarios, alude que los preceptos de la Constitución de 1824 que se pueden mencionar como antecedentes de los artículos 108 al 114 de la Constitución de 1917 son: "*Artículos 38, fracción III, 39, 40, 43, 44 y 137, fracción V*". 4

Por su parte José Trinidad Lánz Cárdenas, en su estudio de "La Contraloría y el Control Interno en México", páginas 143 y 144, hace mención de un conjunto de preceptos relacionados con el funcionamiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos dentro de la constitución de 1824, siendo los siguientes: "*Artículos 38, fracciones I, II, III y IV, 39, 42, 43, 44, 107, 108, 109, 119, 137, fracción V apartado sexto y 163*" 5

4 Cárdenas, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios públicos, antecedentes y leyes vigentes de México, México Porrúa, 1982, p. 25.

5 Lánz Cárdenas, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, antecedentes históricos y legislativos México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 143 y 144

Leonel Péreznieto Castro, en su estudio de "Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional", señala como numerales que regulaban la responsabilidad de los funcionarios públicos en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 los siguientes: " *Artículos 38, fracción III, 39, 40, 43, 44 y 137, fracción V, párrafos segundo y cuarto*". **6**

En particular considero que los preceptos que norman de una manera especial la actuación de los servidores públicos en la Carta de 1824, son en esencia los artículos 38, fracciones I, II, III y IV, 39, 42, 43, 44, 107, 108, 109, 110, fracciones XIX y XX, 112, fracciones II y IV, 119, 139 y 164, exponiendo brevemente tales numerales, resultando importante comentar previo a su exposición que la Ley Fundamental de 1824, dividía el Supremo Poder de la Federación en legislativo, ejecutivo y judicial (Artículo 6º.), consignando las distintas disposiciones sobre el sistema de responsabilidad en que pudieron incurrir los funcionarios públicos.

Por lo que se refiere al titular del supremo poder ejecutivo de la federación (presidente de los estados unidos mexicanos), su responsabilidad se originaba por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, por cohecho o soborno. Aunado a lo anterior, se encontraba sujeto a responsabilidad por actos relativos a impedir que se llevaran a cabo las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos tomarán posesión de sus destinos, incluyendo el supuesto consistente en impedir a las cámaras, el ejercicio de sus facultades prevenidas en el orden constitucional de referencia, es necesario advertir que en la Carta de 1824 se depositaba el poder legislativo de la federación en un congreso general, dividiéndose éste en dos cámaras la de diputados y senadores (Artículo 7º.); el vicepresidente en el caso de las fuerzas de mar y tierra, no tendría autoridad individual sobre ellas; en análoga situación no podría privar de su libertad a nadie, ni imponer pena alguna, salvo que así lo exija el bien y seguridad de la nación; igualmente no debería ocupar la propiedad de un particular ni corporación, y por ende no podría molestarlo en la posesión, uso o aprovechamiento de la misma; no podría sin permiso del congreso salir del Territorio de la República durante el desempeño de sus funciones así como un año después de concluido el cargo; acatar los términos del dictamen que emitiera el consejo de gobierno en relación a negocios particulares o gubernativos.

En relación con lo expuesto, en forma indistinta la cámara de diputados o senadores constituidas en gran jurado tendría conocimiento de la infracción, sólo en el supuesto que el presidente o sus ministros fueran acusados por actos en que hayan intervenido el senado o el consejo de gobierno, correspondería adoptar la calidad de gran jurado a la cámara de representantes, siendo ésta misma cámara competente para conocer los casos de acusación contra el vicepresidente por cualquier delito cometido durante el tiempo de su en cargo.

Tratándose del término y cargos que se le pudieran formular durante su período funcional en lo que se refiere al presidente sólo podría ser acusado ante las cámaras y únicamente por los delitos en comento. Se consideraba que una vez expirado su período y dentro del plazo de un año, podría ser acusado ante las cámaras además de los hechos de carácter delictivo, por cualquier otro cometido durante el período de su gestión gubernativa; el vicepresidente podría ser acusado por cualquier delito cometido durante el desempeño de su cargo, conociendo en calidad de gran jurado la cámara de representantes; en situación análoga el presidente y vicepresidente no podrían sin permiso del congreso salir del territorio de la república durante su encargo y un año después.

6 Péreznieto Castro, Leonel, *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional*, México, Porrúa, 1987, p 41.

Por lo que respecta a las atribuciones del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el ordenamiento en sí mismo comprendía el Vigilar que la justicia se administrara pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, Tribunales y Juzgados de la Federación y por ende que sus sentencias se ejecutaran debidamente; suspender hasta por tres meses y privar de la mitad de sus sueldos en igual término a los empleados de la federación, infractores de sus órdenes y decretos, remitiendo en su caso los antecedentes al Tribunal correspondiente (Artículo 110, fracciones XIX y XX).

En el orden constitucional instituido, respecto a los individuos de la Corte Suprema de Justicia su responsabilidad se traduce por cualquier delito cometido durante el tiempo y en ejercicio de su puesto, siendo juzgados sus integrantes por un jurado especial.

En relación con los secretarios de despacho eran responsables por la comisión de cualquier delito cometido en el ejercicio de su empleo, disponiendo además el ordenamiento constitucional en cita su responsabilidad del refrendo y se traduce en que todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberían ir firmados en su calidad de secretario. Asimismo los actos del presidente que autorizaban con su firma contra la constitución, el acta constitutiva, leyes generales y constituciones particulares de los estados, originaban su responsabilidad subsidiaria.

Por lo que concierne a los gobernadores de los estado, su responsabilidad surge por infracciones de la constitución federal, leyes de la unión, u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la unión, y por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma constitución y leyes, pudiendo conocer de las acusaciones en cuestión, indistintamente la cámara de diputados o senadores, debiendo fungir como gran jurado igualmente los diputados y senadores que integraban el cuerpo legislativo. Por sus opiniones en el desempeño de su encargo no podrían ser reconvenidos, en cambio se prevé su acusación por causas criminales ante la cámara de cuya adscripción no procedieran, constituyéndose la misma en gran jurado para determinar si ha o no lugar a la formación de causa. Derivado de la declaración afirmativa de la cámara correspondiente, quedaba el acusado suspenso del encargo y puesto a disposición del tribunal competente.

De la misma manera dentro del orden constitucional se prevé que la Corte Suprema de Justicia es el órgano competente para conocer “de las infracciones de la constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley”, mencionando el propio ordenamiento que “todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, deberá prestar juramento de guardar esta constitución y la acta constitutiva”.

Para concluir la parte dedicada a quienes se encontraban sujetos al juicio de responsabilidades cabe agregar que a la Corte Suprema de Justicia le correspondía conocer sobre las responsabilidades, previa declaración de procedencia emitida por la cámara correspondiente, atribución que adquiriría un jurado especial conformado por 24 miembros para juzgar a los individuos que la integraban.

LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Constitución centralista dividida en siete estatutos, signada en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, sustentaba entre otros aspectos el régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos, determinando en este ordenamiento que los derechos de ciudadano se perderían por ser deudor calificado en la administración y manejo de cualquiera de los fondos públicos, previniendo un sano desarrollo en materia de elecciones, se prevé la responsabilidad de los miembros de las Juntas Departamentales derivado de la omisión de la elección el día prefijado sin que haya enviado el acta correspondiente a la secretaría de la cámara de diputados. (Artículo 3º. fracción V; de la Ley Segunda).

Se estableció un Supremo Poder Conservador, institución que representaba el arbitrio para que ningún poder traspasara los límites que la ley fundamental establecía (conservar el orden legal), por lo que concierne al Presidente de la República, declaraba por pedimento del Congreso General su incapacidad física o moral (Artículo 12, fracción IV, de la Ley Segunda). En este régimen constitucional aparece la expresión “delitos comunes”, cuya presunta comisión originaba responsabilidad por causa criminal por parte del Presidente de la República, de los diputados y senadores, ministros de la Corte Suprema de Justicia y la Marcial, así como secretarios del despacho, consejeros y gobernadores, haciendo efectiva la acusación por dichos delitos, ante la cámara de diputados, tratándose de un diputado, conocería de la acusación la cámara de senadores. (Artículos 47, 48, 49 y 50 de la Tercera Ley).

En el caso de que se tratara de la acusación por delitos comunes que se imputara a cualquier funcionario en cita, la acusación debería presentarse ante la cámara respectiva, la cual una vez que declaraba en sentido afirmativo se pondría al reo a disposición de la corte suprema de justicia para ser juzgado, además por lo que respecta al Presidente de la República en el supuesto de ser acusado sólo se necesitaba la confirmación de la otra cámara. (Artículo 49, Tercera Ley).

Además en lo referente a los efectos de la declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, eran suspender al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano. (Art. 49 y 50 tercera ley constitucional y 12, fracción II, de la quinta ley)

Por lo que se refiere a los delitos oficiales cometidos por los funcionarios públicos en comento (a excepción del Presidente de la República), una vez interpuesta la acusación ante la cámara de diputados, y en el caso de que hubiese formulado su declaración en sentido afirmativo, el senado instruido el proceso y oídos los acusadores y defensores, emitía su decisión imponiendo la destitución o inhabilitación perpetua o temporal del funcionario público en el ejercicio de su cargo o empleo. Cuando derivado del proceso y a juicio del senado resultara el acusado merecedor a mayores penas, enviaría el proceso al tribunal respectivo. (Artículo 48, Tercera Ley).

En razón de lo expuesto se advierte que se establecía la figura del fuero constitucional en el sentido de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias y requisitos de procedencia o desafuero de determinados funcionarios públicos, en este orden se prohibía iniciar todo proceso penal por la presunta comisión de delitos comunes sin la previa declaración de la cámara respectiva de haber lugar a la formación de causa; se estableció también el fuero para los

miembros del Supremo Poder Conservador. sin embargo, en el caso de que cometieren un delito (causa criminal) la acusación debería interponerse ante el Congreso General, reunidas las dos cámaras correspondiéndole calificar si había lugar a la formación de causa y habiéndolo seguir ésta de existir razón para ello, concluyéndola la Suprema Corte de Justicia, la cual conocía además de los negocios civiles en que fueran demandados dichos funcionarios.(Artículos 18 de la 2ª. Ley const. y 12 frac. I de la Quinta Ley const.)

Dentro del orden constitucional se prevé el fuero bajo su aspecto de inmunidad (privilegio o prerrogativa que origina irresponsabilidad jurídica), en relación a los individuos que integraban el supremo poder conservador, instituido en el artículo 17 de la Segunda Ley, cuyo contenido establecía que dicho poder no era responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, siendo que sus individuos en ningún caso podrían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

En lo que se refiere a los diputados y senadores gozaban de dicha inmunidad, contemplada en el numeral 55 de la Tercera Ley, disponiendo que serían inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de su encargo y que en ningún tiempo y por ninguna autoridad podían ser reconvenidos ni molestados por ellas.

Conforme a la Ley Fundamental, la determinación de la responsabilidad por parte de los funcionarios públicos mencionados en los numerales 47 y 48 de la Tercera Ley, requería del cumplimiento de determinados supuestos, como lo es lo consignado en el artículo 15, fracciones III y IV, de la Cuarta Ley, que describen como prerrogativas del presidente entre otras el no poder ser acusado criminalmente durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes, o mientras fungía como presidente, sino en los términos que prescribían los artículos en cuestión. Aunado a lo anterior no podía ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta, pudiendo ser procesado, una vez que ambas cámaras declaraban su confirmación; situación prevista en el precepto 49 párrafo último de la Tercera Ley Constitucional. Sobre el particular los trece consejeros que formaban el Consejo de Gobierno como lo constituye el artículo 21 y 26 de la Cuarta Ley, sólo serían responsables por los dictámenes que dieran contra ley expresa, singularmente si era constitucional o por cohecho o soborno, exigiéndosele responsabilidad en los términos prescritos en la Tercera Ley Constitucional.

Por otra parte, en lo que respecta a los secretarios de despacho, el artículo 19 de la Cuarta Ley Constitucional, sostenía su responsabilidad por autorizar con su referencia todo acto contrario al orden legal establecido en el artículo 18 de la propia Cuarta Ley. De conformidad con el numeral 32 de la Cuarta Ley, se consideraban responsables los Ministros por la falta de cumplimiento a las leyes que debían tenerlo por su ministerio, así como de los actos del presidente que autorizara con su firma y que fueran contrarios a las leyes, singularmente las constitucionales; sólo en el modo y término que estipulara la Tercera Ley Constitucional, se podría hacer efectiva tal responsabilidad. Este ordenamiento consideró en el artículo 9º., que los miembros de la Corte Suprema de Justicia, no serían juzgados en sus negocios civiles y en sus causas criminales, sino del modo y por el tribunal establecido en la Segunda y Tercera Ley Constitucional.

La propia ley fundamental establecía la facultad disciplinaria del titular del Poder Ejecutivo, al concederle la atribución de suspender de sus empleos hasta por tres meses y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de su nombramiento, infractores de sus órdenes o decretos y en el caso que considerara debérseles formar causa pasaría los antecedentes al tribunal respectivo. (Artículo 17, fracción XXIII de la Cuarta Ley).

Los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, no podrían ser juzgados en sus negocios civiles y en sus causas criminales, sino del modo y por el establecido en la Segunda y Tercera Ley Constitucional. (Artículo 9º., de la Quinta Ley Constitucional - estructuraba el Poder Judicial de la República Mexicana).

Una vez declarado el desafuero o procedencia de los altos funcionarios, se entendía que la corte era el órgano competente para proceder al conocimiento de los asuntos civiles y penales que se promovieran en contra de los individuos del Supremo Poder Conservador; conocer de asuntos penales que se promovieran en contra del Presidente de la República, Diputados, Senadores, Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores de los departamentos; desde la primera instancia, conocer de asuntos civiles y penales por delitos comunes en contra de Gobernadores y Magistrados de los tribunales superiores de los departamentos, además era competente para tener conocimiento de asuntos de responsabilidad de los propios Magistrados así como de causas criminales que debían formarse contra los subalternos inmediatos de la misma corte, por concepto de faltas, excesos o abusos cometidos durante el ejercicio de sus encargos (Artículo 12, fracciones I, II, III, VII y X de la Quinta Ley Constitucional).

En relación a las responsabilidades correspondería a los Tribunales Superiores de los Departamentos de conformidad con el numeral 22 fracción II, conocer de dichas responsabilidades , así como de las causas civiles y penales en que incurrieran los jueces inferiores del territorio que corresponda. De igual manera conocerían de los procedimientos instaurados en contra de los subalternos y dependientes del Tribunal, por faltas, abusos o excesos producidos a lo largo de su función pública. Asimismo el dispositivo 31 de la propia Quinta ley, indicaba que los cargos de fiscales y miembros de la Corte serían perpetuos (inamovibles), salvo por los motivos consignados en las Leyes Segunda y Tercera.

A mayor abundamiento se reconocía la acción popular en contra de los magistrados y jueces, cuando estos fueran presuntamente responsables de los delitos de cohecho, soborno y baratería (Artículo 36 de la Quinta Ley Constitucional). Igualmente se prevenía que toda inobservancia de los principios procesales en materia civil produciría la nulidad del acto y generaría la responsabilidad del juez (Artículo 37 de la Quinta Ley Constitucional), respecto a los principios procesales en materia penal, por su inobservancia estaba constituida la responsabilidad del juez (Artículo 38 de la Quinta Ley Constitucional)

Por lo que toca a la Sexta Ley, estaba dirigida a organizar la división interior de la República y sus pueblos, por ende reconocía a los Gobernadores la facultad de remover a los prefectos y subprefectos del departamento, oyendo previamente el dictamen de la junta departamental, y establecía la atribución del Gobernador para “suspender hasta por tres meses, y privar aun de la mitad del sueldo por el mismo tiempo, a los empleados del departamento.” (Artículo 7, fracción V y VII). Además, las juntas departamentales de acuerdo con el artículo 14, fracción X,

solicitarían al Supremo Poder Conservador para que declarara, cuando está el Presidente de la República obligado a renovar todas las carteras de la Administración por el bien de la Nación y

Por último la Séptima Ley prevenía que todo funcionario público, al tomar posesión, prestaría juramento de guardar y hacer guardar, según le correspondiera las leyes constitucionales, del mismo modo sería responsable por las infracciones que cometiera o impidiera.

BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DEL 12 DE JUNIO DE 1843

(Artículos 76, 77, 78, 118, fracción I y 197)

Contiene 202 artículos.

Acordadas por la honorable junta legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionados por el supremo gobierno provisional con arreglo a los mismos decretos del 15 de junio de 1843, y publicadas por bando nacional el 14 del mismo mes y año

FORMA DE GOBIERNO: República Representativa Popular.

PODER LEGISLATIVO: Congreso -Diputados

-Senadores

-Presidente de la República (por lo que respecta a la sanción de las leyes)

CAMARA DE SENADORES: 73 Individuos

FORMACIÓN DE LAS LEYES: -Presidente de la República

-Diputados

-Asamblea Departamentales

-S. C J. (en lo relativo a la administración de su ramo)

PODER EJECUTIVO: Presidente de la República (cinco años)

DEL MINISTRO:

1. De Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía

2. De Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria

3. De Hacienda y

4. De Guerra y Marina

CONSEJO DE GOBIERNO: 10 y 7 Vocales nombrados por el Presidente

DEL PODER JUDICIAL:

Suprema Corte de Justicia

Tribunales Superiores

Jueces Inferiores de los Departamentos y en los demás que establezcan las leyes, subsistirán los tribunales especiales de Hacienda, Comercio y Minería.

La Corte Suprema de Justicia se integrará de 11 Ministros

conforme al contenido de los artículos que la forman, se advierte en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos, respecto del Poder Ejecutivo lo siguiente:

Dispuso como prerrogativas del Presidente de la República, que no podría ser acusado y por ende sujeto a todo proceso penal durante su presidencia y un año después de terminado su encargo, salvo el caso de la comisión de delitos oficiales consistentes en traición contra la independencia nacional y forma de gobierno expresada en las bases.

En relación de delitos comunes, se procedería contra el presidente, pasado un año de haber cesado en sus funciones. Conforme a lo prevenido en las bases orgánicas, la Corte Suprema de Justicia debería conocer de los delitos oficiales en comento, previa declaración de ambas cámaras por haber lugar a formación de causa, erigidas en jurado (Arts. 78 y 90).

En el mismo sentido, en cuanto a los diputados y senadores, su correspondiente cámara, contrae la facultad de conocer de las acusaciones que se formularan contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha ó no lugar a la formación de causa. (Artículo 76). La declaración de referencia se requería, sólo que en esta situación debería provenir de cualquiera de las dos cámaras en calidad de Gran Jurado, en lo que se refiere a las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de departamento (Artículo 77).

De la misma manera se debería emitir la declaración en cuestión por las dos cámaras formando jurado, como resultado de las acusaciones que se hicieran por delitos oficiales contra todo el ministerio, ó contra toda la Corte Suprema de Justicia o la Marcial (Artículos 76, 77 y 78).

En cuanto a la situación de los diputados y senadores, el propio ordenamiento fundamental confirmó su inviolabilidad por sus opiniones y votos durante el desempeño de sus funciones (Artículo 73). Los ministros además de ser responsables de los actos del presidente que autorizaran con sus firmas contra la constitución y las leyes, procedía su responsabilidad por las resoluciones que se tomaran en junta de ministros (los que las acordaran) (Artículos 100 y 102).

De lo expuesto se concluye que la Corte Suprema de Justicia, asumía como tribunal competente la facultad de conocer en todas instancias de las causas criminales que se promovieran contra los funcionarios públicos a quienes el congreso o las cámaras declararan con lugar a la formación de causa, y de las civiles de los mismos; permaneciendo la acción popular contra cualquier funcionario público que cometiese prevaricación (delinquir los empleados públicos, dictando o proponiendo a sabiendas o por ignorancia inexcusable, resolución de manifiesta injusticia), por cohecho, soborno o baratería (delito cometido con fraude) (Artículos 118, fracción I y 197). Asimismo éste ordenamiento consideraba por parte de todo funcionario el juramento de cumplir con lo dispuesto en las bases, antes de tomar posesión de su cargo o para continuar en él (Artículo 201).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857 (Título IV Artículos 103 a 108)

Se establece la responsabilidad de los funcionarios públicos en el sentido siguiente:

LOS DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA UNION, INDIVIDUOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA Y SECRETARIOS DE DESPACHO,

-Por delitos comunes

-Por delitos, faltas u omisiones (en el ejercicio de su encargo)

LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS:

-Por infracción de la Constitución y Leyes Federales

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA:

-Traición a la patria, violación expresa de la constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común (durante el tiempo de su encargo).

Delito Común:

El Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha ó no lugar a proceder contra el acusado. En caso afirmativo el acusado queda por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes (Artículo 104).

Delitos Oficiales:

El Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia (Artículo 105).

En su Título Cuarto denominado "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", consignó las primeras leyes sobre responsabilidades. Concebida en una época de graves desavenencias políticas entre los partidos liberal y conservador, la inconformidad de la iglesia, las conspiraciones, la guerra de tres años, el imperio, aunado a la propia convicción del presidente Comonfort en relación a que no se podía gobernar con la nueva carta, que su observación era imposible porque al crear el gobierno congresional la constitución dejaba desarmado al ejecutivo frente a l congreso, provocaron que no tuviera plena vigencia.

"Los delitos comunes se entienden con contraposición de los delitos oficiales y no en contra de los delitos del orden común y del orden federal" 7

Ahora bien hay que reconocer que esta Ley Fundamental, favoreció la creación por vez primera de un apartado único de responsabilidades; así estableció en el numeral 103 que los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, eran responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas ú omisiones (delitos oficiales) en que incurrieran en razón de su función.

7 Cárdenas, Raúl F., Ob. cit., p. 28.

Igualmente dispuso que los gobernadores de los estados atendieran a su responsabilidad por infracción a la constitución y leyes federales; reconoció la responsabilidad del presidente de la república, el cual sólo podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la constitución, ataque a la libertad electoral y por delitos graves del orden común (contraposición de los delitos oficiales, entendiéndose por éstos, las violaciones de carácter político). Conforme al Código Penal en vigor, no se establecía la distinción entre delitos graves y no graves, consignaba los ilícitos en delitos en estricto sentido y en faltas, ambos ilícitos eran motivo de jurisdicción de los mismos tribunales. Por reforma del 13 de noviembre de 1874, se contempló como sujetos de responsabilidad, a los senadores en términos de los fijados para los diputados, por otra parte se estableció el requisito previo del “desafuero” (remover el fuero de no procesabilidad), y proceder penalmente en contra de los altos funcionarios. El 6 de mayo de 1904, se cambió el término de “Individuos” por el de “Magistrados” de la Suprema Corte, se agregó como sujeto de responsabilidad al Vicepresidente de la República, en iguales términos a que se refiere para el Presidente de la República.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 104 del ordenamiento en cuestión, tratándose de delitos comunes el congreso erigido en gran jurado declarararía, a mayoría absoluta de votos, si había o no lugar ha proceder en contra el acusado, en el caso de ser afirmativa la declaración, quedaba por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes. Tomando en cuenta el restablecimiento del senado por medio de la reforma del 13 de noviembre de 1874, se cambió el término “Congreso” por el de “Cámara de representantes” (Artículo 104 reformado el 13 de noviembre de 1874).

Por otra parte tratándose de delitos oficiales, el congreso como jurado de acusación (órgano de instrucción) y a mayoría absoluta de votos, le correspondía declarar si había o no lugar a proceder contra el acusado, en caso afirmativo, quedaba separado de su encargo y puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia (órgano de sentencia), misma que en Tribunal Pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusado si lo hubiere, procedería a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley estableciera. Como resultado de la reforma del 13 de noviembre de 1874, por virtud del sistema bicameral concebido, la cámara de diputados se convertía en jurado de acusación y el senado se constituía en órgano de sentencia. (Artículo 105, reformado el 13 de noviembre de 1874).

En lo que concierne al numeral 106 prohibía el otorgamiento del indulto, asimismo cuando el responsable hubiera sido condenado por la comisión de delitos oficiales. El artículo 107 expresaba que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podría exigirse durante el período en que el funcionario ejercía su encargo y un año después, es decir, se establecía la prescripción de la acción para iniciar un proceso. Se reconoció la responsabilidad civil, toda vez que el precepto 108 consignaba que en controversias de naturaleza civil, no se reconocería fuero, ni inmunidad para ningún funcionario. Es conveniente mencionar que los últimos tres preceptos en cuestión no sufrieron reforma alguna durante el período de vigencia de la Carta liberal.

Dentro del orden de la Ley Fundamental, subsistieron el fuero de guerra y el constitucional. El fuero daba lugar a proceder según se tratara de delitos comunes o delitos oficiales, en el primer caso, a dicho procedimiento se le denomina antejuicio, toda vez que se traduce en que no se

podría proceder en contra de los altos funcionarios si la cámara de diputados no había formulado previamente una declaración afirmativa, en el sentido de proceder en su contra, en segundo término “el juicio político”, se originaba por virtud de que dichos funcionarios incurrieran en la comisión de delitos oficiales, siendo responsables sólo durante su encargo y un año después.

El 13 de noviembre de 1874, *se reformó la constitución* y se creó la Cámara de Senadores, quién asumió la jurisdicción política que tenía encomendada la Suprema Corte, como jurado de sentencia, en un juicio político.

De lo expuesto se deduce así como de los elementos señalados, que el contenido de la Ley Fundamental su aplicación en la práctica NUNCA hubiera tenido lugar antes de que se expidiera la ley de 1870, toda vez que no existía pena aplicable, ni numeral que reglamentara los delitos oficiales.

LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACIÓN DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1870

Constituye la primera ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución de 1857, denominado “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, aplicable como se advierte de su contenido sólo a los “altos funcionarios” contemplados en el Título de referencia (Artículo 7º. Constitucional).

En el referido ordenamiento se definían los mecanismos para calificar los delitos, las faltas y las omisiones oficiales, sin embargo su expedición no obedeció para tal efecto, su creación está íntimamente vinculada a la necesidad del presidente Benito Pablo Juárez García, de “*limitar la amplísima libertad de la entonces única integrante del Congreso la Cámara de Diputados, en cuanto a la interpretación de los delitos políticos o delitos oficiales mencionados en el artículo 105 de la Constitución de 1857*” **8**

Así, a través de la medida adoptada Juárez atacaba “*los intereses que se gestaban en el Congreso, contrarios al Proyecto de Nación, y fortaleció su poder real respecto de los enemigos de la restauración de la República, asumiendo la capacidad para discernir sobre el fincamiento de responsabilidades de los altos funcionarios de la Federación.*” **9**

El contenido fundamental de dicho ordenamiento fue el de establecer las disposiciones relativas a los delitos oficiales, faltas e infracciones cometidas por los altos funcionarios públicos (Artículos 1º., 2º., y 3º.)

8 Cárdenas, Raúl F., Ob. cit., p. 36.

9 Péreznieto Castro, Leonel, Ob. cit., p. 37.

Por lo anterior, determinaba las sanciones a que se hubiera hecho acreedor el funcionario infractor, en su artículo 7º, mencionaba a los funcionarios que ostentaban la calidad de altos funcionarios de la federación, cuyos delitos faltas u omisiones deberían juzgarse y castigarse, incluyendo en el precepto, el término en que se les podía atribuir la responsabilidad oficial (durante su encargo y un año después).

Asimismo constituía el Derecho de la Nación al igual que el de los particulares hacer efectiva ante los tribunales competentes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por daños y perjuicios causados al incurrir en delito, falta u omisión, una vez declarada la culpabilidad de los altos funcionarios de la federación (Artículo 8º).

La nueva ley de responsabilidades prevenía que en el caso de que además de un delito oficial, se le atribuyera al responsable la comisión de un delito común, debería sentenciarse por el primero, debiendo ser puesto a disposición del juez competente, para que de oficio o a petición de parte se le juzgara y aplicara la pena correspondiente al delito común (Artículo 9º).

Plasmó el procedimiento a seguir y la acción popular que se concedía frente a los delitos, faltas u omisiones oficiales (Artículos 10 y 11). Bajo las disposiciones de ésta ley primera, se determinaron como sujetos de responsabilidad, a los diputados, integrantes de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios del Despacho y Gobernadores de los Estados, cuya responsabilidad surge por infracciones a la Constitución y leyes federales; el Presidente de la República por lo que concierne a los delitos de traición a la patria, violación expresa de la constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

En cuanto a delitos oficiales, consideró siete sobre los cuales deberían juzgarse y castigarse: ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave de la constitución o leyes federales. Consideró a su vez como sanciones por lo que respecta a su infracción, la destitución del cargo y la inhabilitación del responsable por un término de 5 a 10 años, las faltas oficiales eran sancionadas con suspensión en el cargo y la inhabilitación de uno a cinco años y en los supuestos de omisiones, la sanción se reduce de seis meses a un año de suspensión e inhabilitación.

Es importante señalar que en la fecha de promulgación de este ordenamiento conocido como "Ley Juárez", no se habían expedido aun el Código Penal ni los Códigos Procesales, ni tampoco se concebía el sistema bicameral, sin embargo contemplaba ya de manera incipiente la creación legal de la responsabilidad administrativa, civil y política así como la determinación del procedimiento de desafuero. Por último es importante advertir que en la misma ley se fundaba que las responsabilidades de los servidores públicos en el inicio de su estructuración secundaria, estuviera influida por el Derecho Penal

LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 104 Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN DEL 6 DE JUNIO DE 1896.

Consta de 64 artículos regulados en seis capítulos, el primero se identifica como “responsabilidad y fuero constitucional de los Altos Funcionarios Federales”, señalaba por vez primera como altos funcionarios federales a los Diputados, Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios del Despacho, los cuales podrían ser responsables de los delitos comunes y de los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurrieran en el ejercicio de su cargo, respectivamente. En cuanto al Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común y los Gobernadores de los Estados definidos como “Agentes de la Federación”, eran responsables por infracciones a la constitución y a las leyes federales. Además, Disponía que el Congreso General era el órgano competente para conocer de la responsabilidad oficial de los altos funcionarios durante su encargo y un año después de cesado en el mismo. Asimismo previno que los miembros integrantes del poder legislativo gozarían de fuero desde el día de su elección, salvo que durante el desempeño y con motivo de algún empleo, cargo público o comisión durante el período en que disfrutaran del fuero hubieren aceptado otro encargo, a no ser que al propio tiempo estuvieren ejerciendo sus funciones propias.

Además señaló como requisito indispensable la declaración de procedencia del gran jurado a efecto de proceder contra los funcionarios referidos por delitos o faltas del orden común y estableció que en las demandas del orden civil no existía fuero y por ende ni inmunidad para los altos funcionarios. El Capítulo II, denominado “De las secciones instructoras”, consigna la manera de formar las secciones instructoras del gran jurado, así como el número de individuos que las integren. En los capítulos subsecuentes abordan los procedimientos relativos a la responsabilidad de los altos funcionarios de la federación en los casos previstos en la Constitución del 57. El Capítulo III, en los preceptos que lo contiene, dispone el procedimiento respecto a la comisión de delito común, por parte de un alto funcionario investido de fuero constitucional, debiendo conocer de los supuestos de acusación, en primer término la cámara de diputados, quién remitiría su contenido a la sección instructora correspondiente, misma que formulaba su dictamen en sentido afirmativo o negativo. De la misma manera *“en un capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario, solicitara de la Cámara de Diputados la “Declaración de Inmunidad”, para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra.”* ¹⁰ En esta época los jueces investigaban los delitos, seguían los procesos y dictaban la sentencia respectiva

¹⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El derecho disciplinario de la función pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1990, p. 57

A través del Capítulo IV, se abordan las disposiciones relativas al “procedimiento del jurado de acusación”, de la cámara de diputados en los casos de responsabilidad oficial, o bien cuando concorra con éste la comisión de un delito común, declarando la absolución o condena del funcionario a mayoría absoluta de votos, si fuere condenatoria quedaba separado en el ejercicio de su encargo y se le pondría a disposición de la cámara de senadores, que erigida en jurado de sentencia (Procedimiento del jurado de sentencia, Capítulo V) y con audiencia del reo y del acusador si lo hubiere, procedería a aplicar a mayoría de votos la pena que la ley designe, por el delito oficial cometido, respecto a la correspondiente concurrencia con un delito común, será puesto a disposición del juez competente previa declaración de la cámara de diputados de haber lugar a proceder.

Por último en el Capítulo VI, se derivan las “Reglas Generales” tocante a la recusación, envío de exhortos, ausencia del acusado y acusador, algunos señalamientos de las secciones instructoras, otras relativas al gran jurado, jurado de acusación o jurado de sentencia, así como las fórmulas para la publicación de las declaraciones y veredictos, para las resoluciones del gran jurado, del jurado de acusación y del jurado de sentencia.

No se debe dejar inadvertido mencionar que esta *ley segunda en materia de responsabilidades* aprobó que los diputados y senadores suplentes, gozarían de fuero hasta el día que se les llamara para el desempeño de su encargo en calidad de propietarios

Igualmente no hace injerencia a los delitos oficiales, toda vez que su definición fue considerada por el artículo 1059 del Código Penal de 1872, el cual fue derogado por el Código de 1929 y finalmente adolece de causa de EXPLICACIÓN **que esta ley conforme a su texto, haya servido de modelo a las leyes de responsabilidades de 1940 y 1980, no obstante las modificaciones que se plantearon en las disposiciones relativas a responsabilidades en la ley fundamental de 1917.**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

Expedida el 31 de enero y promulgada el 5 de febrero de 1917, contenía 136 dispositivos y 16 artículos transitorios, aportó la estructuración jurídica del régimen de responsabilidades, regulado por las disposiciones contenidas en el Título Cuarto (De la responsabilidad de los funcionarios públicos), de la Constitución Política de 1857.

Igualmente se asienta por vez primera la responsabilidad de todos los empleados de la federación, entre los altos funcionarios de la federación se agregó al Procurador General de la República, siendo responsables los senadores y diputados al Congreso de la Unión, magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los secretarios de despacho, por delitos comunes y por delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de su cargo (delitos oficiales). Asimismo los gobernadores y diputados locales serían responsables por las violaciones a la constitución y leyes federales; en relación al Presidente de la República se limitó su responsabilidad únicamente por la comisión de delitos por “traición a la patria y delitos graves del orden común” (Artículo 108).

De acuerdo a lo previsto en los preceptos 61 y 108 de la propia Ley Fundamental, los diputados y senadores gozaban de inmunidad por las opiniones que manifestaran en el ejercicio de sus cargos y el Presidente de la República por cualquier delito que cometiera en el desempeño de sus funciones, excepto por la comisión de delitos graves del orden común y de traición a la patria, y respecto de los ministros de la Corte, se reconocía su inmunidad por establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales.

Respecto al procedimiento relativo a la comisión por delitos del orden común y oficiales cometidos por los funcionarios, respecto al primero la cámara de diputados erigida en gran jurado, declararía por mayoría absoluta de votos del número total de los miembros que la integraban, si hubiera lugar o no ha proceder contra el acusado, en caso afirmativo el funcionario quedaría separado de su encargo y puesto a disposición de la acción de los tribunales comunes para que se procediera en su contra, determinando que para el caso del Presidente de la República, sólo habría lugar a acusarlo ante la cámara de senadores como si se tratara de un delito oficial, haciendo alusión al caso negativo, no habría lugar a ningún procedimiento ulterior, pero dicha declaración no sería un obstáculo para que la acusación continuara su curso, cuando el funcionario infractor haya dejado de tener fuero, toda vez que la resolución de la cámara no prejuzgaba sobre los fundamentos de la acusación (Artículo 109). En cuanto al fuero consistente "*en que no se puede detener a un alto funcionario de la federación, en tanto no se le separe de su cargo*" 11 de acuerdo a la Ley Fundamental no gozaban del mismo los altos funcionarios de la federación tratándose de los delitos oficiales o comunes faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de su empleo, cargo o comisión pública que hubieren aceptado durante el período que conforme a la ley disfrutaran de fuero (Artículo 110).

Por lo que se refiere a los delitos oficiales, se especificó que la cámara de diputados interpondría la acusación ante el senado, emitiendo sentencia correspondiente previo a oír al acusado, así como haber practicado las diligencias que comprobaran su responsabilidad.

El aludido cuerpo normativo, regulo también el juicio político en el caso de los delitos oficiales, siendo facultad de la cámara de senadores, erigirse en gran jurado, una vez interpuesta la acusación de la cámara de diputados. Asimismo se estableció que se requería del voto de las 2/3 partes del total de miembros del senado para declarar la culpabilidad del funcionario, quedando privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinara la ley, quedaría a disposición de las autoridades comunes para que lo juzgaran, es decir que la aplicación de la pena impuesta por el órgano político no le eximía al responsable de otros procedimientos y castigos derivados de la misma conducta.

De las consideraciones expuestas se determinó que las resoluciones del gran jurado y la declaración en su caso de la cámara de diputados, eran inatacables estableciéndose así mismo la inatacabilidad de las resoluciones de desafuero y sentencias por delitos oficiales. Igualmente se concedió acción popular para denunciar ante la cámara de diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la federación (Artículo 111).

11 Cárdenas, Raúl F., Ob. cit., p. 180

“De la misma manera se estableció el deber del Congreso de la Unión de expedir a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del distrito y territorios federales, “determinando como delitos o faltas oficiales, todos los actos y omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso”...esta prescripción asienta constitucionalmente por vez primera la responsabilidad no sólo de los altos funcionarios, sino de todos los empleados de la federación y .. los principios que darán lugar a los delitos y faltas oficiales.” 12

Para juzgar los delitos o faltas no reservados al Congreso, se estableció la existencia de un jurado popular (Artículo 113). Además, niega la gracia del indulto una vez pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales; estableció que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo se podrían exigir durante el período en que el funcionario ejerciera su encargo y un año contado a partir de concluido el mismo y reconoció que en demandas del orden civil, no habría fuero ni inmunidad para ningún funcionario público (Artículos 112, 113 y 114).

Como se puede advertir de las consideraciones expuestas, la Ley Suprema sostiene que el Congreso de la Unión debía expedir a la mayor brevedad en el período ordinario de sus sesiones que comenzarían a partir del 1º. de septiembre de 1917, una *Ley de Responsabilidades*, ya que su predecesora, era reglamentaria de la Constitución de 1857, sin embargo cabe destacar que dicha ley secundaria fue elaborada hasta el 30 de diciembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, siendo denominada como *“Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados”*

En el aspecto del régimen de responsabilidades, comprendido por los artículos 108 a 114, dirigido principalmente a los altos funcionarios de la federación y a los de los estados, resulta importante comentar que a partir de 1917 sufrió modificaciones únicamente en su artículo 111, previo a la reforma integral de 1982, la primera en 1928 D.O.F. del 20 de agosto, la de 1944 D.O.F. del 21 de septiembre, y la tercera en 1974 D.O.F. del 8 de octubre.

Por último cabe señalar que en la actual Ley Suprema, a diferencia de la del 57, *“no considera a los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales, sino que los reputa como un conjunto de garantías individuales que el Estado concede u otorga a los habitantes de su territorio”*. 13

12) Morales Paulín, Carlos Axel, *Derecho Burocrático*, México, Porrúa, 1995, p. 367.

13) Burgoa Origuella, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, México, Porrúa, 1988, p. 130.

PRIMERA REFORMA AL ARTICULO 111 DEL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL DEL 20 DE AGOSTO DE 1928.

A partir de la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y previo a la enmienda de 1928 de su Título Cuarto destinado a delimitar las responsabilidades de los funcionarios públicos, no sufrió de mayores reformas en sus artículos del 108 al 114, salvo el caso del precepto 111. La primera modificación se lleva a cabo por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1928, concediendo al Ejecutivo Federal con acuerdo del Congreso, la facultad de destituir por mala conducta a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de circuito, jueces de distrito, 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.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1939, PUBLICADA EN EL D.O. EL 21 DE FEBRERO DE 1940.

(Contiene 111 artículos y 6 artículos transitorios)

Es el primer ordenamiento en materia de responsabilidades de los servidores del estado, que reglamentó lo dispuesto en los artículos 108 a 114 de la Constitución Política de 1917. sucintamente su contenido es el siguiente:

Titulo Primero.- Disposiciones preliminares.

Titulo Segundo.- De los delitos y faltas oficiales, de los altos funcionarios de la federación, de los gobernadores de los estados y de los diputados de las legislaturas locales, de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la federación y del distrito y territorios federales.

Titulo Tercero.- Del procedimiento respecto de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios de la federación y de los estados, del procedimiento en los casos de delitos del orden común, del jurado de acusación, del jurado de sentencia, disposiciones generales.

Titulo Cuarto.- Del procedimiento respectivo de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y Territorios Federales (de la incoación del procedimiento- disposiciones generales).

Titulo Quinto.- Del jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos (integración del jurado), de la competencia del jurado, del procedimiento ante el jurado de responsabilidades

Título Sexto.- Disposiciones complementarias (de la remoción de los funcionarios judiciales), enriquecimiento inexplicable.

También determina la responsabilidad patrimonial (Artículo 5°.)

Dispuso en términos generales como sujetos de responsabilidad a los funcionarios y empleados de la federación, del distrito y territorios federales por delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño de su cargo (Artículo 1°.), considerando como altos funcionarios al presidente de la República, senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de estado, jefes de departamento autónomo y el procurador general de la República, siendo reconocidos dentro de su esfera los gobernadores y diputados de legislaturas locales (Artículo 2°.).

Por otra parte reiteraba que el presidente de la República sólo podría ser acusado durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común (Artículo 3°.). Asimismo dispuso que la responsabilidad por delitos o faltas oficiales, sólo podría exigirse durante el encargo del funcionario o empleado y dentro de un año después (Artículo 4°.). **No consigno lo que debe entenderse por delito oficial, sin embargo consagra la enumeración de sus causas o tipos** imputables a los altos funcionarios: ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal y a la libertad de sufragio; usurpación de atribuciones; violación de garantías individuales e infracción a la constitución o leyes federales (Artículo 13).

En cuanto a los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales, su responsabilidad correspondía en calidad de auxiliares de la federación, por violaciones a la constitución y a las leyes federales. En el artículo 14 se previno como sanciones por la comisión de los delitos aludidos, la destitución del cargo o privación del honor y la inhabilitación de 5 a 10 años bien para toda clase o determinados empleos. Por lo que se refiere a las faltas oficiales, consideró que son aquellas infracciones a la constitución y leyes federales no vinculada al caso de los delitos oficiales sancionada con la suspensión del cargo de uno a seis meses (Artículo 17). Al decir de los funcionarios y empleados de la federación, y del distrito y territorios federales, fijó conductas (72), consideradas como delitos oficiales, enunciando la sanción aplicable recaída a la infracción, consistiendo en la destitución e inhabilitación, suspensión, multa de 10 a 2000 mil pesos y privación de la libertad de 3 días hasta 12 años. Respecto a las faltas oficiales de los funcionarios y empleados de la federación consideró las conductas indebidas que no fueran consideradas como delitos y sancionadas de acuerdo a las leyes y reglamentos respectivos.

Estableció en el título tercero el procedimiento respecto de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios de la federación y de los Estados, determinándose en dicho título las disposiciones relativas a la formación de las secciones instructoras del gran jurado. Asimismo prevé el procedimiento en los casos de delitos del orden común, que en esencia señalaba que la cámara de diputados debería erigirse en jurado para discutir el dictamen correspondiente formulado por la sección instructora de la propia cámara, en el caso de resolver que había lugar a proceder en contra del funcionario por el mismo hecho, quedaría separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. En relación a lo anterior y en el supuesto de que la cámara no hubiera emitido su declaración de procedencia, el funcionario podría solicitar de la misma, la declaración de inmunidad por no haberse hecho la declaración previa de haber lugar a proceder

contra él. La cámara de senadores erigida en jurado de sentencia procedería discutir y votar el dictamen propuesto por la sección instructora.

Consiguientemente el título cuarto regula el procedimiento respectivo de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la federación

El título quinto denominado del jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos, determinó que de conformidad con lo previsto en el precepto 111 de la Ley Fundamental de 1917, los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados de la federación y del distrito y territorios federales, deberían de ser juzgados por un jurado popular, concretando dicho propósito, se estableció un jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados del distrito y territorios federales, residiendo en cada uno de los partidos judiciales en que se encuentren asentados, cortes penales o jueces de primera instancia en materia penal, consiguientemente se estableció un jurado federal y de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la federación, en cada uno de los lugares en que debieran estar erigidos juzgados de distrito con jurisdicción en materia penal.

El título sexto, ofrecía un capítulo especial, reglamentario del último párrafo del numeral 111 Constitucional, en el que se plasmaba que independientemente del procedimiento penal que fuera procedente, en contra de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de Circuito, jueces de Distrito, magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, y jueces del orden común del Distrito y Territorios Federales, por delitos o faltas oficiales, el presidente de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación, podría pedir ante la cámara de diputados su destitución por mala conducta obedeciendo los preceptos que contenían las consideraciones del caso. Dicho ordenamiento, precisó además la obligación de declarar bienes en un plazo de 60 y 30 días en su orden después de tomado el cargo y del término del mismo.

SEGUNDA REFORMA AL NUMERAL 111 DEL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL DEL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1944.

Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de 1944, consideró procedente incorporar un último párrafo a través del cual se pronunciaba que 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 dicha solicitud”*.

TERCERA REFORMA AL PRECEPTO 111 DEL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL DEL 08 DE OCTUBRE DE 1974

Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974, reiteró los términos de “territorios” derivado del surgimiento de los Estados de Baja California Sur y Quintana Roo. Resulta pertinente mencionar que las modificaciones adoptadas por el numeral que nos ocupa, realmente se sustentaban en regulares cuestiones según nuestra opinión de muy escasa importancia.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1979, PUBLICADA EN EL D.O..F. EL 04 DE ENERO DE 1980

(Contenido 92 artículos y 2 artículos transitorios)

Es la segunda ley reglamentaria emitida bajo el amparo de la Constitución de 1917, consignando las medidas propias para fincar responsabilidad a los funcionarios que atentaran contra el sistema de responsabilidades establecido en el Título IV de la propia Ley Suprema de 1917. Dicho cuerpo normativo reiteró consideraciones existentes en su antecesora. La promulgación de esta nueva norma de responsabilidades, derivó de la confusión que provocó la Ley de Responsabilidades de 1940 (antecesora), en relación de lo que debía entenderse como *delitos oficiales*, *delitos comunes* y *faltas oficiales*.

De acuerdo con las disposiciones contenidas en éste ordenamiento, en su Título Primero determinó que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, eran responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo (Artículo 1). Consideró como delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, entendiendo como tales: el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo y federal y a la libertad de sufragio; usurpación de atribuciones; cualquier infracción y omisión a la constitución o a las leyes federales (graves); violaciones a las garantías individuales o sociales y en general los actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tuvieran carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes (Artículo 3).

En este ordenamiento también se definió las faltas oficiales, como las infracciones que afectaban de manera leve los intereses públicos y el buen despacho y que no trascendiera el funcionamiento de las instituciones y del gobierno (Artículo 4). De nueva cuenta reglamentó el juicio político *“estableciendo que el Senado de la República debía erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales (altos funcionarios) previa acusación de la Cámara de Diputados.”* **14**

En relación a los delitos y faltas oficiales cometidos por los demás funcionarios y empleados de la federación, cuya conducta transgrediera los intereses públicos o su buen despacho, serían juzgados ante un jurado popular definido como jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la federación y contrariamente por la comisión de delitos comunes serían juzgados por los tribunales penales.

14). Péreznieto Castro, Leonel, Ob. cit., p. 54

En el Título Segundo denominándolo "de los delitos y faltas oficiales", estableció el procedimiento respecto de los funcionarios que gozaran de fuero, dispuso al igual que su antecesora disposiciones relativas a las secciones instructoras, procedimiento en casos de delitos comunes, del jurado de acusación y sentencia, así como un apartado de disposiciones generales, es decir la ley de 1980, reiteró lo previsto en la norma de 1940, sosteniendo y regulando a la figura del fuero constitucional..

En lo que concierne al Título Tercero correspondiente al procedimiento en los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gozaran de fuero, mantuvo disposiciones expresadas en la ley anterior, dentro de sus apartados de incoación del procedimiento y de sus disposiciones generales. Su Título Cuarto relativo al jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos por delitos o faltas oficiales, estaba estructurado por preceptos que definían la integración del jurado y su competencia, en ellos se contiene al igual que en la ley que le precedió, que habría un jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la federación por cada uno de los Juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal, asimismo dispuso que se establecería un jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados del Distrito Federal por cada uno de los juzgados de primera instancia en materia penal del Distrito Federal, definiéndose su formación y competencia.

Por lo que se refiere al Título Quinto, comprende la remoción de los funcionarios judiciales, establecía en el mismo sentido que la ley secundaria anterior (1940), que el presidente de la República previa audiencia del funcionario judicial, solicitara de 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 jueces del Orden Común, y respecto al enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos, preservó las disposiciones contenidas en este sentido en la ley de 1940, en cuanto para comprobar el enriquecimiento ilícito, se consideraban como propiedad del presunto infractor, los bienes de la esposa independientemente de cual sea su régimen matrimonial, así como los de los hijos menores, asimismo señalaba que para proceder a la confiscación de bienes de los altos funcionarios, se debía obtener del senado el fallo que decretara la procedencia del mismo, por lo que hace a la manifestación de bienes, todo funcionario o empleado público al tomar posesión de su cargo (60 días), y al dejarlo (30 días), debería bajo protesta de decir verdad, hacer una manifestación ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal, según correspondiera, de sus bienes como lo son propiedades raíces, depósitos de numerario en las instituciones de crédito, acciones de sociedades, bonos y otros similares.

REFORMAS AL TITULO CUARTO EN SUS ARTICULOS DEL 108 AL 111 DE LA CONSTITUCION DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982.

A este respecto al aprobarse y publicarse el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114, así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4ª., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, se sustituyó dentro de la reforma aludida la expresión "funcionarios públicos", por la denominación de "servidores públicos" (Artículos 108 al 114).

En este sentido, ya no se postula la distinción entre delitos oficiales y delitos del orden común. Además, atendiendo a la reforma ya no se establece la distinción entre “delitos oficiales” y “delitos del orden común”, tampoco comprende la expresión de “fuero” y “desafuero”.

En relación con la reforma de diciembre de 1982 y de acuerdo con la doctrina, cuatro son sus aspectos básicos: *“la caracterización del servidor público para efectos de responsabilidad; el juicio político; la responsabilidad administrativa, los procedimientos en materia de responsabilidad y la creación de los órganos encargados de aplicar dicha normatividad”*.

El artículo 108 Constitucional indica con certeza una serie de nombramientos que la propia ley fundamental considera como servidores públicos y por ende quienes tienen responsabilidad derivada de sus actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deberán ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

El numeral 109 faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para dictar en materia de responsabilidad de los servidores públicos leyes federales y locales, respectivamente.

Igualmente el propio numeral señala que se sujeta a juicio político a los servidores públicos a que alude el artículo 110 cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, consignando de la misma manera la responsabilidad penal (comisión de delitos, enriquecimiento ilícito), así como la responsabilidad administrativa. Además contiene una importante prevención consistente en que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Complementa el contenido de dicho numeral lo relativo a que cualquier ciudadano podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados respecto de conductas constitutivas de responsabilidad.

El artículo 110 del ordenamiento fundamental, aduce la propia naturaleza del juicio político, requisitos de preparación para hacerlo posible, autoridades competentes, sujetos y causas generadoras del juicio, asimismo el precepto secundario previene lo concerniente a la imposición de las sanciones con las cuales culmina dicho juicio, siendo la destitución e inhabilitación del servidor público.

Los artículos 111 y 112, comprenden la regulación de la “declaración de procedencia” (resoluciones de desafuero) que pronuncie la Cámara de Diputados para proceder penalmente en contra de los servidores citados en el primer párrafo del numeral 111, conteniendo para tal efecto dicho precepto las reglas generales y el precepto 112 concretamente previene los casos de los servidores que se encuentren separados de sus cargos, o bien que vuelvan a ocuparlo o hayan sido nombrados o electos para desempeñar otro distinto.

El dispositivo 113 consigna la regulación respecto de la responsabilidad administrativa así como especifica el monto de la sanción económica que se deberá imponer al servidor público infractor y

El artículo 114, considera los distintos plazos de prescripción por lo que se refiere al juicio político, a la responsabilidad penal y tratándose de la responsabilidad administrativa consigna que la ley secundaria señalará los casos de prescripción, asentando además que los plazos no podrán exceder de tres años.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1982.

En relación con la reforma del artículo 109 de la Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, y en acatamiento a lo consignado en tal precepto, el Congreso de la Unión aprobó la "Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos" publicada el 31 de diciembre de 1982, con el fin de que en ella se reglamentara el reformado Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículos 108 a 114). La expedición de ésta ley abrogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 27 de diciembre de 1979, expedida en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

Por lo que respecta a la exposición de motivos de la iniciativa de la ley reglamentaria en comento, se pronuncio en el sentido que brevemente expongo: *"La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia"*. En relación a la carente capacidad de las personas de exigir responsabilidad de los servidores públicos menciona que *"su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos"*. Asimismo en atención al objeto propio del ordenamiento secundario establece que *"Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurran por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo"*. Aludiendo al procedimiento que se inicia derivado de la responsabilidad administrativa distingue claramente que *"es autónomo del político y del penal"*.

En cuanto al contenido de la ley de la materia, se distribuye en cinco títulos (remitiéndonos a su publicación en 1982 contenía sólo cuatro), el primero hace referencia a las disposiciones generales exponiendo un capítulo único; el segundo fija los Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia, establece cuatro capítulos refiriéndose a los sujetos, causas de juicio político y sanciones, procedimiento en el juicio político, procedimiento para la declaración de procedencia y a las disposiciones comunes para los capítulos II y III del Título Segundo, respectivamente; Por lo que concierne al Título Tercero se aplica a las Responsabilidades Administrativas comprendiendo el capítulo correspondiente a los sujetos y obligaciones del servidor público y un capítulo segundo relativo a las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas; el Título Cuarto comprende las disposiciones relativas al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos reglamentado un capítulo único y por último el Título Quinto formula la reglamentación respecto de las disposiciones aplicables a los servidores públicos del Organismo Ejecutivo del Distrito Federal.

CAPITULO II ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

2.1 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

- 2.1.1** Concepto
- 2.1.2** Marco Normativo (Título IV Const. a partir de su reforma de 1982)
- 2.1.3** Acto Administrativo
- 2.1.4** Principios de Legalidad, Tipicidad, Culpabilidad, Proporcionalidad, presunción de inocencia, prescripción e incompatibilidad “non bis in idem”
- 2.1.5** Art. 47 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos :
 - Principio de legalidad (II,IX,XI,XII,XX,XXII y XXIV)
 - Principio de lealtad (IV,VII,VIII y IX)
 - Principio de honradez (III,VI,XV y XVI)
 - Principio de eficiencia (I,V,XIV y XIX)
 - Principio de imparcialidad (Arts. 1,12,13,134 Constitucional, por ejemplo)
 - Demás causales de responsabilidad (XIII,XVII,XVIII,XXI y XXIII)
- 2.1.6** Organos Competentes :
 - Art. 3ro.,y 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y los Organos Internos de Control.
- 2.1.7** Sanciones Administrativas :
 - Art. 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- 2.1.8** Procedimiento Disciplinario
 - Art. 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- 2.1.9** Resolución Administrativa
- 2.1.10** Recurso de Revocación
- 2.1.11** Obligaciones Administrativas

La responsabilidad administrativa se relaciona con el servicio público y se origina en el hecho, de que el servidor público no cumple con las obligaciones propias de la función pública dando lugar al fincamiento de la responsabilidad y consecuentemente a la aplicación de la sanción disciplinaria correspondiente.

La responsabilidad en cuestión se encuentra plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el precepto 109, fracción III, disponiendo que *“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”*. Así mismo contempla a la responsabilidad administrativa, el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, constanding de dos capítulos, el primero indica *“Sujetos y Obligaciones del Servidor Público”*, y el segundo contiene *“Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas”*

Igualmente se advierte en el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, quedando tal responsabilidad considerada en el capítulo primero denominado *“Principios que Rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público”* y el segundo que previene las *“Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas”*.

De conformidad con el artículo 109 Constitucional las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza Política, Penal y Administrativa, las cuales por una sola conducta pueden generarse al mismo tiempo, y por ende se impondrá tres sanciones a través de diversos procedimientos: un procedimiento penal ante el Poder Judicial; Juicio Político interpuesto ante el Poder Legislativo y un procedimiento administrativo ante el Organismo Disciplinario al que se encuentre adscrito el servidor público.

CONCEPTO:

El concepto de responsabilidades es definido por el Diccionario de la Real Academia en los siguientes términos:

“Deuda, obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal.

“Cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado”¹⁵

Raúl Goldstein, en el Diccionario de Derecho Penal y Criminología contempla un concepto más extenso:

“El modo de imputar no tiene siempre la misma fundamentación: unas veces el derecho exige una íntima vinculación entre el sujeto y su hecho, de modo que no existe responsabilidad sino cuando el hecho está arraigado en lo más íntimo de la personalidad del sujeto: en su pensamiento y en su voluntad; otras veces le basta al derecho una mera atribución física y exige la responsabilidad con absoluta prescindencia de las intenciones,

15 ____ Diccionario de la lengua española Real Academia Española, Madrid, Espasa Calpe, 2001, pp. 1959 y 1960.

pensamientos o voliciones del sujeto. La primera se llama responsabilidad subjetiva o culpable; la segunda, responsabilidad objetiva o sin culpa.” 16

Rogelio Moreno Rodríguez, en el Vocabulario de Derecho y Ciencias Sociales, proporciona la siguiente definición:

“- Jurídicamente , responsabilidad admite dos acepciones principales: capacidad de responder de ciertos actos en abstracto, y necesidad de responder de otros, concretos e imputables a determinado sujeto capaz. Ejemplo de la primera es la que tiene el mayor de edad para que se le atribuyan legalmente los actos jurídicos que realice, y nace de su plena capacidad de obrar; de la segunda, la que liga a una persona a las consecuencias de los actos realizados. En uno y otro caso, la responsabilidad significa imputación, posible o efectiva, y puede ser civil o penal”.

El propio autor hace referencia a la Responsabilidad Administrativa y a la Responsabilidad Penal en estos términos:

“La primera, en Derecho Administrativo, es la que surge de actos u omisiones de las autoridades administrativas de toda clase en el ejercicio de sus funciones y cuando violan, quebrantan o desconocen las normas a que deben atenerse, y lesionan intereses públicos o de particulares, también la nacida de los actos de los particulares cuando quebranten o contradigan dichas normas. Se declara por la misma administración, en virtud de sus órganos jerárquicos, y se exige a los funcionarios mediante la llamada potestad disciplinaria, y a los particulares, por imposición de multas derivadas de la potestad correccional, pérdida de garantía, indemnizaciones pecuniarias, etc.

“En cuanto a la responsabilidad penal, es la consecuencia necesaria de la imputabilidad a título culpable, es decir, por el dolo o por culpa, de un acto antijurídico descrito en la ley como delito, discernida contra el delincuente que es declarado culpable.” 17

MARCO NORMATIVO (Título Cuarto Constitucional a partir de su reforma de 1982)

El régimen disciplinario, que rige a los servidores públicos de la Administración Pública, se hace residir a partir de la reforma al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (28 de diciembre de 1982), haciendo obligatoria su observancia a través de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982), misma que reguló las Responsabilidades Políticas y la Declaración de Procedencia del Juicio Político; las Responsabilidades Administrativas; el Registro de Situación Patrimonial, y los

16 Goldstein Raúl, Diccionario de derecho penal y criminología, 3ª. ed., Buenos Aires, Astrea, 1993, p. 811.

17 Moreno Rodríguez, Rogelio, Vocabulario de derecho y ciencias sociales, Buenos Aires, Depalma, 1974.

Fundamentos de Actuación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. “conformada por cuatro títulos, el primero con un capítulo único que establece las disposiciones generales. El título segundo estaba dedicado a los “Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia”; consta de cuatro capítulos, el primero sobre “Sujetos, causas de juicio político y sanciones”; el segundo sobre “Procedimiento del juicio político”; el tercero sobre “Procedimiento para la declaración de procedencia”, y el cuarto sobre disposiciones comunes a los capítulos anteriores. El título tercero está destinado a las “Responsabilidades administrativas” y consta de dos capítulos, el primero referido a los “Sujetos y obligaciones de los servidores públicos”, y el segundo sobre las “Sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas” el título cuarto contiene un sólo capítulo sobre “Registro patrimonial de los servidores públicos”. **18** por último un título quinto que contiene un capítulo único referente a las disposiciones aplicables a los servidores públicos del Organismo Ejecutivo del Distrito Federal.

En relación con lo anterior, la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002), enuncia un título primero, conformado por un capítulo único que contiene las “Disposiciones Generales” del propio Ordenamiento Legal; un título segundo denominado “Responsabilidades Administrativas”, mismo que contiene dos capítulos, en el primero se estiman los “Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público”, tratándose del segundo, se establece lo relativo a las “Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas”. En materia de Registro Patrimonial, éste se encuentra incluido en el contenido del título tercero de la misma ley, dentro de un capítulo único como el “Registro Patrimonial de los Servidores Públicos” y por último se desprende de la Ley en comento, un Título Cuarto conteniendo también un Capítulo Único “De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público”.

Ahora bien es importante mencionar que la ley fundamental en cuanto al régimen de responsabilidades, plasma otros preceptos, siendo entre otros los siguientes:

Artículo 101.- “Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los respectivos secretarios, no podrán en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo en la Federación, de los Estados o de particulares, salvo los cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo...”

Artículo 107.- “Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

“Fracción XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda...”

En relación al contenido de la fracción en cita, Morales Paulín estima “cuanta tranquilidad para el agraviado descansaría en el cumplimiento cabal de este precepto”. **19**

18 México (Ciudad). Universidad Nacional. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994. pp. 87 y 88).

19 Morales Paulín, Carlos Axel, Ob. cit., p. 37.

“Fracción XVII.- La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la presentare”, y

Artículo 134.- *“Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

“Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos, y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de los recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.”

ACTO ADMINISTRATIVO

El concepto de acto dentro de la terminología jurídica tiene dos sentidos: En ocasiones designa una operación jurídica y en este caso, corresponde al sentido de la palabra latina *negotium*. En otros casos designa un documento probatorio por el que se demuestra alguna cosa o relación y le corresponde la palabra *instrumentum*. Se les da el nombre de “actos jurídicos” a los actos realizados únicamente con objeto de producir uno o varios efectos de derecho. Se les llama “jurídicos” en virtud de la naturaleza de sus efectos. Otras causas que producen efectos de derecho son los estados de hecho, pero producen mucho menos consecuencia de derecho que los actos jurídicos. Así el tipo de acto jurídico que nos ocupa es el acto administrativo, entendiéndose como tal como un acto del Estado que proviene del poder ejecutivo, toda vez que no todo acto del Estado es un acto administrativo.

Asimismo el artículo 89 Constitucional describe las facultades y obligaciones del presidente de la república, advirtiéndose del mismo una función política y una función administrativa. El poder ejecutivo en su función política actúa como poder político o como gobierno, y se caracteriza por la específica relación que guarda con los demás poderes para el ejercicio de la soberanía, tiene como resultado el acto de gobierno, por el cual se manifiesta la dirección y conducción del Estado, con el fin de su propia reproducción, mediante el desarrollo de programas económicos, políticos y de orden social, de los que es

el ejecutor, una vez aceptados por el poder legislativo. Al mandar iniciativas de leyes al Congreso, lo hace porque el ejecutivo es el que posee la infraestructura técnica sobre el conocimiento de la realidad política, económica y social de nuestro país, a través de las diversas Secretarías de Estado que lo conforman.

De la misma manera, el ejecutivo actúa como poder político cuando al nombrar y remover funcionarios y empleados civiles y militares, al disponer de las fuerzas armadas y de la Guardia Nacional, al declarar la guerra, al dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, al convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, al facilitar al poder judicial los auxilios que necesita para el ejercicio de sus funciones, y al nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia. En estos casos, el ejecutivo actúa dentro de los parámetros de su función política.

Su función administrativa esta dada fundamentalmente por lo dispuesto en el numeral 89, Fracción I, de la Ley Suprema, que determina como facultad del ejecutivo "*promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*". De acuerdo a lo anterior se advierten tres atribuciones:

- 1.- Ordenar la publicación de las leyes que emita el Congreso en el Diario Oficial de la Federación, a fin de que sean cumplidas y obedecidas, según la definición jurídica del verbo "promulgar".
- 2.- Ejecutar las leyes (cumplir y hacer cumplir las leyes)
- 3.- Proveer en su ámbito administrativo, a la exacta observancia de la ley promulgada por el legislativo; es decir, toca al ejecutivo disponer lo necesario y conveniente para que las leyes sean obedecidas por los gobernados.

Lo anterior confirma que la actividad administrativa del ejecutivo está regida por la ley; es decir, la fuente del acto administrativo (como materialización de la voluntad del ejecutivo en su función administrativa) y del acto de administración es la ley (en tanto norma jurídica de carácter general). La función administrativa se divide en actos administrativos y actos de administración. Los primeros son todos los actos internos del ejecutivo que no producen efectos en relación a terceros, es decir, no crean, modifican, o extinguen situaciones jurídicas individuales que afecten a los gobernados, y son aquellos que tienen que ver con la racionalización y optimización de los recursos técnicos, materiales y humanos con que cuenta para eficientar la administración pública. Son objeto de esta obra los actos administrativos, pues son ellos los que tienen relación con los particulares, afectando sus intereses e incidiendo en sus patrimonios y contra los cuales, éstos pueden interponer medios de defensa cuando el acto autoritario no se apegue a lo dispuesto en la ley.

La naturaleza jurídica del acto administrativo consiste en ser un acto, ejecutivo y unilateral, que determina situaciones jurídicas (crea, reconoce, modifica, transmite o extingue obligaciones y derechos) para casos individuales, y que se efectúa en cumplimiento de las atribuciones y facultades que las leyes determinan a la Administración Pública. En dicho

acto, está contenida la voluntad de la autoridad administrativa de aplicar la ley y proveer lo necesario para su cumplimiento, en función del interés general o del interés público.

Por su parte Andrés Serra Rojas en su estudio titulado "Derecho Administrativo", define el acto administrativo como *"una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general"* ²⁰ Es definido por el Diccionario Jurídico Mexicano en los siguientes términos:

"Es el acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad".²¹

Igualmente Roberto Báez Martínez, en el Manual de Derecho Administrativo expone la definición siguiente:

"El acto administrativo es una declaración de voluntad, conocimiento y juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, emanada de un sujeto, la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa y que crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva, cuya finalidad es la satisfacción del interés general".²²

Clemente Soto Alvarez, en la Selección de Términos Jurídicos, Políticos, económicos y sociológicos, examina el acto administrativo expresando lo siguiente:

*"..No hay conformidad absoluta entre los tratadistas de derecho administrativo para definirlo. Sin embargo, se puede señalar que de acuerdo con varias definiciones (Serra Rojas, Bielsa, García Oviedo, Fernández de Velasco), el acto administrativo es una manifestación de voluntad por medio de la cual el órgano administrativo realiza sus funciones. "Es una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, que en ejercicio de la potestad pública, crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones; es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.."*²³

Por otra parte, y refiriéndonos a los requisitos constitucionales del acto administrativo el artículo 16 de la Ley Suprema expone en su primer párrafo:

" 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..."

²⁰ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, t. 1, México, Porrúa, 1994, , p. 230.

²¹ Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa-UNAM, 1992.

²² Báez Martínez, Roberto, Manual de Derecho Administrativo México, Editorial Trillas, 1990, pp. 104 y 105.

²³ Soto Alvarez Clemente, Selección de términos jurídicos, políticos, económicos y sociológicos, México, Limusa, 1981, p. 18.

Interpretando el párrafo en mención cuando el acto administrativo no sólo se someta al conocimiento del particular sino que limite su esfera jurídica deberá observar los siguientes requisitos:

“a) Ser emanado de una autoridad competente, es decir con facultad legal para ello;

“b) Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficio, en el que se consignan las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito firmado por el funcionario competente...”

“c) La fundamentación legal, es decir que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permita realizar el acto dirigido al particular.

“En Derecho Público la existencia de una competencia reposa normalmente sobre un texto que define su naturaleza y precisa sus límites. El Derecho Público francés se funda ante todo sobre un sistema de legalidad escrita, la Constitución, las leyes y los reglamentos tienen como papel justificar y repartir las diversas competencias en el seno del Estado y de la administración;

“d) Motivación. La autoridad debe señalar cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo, que lo originaron.”²⁴

Los principios de derecho sancionatorio son: DE LEGALIDAD, TIPICIDAD, CULPABILIDAD, PROPORCIONALIDAD, PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, PRESCRIPCIÓN E INCOMPATIBILIDAD “non bis in idem”. 25

“El régimen disciplinario se encuentra relacionado por lo que hace a sus “principios” con el derecho administrativo, pues este régimen disciplinario está próximo al proceso y acto materialmente administrativo que culminan con una sanción “administrativa”, de aquí el término de “responsabilidad administrativa”. 26

Principio de legalidad

En el contexto constitucional mexicano el principio de legalidad se desprende del artículo 16 que comienza estableciendo que “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”

De lo anterior se impone que el proceso disciplinario que se instaure con motivo de una responsabilidad administrativa, deberá:

²⁴Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1995, pp. 768 y 769.

²⁵ García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, t. 2., 4ª. ed., Madrid, Civitas, 1997, pp. 172-179.

²⁶ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1987, p. 30.

- a). Sustanciarse ante la autoridad competente. (artículos 51, 52, 58 y 60 de LFRSP) (artículos 11, 12, 17 y 18 LFRASP).
- b). El procedimiento se sujetará a las epatas y formalidades consignadas en la norma. (artículo 64 de LFRSP) (artículo 21 LFRASP).
- c). El procedimiento iniciará por la identificación de la conducta del infractor con la hipótesis normativa. (artículo 47 de LFRSP) (artículo 8° LFRASP).

Principio de tipicidad

“La tipicidad es ... la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa”. 27

Este principio que tiene un rígido contenido constitucional en materia penal a través del artículo 14 tercer párrafo de la carta fundamental, padece en materia administrativa un contenido más flexible en tanto que bastará la probanza de la conducta y su vinculación sancionatoria en la norma para integrar su tipicidad. En otros términos podemos decir que en tanto que en el Código Penal la conducta particular tiene aparejada una sanción particular, en la norma de responsabilidades se enuncia un código de conducta desarrollado en los deberes administrativos “generales” que tiene que observar “todo” servidor público, pues en caso contrario se podrán aplicar cualesquiera de las sanciones que en espacio ulterior establece la norma de responsabilidades. (artículos 47 y 53 de LFRSP) (artículos 8° y 13 LFRASP).

Es justo comentar que el estado actual de la “tipicidad” administrativa ha traído como lamentable consecuencia una amplísima discrecionalidad de la autoridad disciplinaria por cuanto hace a la imposición de sanciones, de tal suerte que a conductas y circunstancias idénticas de los infractores han correspondido sanciones diferentes.

Principio de culpabilidad

Implica la imputación por el dolo o culpa con que se realizó una conducta sancionable. Este principio está vinculado con la máxima de derecho que reza “la ignorancia de sus leyes no excluye su cumplimiento”, por lo cual todo servidor público deberá observar el acatamiento de las responsabilidades administrativas que fija la norma de la materia, misma que prevé en el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 63, que la autoridad disciplinaria se podrá abstener “*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...*”, dentro de los cuales se puede encontrar la falta de dolo o culpa para cometer la responsabilidad (la LFRASP no lo previene).

Principio de proporcionalidad

Ha sido identificado como un principio inherente al Estado de Derecho, a través del cual los deberes del ciudadano, del nacional y de la persona se reparten en forma equilibrada en razón a sus circunstancias generales. El artículo 31 en su fracción IV le impone a los mexicanos la obligación de “contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y

27García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Ob. cit., pp. 174.

equitativa que dispongan las leyes". En materia disciplinaria el principio de proporcionalidad nos obliga de acuerdo al artículo 54 de la ley secundaria a que las sanciones se impongan tomando en cuenta entre otros las circunstancias socioeconómicas del infractor, su nivel jerárquico, su antigüedad, la reincidencia, el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones (artículo 14 LFRASP).

Principio de presunción de inocencia

Inspirada en el derecho penal, se traduce en la fórmula de que "todos somos inocentes hasta que se nos demuestre lo contrario." En el contexto normativo disciplinario parece cobrar realidad éste principio cuando el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades en su fracción IV establece que "*En cualquier momento previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad*".

En este sentido, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el numeral 21, fracción V, expresa que "*Previo o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad*".

Por extensión la presunción de inocencia debe producirse se dé o no la suspensión interlocutoria del presunto responsable.

Principio de prescripción

La prescripción en materia disciplinaria se encuentra contemplada en el numeral 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en su correlativo artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Principio de incompatibilidad ("non bis in idem")

Si bien nuestra Constitución establece en su artículo 23 que: "*Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito*", la propia norma constitucional establece en su artículo 109 la existencia de las responsabilidades política, penal y administrativa, y agrega el artículo que "*los procedimientos para la aplicación de las sanciones... se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza*."

De lo anterior se desprende lo siguiente:

- a). Los procedimientos, causales y sanciones resultado de las diversas responsabilidades son autónomas e independientes entre sí, por lo que la responsabilidad administrativa se puede fincar libremente sin vinculación alguna con las responsabilidades penal o política
- b). El principio "*non bis in idem*" opera *in genere* para las responsabilidades administrativas, penal y política, es decir que una vez concluido un proceso bien administrativo, penal o político con una resolución de condena o absolución, no se podrá iniciar otro proceso de la misma naturaleza del concluido, invocando las mismas conductas examinadas en el proceso resuelto.

ARTÍCULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS (ARTICULO 8° LFRASP).

Consigna de manera general, el régimen de responsabilidades de los servidores públicos el numeral 47 del ordenamiento legal en cita, indicando en su parte primera lo siguiente:

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

Principio de legalidad:

Se refiere al respeto y cumplimiento de la ley, conteniéndose en las siguientes fracciones:

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

Fracción 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 (Fracción VIII LFRASP);

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

Fracción 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 (Fracción X LFRASP);

Fracción 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 (Fracciones XVII y XVIII de la LFRASP);

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

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

Principio de lealtad:

Se plantea como un cuidado de los intereses o fines de la institución por encima de cualquier interés personal, y se sustenta por consiguiente:

Fracción 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 aquéllas (Fracción V LFRASP);

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

Fracción 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 (Fracción VII LFRASP);

Fracción 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 (Fracción VIII LFRASP);

Principio de honradez

Puede traducirse en el comportamiento adecuado tanto ético como legal expresado en las fracciones siguientes:

Fracción 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 (Fracción III LFRASP);

Fracción 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;

Fracción 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 (Fracción XII LFRASP);

Fracción 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 (Fracción XIII LFRASP);

Principio de eficiencia

De acuerdo con su interpretación gramatical puede definirse como *“la facultad y virtud para conseguir un efecto determinado. Acción con que se obtiene este efecto”*²⁸, y es propia por ejemplo:

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

Fracción 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 (Fracción VI LFRASP);

Fracción 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 (Fracción XI, Segundo Párrafo LFRASP);

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

Principio de imparcialidad (Artículos 1, 12, 13, 134 Constitucional, por ejemplo)

Es evidente que significa dar un trato igual a todos, encontrándose contenida en los numerales, entre otros:

Artículo 1.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Artículo 12.- En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.

Artículo 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

²⁸ Palomar de Miguel, Juan, Diccionario para Juristas, t. 1., México, Porrúa, 2000, p. 563

Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones del Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de éste artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Demás causales de responsabilidad

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

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

Fracción XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta Ley (Fracción XV LFRASP);

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

Fracción 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. Pon ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público (Fracción XX LFRASP);

Por lo que se refiere a las veinticuatro fracciones en cuestión, José Luis Soberanes Fernández, sostiene que *“han sido redactadas en forma tan vaga y genérica que las autoridades encargadas de aplicarlas se ven dotadas de amplísimas facultades discrecionales que les permitirán sancionar, prácticamente sin una razón de peso, a cualquier servidor público. Por ejemplo, ¿qué se debe entender por máxima diligencia, buena conducta o debidas reglas de trato?”* 29

ORGANOS COMPETENTES (Artículo 3º., y 48 de la LFRSP y los Organos Internos de Control) (Artículos 3º y 5º LFRASP).

Organos Disciplinarios

Las autoridades competentes para aplicar y disponer el establecimiento de Organos y Sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas y su correspondiente sanción disciplinaria con motivo del incumplimiento de las obligaciones relativas a los servidores públicos, son las siguientes:

Artículo 3º LFRSP

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- I Bis.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- II.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
(Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo)
- III.- Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV.- El Departamento del Distrito Federal;
- V.- Se deroga.
- VI.- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- VII.- El Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII.- Los Tribunales del Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;
- IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Artículo 3º LFRASP

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso
- II. La SCJN y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III. La Secodam (Secretaría de la Función Pública
- IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- V. Los Tribunales de trabajo y agrarios;
- VI. El Instituto Federal Electoral;
- VII. La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX. El Banco de México y
- X. Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones

29 Autores Varios, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1984, p. 133.

En relación al Poder Ejecutivo Federal, el artículo 60 de la ley de la materia, asigna la titularidad de la facultad disciplinaria al Superior Jerárquico del servidor público quien la ejerce a través del órgano de control denominado Contraloría Interna, imponiendo las sanciones disciplinarias correspondientes, con excepción de infracciones cometidas del propio Titular del órgano en cita, y en el caso de infracciones graves (no se precisa la gravedad), estará obligado a comunicarlo a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. (Órgano de control interno de la Administración Pública Federal) (Artículos 5º y 18 LFRASP).

Por Decreto en el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1996, se definió en general la propia autonomía de los **Órganos Internos de Control**, distinguiéndose en su parte conducente entre otras cuestiones las siguientes:

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo podrá “*Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría... tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría...*” (Artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

En el mismo sentido y aplicando la Secretaría la facultad que antecede, considera en relación a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que los órganos de control interno quienes funcionarán también bajo las circunstancias que se citan, sean parte integrante de la estructura de dichas entidades. (Artículo 62, fracción I, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

Se establece como una reforma de suma trascendencia que “*Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad.*” (Artículo 56, fracción VI, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

SANCIONES ADMINISTRATIVAS:

Artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículo 13 LFRASP)

Se relaciona con el incumplimiento de los deberes de los servidores públicos, dando origen al ejercicio de la potestad sancionadora de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de los Organos Internos de Control de la Administración Pública. En cuanto a su concepto la sanción es definida como “*...la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado*” **30**

30 García Maynes, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1974, p. 294

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevén al tenor de los artículos 113, 53 y 13, respectivamente, la aplicación de sanciones administrativas derivado de la inobservancia a las obligaciones de los servidores públicos durante el desempeño de su función y contenidas de manera general en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades y en su correlativo artículo 8º de la Ley de Responsabilidades vigente, así como en los distintos reglamentos interiores, reglamentos, estatutos, condiciones generales de trabajo haciéndose acreedor el servidor público infractor a una o más sanciones administrativas e incluso por la misma conducta originar y ser sujeto de responsabilidad penal. Es importante aclarar que atendiendo al contenido del artículo 49 Constitucional, el numeral 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hace notar que la organización y procedimiento en el fincamiento de responsabilidades y por ende en la aplicación de la sanción respectiva de los miembros de los Poderes Legislativo y Judicial, quedan sujetos a sus leyes orgánicas, en este mismo sentido se expresa el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En virtud de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la sanción disciplinaria pudiera tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor.

Las sanciones disciplinarias consisten en:

Artículo 53 LFRSP:

- Apercibimiento privado o público;
- Amonestación privada o pública;
- Suspensión;
- Destitución;
- Sanción económica;
- Inhabilitación;

Artículo 13 LFRASP

- Amonestación privada o pública;
- Suspensión;
- Destitución;
- Sanción económica, e
- Inhabilitación.

Carlos Morales Paulín, clasifica las sanciones en comentario "*en dos vertientes correctivas: identificando entre éstas el apercibimiento, la amonestación, la sanción económica y la suspensión (retiro temporal) y expulsivas contemplando la destitución e inhabilitación.*"³¹ Por cada sanción derivada por responsabilidad administrativa se entiende lo siguiente:

Por **Apercibimiento**, como una llamada de atención oral o verbal a causa de su indebida conducta, conminándosele a que evite incurrir en una nueva.

El Código Penal Federal Prevé el apercibimiento en los términos siguientes: "*conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente*" (Artículo 43).

Amonestación, es un regaño, una llamada de atención más fuerte que se hace, generalmente por escrito implicando la amenaza de aplicar una sanción mayor en caso de reincidencia.

31. Morales Paulín Carlos A., Ob. cit., p.435.

El Código Penal Federal la define como *“la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere.*

“Esta manifestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez.” (Artículo 42)

Ambas sanciones corresponde aplicar al Superior Jerárquico al igual que la suspensión en el empleo por un período de entre tres días y tres meses (Artículo 56, fracción I LFRSP).

Al respecto, la sanción de Amonestación privada o pública corresponde su imposición a la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, atendiendo su ejecución, el jefe inmediato (Artículo 16, fracción I, LFRASP).

Suspensión:

La estructura de esta sanción disciplinaria se hace residir en dos supuestos:

- a).- como medida procedimental para facilitar el sano desarrollo de la investigación y
- b).- como sanción, por incurrir en responsabilidad administrativa. Siendo por ende en las dos conclusiones en comento sus efectos y finalidad distintos.

Conforme a lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se advierten los supuestos probables de su aplicación en la siguiente forma:

- Dispone una sanción provisional durante la investigación y determinación de responsabilidades. (Artículo 64, fracción IV LFRSP) (Artículo 21, fracción V LFRASP).

- Mantiene la suspensión por un período mayor de tres días y menor de tres meses, aplicable por el Superior Jerárquico. (Artículo 56, fracción III LFRSP).

La suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año, se impondrá por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente. (Artículo 16, fracción II LFRASP).

- La suspensión que se imponga a los servidores públicos de confianza, surtirá efectos al momento de notificarse la resolución. (Artículo 75, Primer Párrafo LFRSP).

-La suspensión aplicable a los servidores públicos de base se sujetará su imposición de acuerdo a la ley correspondiente. (Artículo 75, Segundo Párrafo LFRSP).

La suspensión aplicable a los servidores públicos de base se ejecutaran por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable (Artículo 30, Segundo Párrafo LFRASP).

De lo anteriormente expuesto se advierte que la ley de la materia, previene una suspensión temporal, y una suspensión como sanción lisa y llana de tres días a tres meses y en la nueva Ley Federal de Responsabilidades de tres días a un año, impuesta en una resolución administrativa con carácter definitivo por la comisión de faltas administrativas, ambas suspensiones tienen el carácter de temporales, atribuyéndose la calidad de sanción la impuesta en resolución, toda vez que la resolución definitiva contempla como castigo la separación temporal del empleo, encargo o comisión.

Es importante destacar que la figura de la suspensión como sanción disciplinaria está comprendida en el numeral 113 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Destitución:

Implica la separación definitiva del infractor del servicio público al que estaba incorporado, toda vez que obtuvo un beneficio económico o causó daños y perjuicios en el ámbito de la Administración Pública o bien tratándose de infracciones graves, sustentada como sanción administrativa en el artículo 113 Constitucional

“Conforme al artículo 53 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la destitución constituye una sanción expulsiva o depurativa emanada de la potestad disciplinaria de la Administración Pública Federal sobre sus servidores...en cuanto sanción...es por su naturaleza un acto unilateral de la autoridad administrativa que extingue por y ante sí la situación subjetiva del servidor público, sin que tal decisión dependa o resulte válida por la intervención de la jurisdicción laboral o judicial.” 32 Al respecto la ley secundaria señala diversos tratamientos:

- Se sustanciará a instancia del superior jerárquico, en términos de las leyes respectivas, tratándose de servidores públicos de base. (Artículos 56, fracción II y 75, segundo párrafo LFRSP).
- La suspensión o la *destitución* del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable. (Artículo 16, fracción II, y 30, Segundo Párrafo LFRASP).
- Se aplicará por el superior jerárquico en relación a servidores públicos de confianza (Artículo 56, fracción III y 75 primer párrafo LFRSP).
- La Secretaría de Contraloría promoverá los procedimientos de destitución cuando el superior jerárquico no lo haga. (Artículo 56, fracción IV, LFRSP).

Lo anterior no debe interpretarse como que la autoridad administrativa tiene que demandar de otra autoridad (Tribunal) la imposición de un acto de autoridad (destitución), que la propia Constitución en su numeral 113 la faculta para aplicar, así como lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades que le permite imponer las demás sanciones disciplinarias, es decir la determinación de imponer la sanción que nos ocupa no puede adquirir su validez por la sola intervención de la jurisdicción laboral o judicial.

Resulta necesario mencionar en relación a la separación definitiva del servidor público, que el término destitución deriva del derecho público disciplinario, y el cese del derecho social del trabajo.

Inhabilitación:

Es definida por el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia en los términos siguientes:

“Declarar a uno inhábil o incapaz de obtener o ejercer cargos públicos, o de ejercitar derechos civiles o políticos. 2. Imposibilitar para una cosa.” 33

32. Ortiz Reyes Gabriel, El control y la disciplina en la Administración Pública Federal, México, Fondo de Cultura Económica, 1988 p.116.

33 ___Diccionario de la lengua española Real Academia Española, Ob. cit., p. 1277.

Cuando el lucro obtenido o los daños y perjuicios causados no excedan de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal la inhabilitación será de uno a diez años y de diez a veinte si excediera dicho monto, precisando que cuando la conducta sea grave (se califica discrecionalmente por el órgano disciplinario), podrá aplicarse hasta veinte años de inhabilitación independientemente del contenido económico de la infracción. La sanción en cita se encuentra contemplada por los artículos 113 Constitucional y 53, fracción VI, del ordenamiento legal invocado. De acuerdo con la interpretación gramatical que se puede plantear, la inhabilitación prevista en el Título Cuarto de la Constitución Federal, se contempla tanto para la responsabilidad política como administrativa.

El precepto en comento de la ley secundaria ordena que cuando haya sido inhabilitado un servidor público por un plazo mayor de diez años, una vez cumplido con la sanción que se impone y previa comunicación razonada del titular de la dependencia en que aspire ingresar dirigido a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo volverá a desempeñar un empleo en la Administración Pública Federal. (Artículo 53, L.F.R.S.P.).

Al respecto, según lo dispuesto por el artículo 13, fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones, se origina cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno (de seis meses a un año de inhabilitación). Asimismo determina que cuando la propia inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Aplicándose éste último plazo también por conductas graves de los servidores públicos. En relación con lo anterior, es prudente expresar que en el caso de las infracciones graves, se impondrá además la sanción de destitución. En virtud de lo anterior, se estima como infracciones graves las que se indican en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del numeral 8º de la Ley en comento.

En materia de declaración de situación patrimonial, el artículo 81 de la ley de la materia, dispone la inhabilitación por un año para el servidor público que sin causa justificada omite la presentación de su declaración por conclusión de su encargo, durante los treinta días siguientes (Artículo 37, fracción II, de la LFRASP previene sesenta días naturales y no treinta).

De conformidad con los artículos 64, 65 y 68 la imposición de la sanción en cuestión, corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y a los Superiores Jerárquicos, a través de sus Contralorías Internas. Respecto a la imposición de la destitución de un servidor público de base, ha existido la controversia referente a que autoridad corresponde imponer dicha sanción, bien a la autoridad administrativa o a la autoridad laboral (Artículos 21 y 24 de la LFRASP).

En base al criterio expuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la inhabilitación se demandará ante los tribunales competentes por el Superior Jerárquico y por la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente Secretaría de la Función Pública, una vez determinada y acreditada la responsabilidad. (Artículo 56, fracciones II y IV de L.F.R.S.P.).

Al respecto, el artículo 16, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala que la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada.

Lo referido con antelación, debe de interpretarse por cuanto que la Ley Suprema y las propias Leyes de Responsabilidades, establecen la sanción de inhabilitación como un acto de autoridad de la propia Secretaría, Organos de Control Interno, incluyéndose en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos al titular del área de responsabilidades, **debiéndose interpretar las prerrogativas en cuestión como los órganos competentes que en calidad de sus facultades sancionadoras aplican la multicitada inhabilitación, de conformidad con el artículo 89, fracción I, y 90 Constitucional en relación con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

Reforzando las ideas expuestas puede concluirse de acuerdo a la tesis siguiente:

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. EL ARTICULO 56, FRACCION V, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE LA INHABILITACIÓN COMO SANCION ADMINISTRATIVA, NO VIOLA LA GARANTIA DE LIBERTAD DE TRABAJO, CONSAGRADA EN EL ARTICULO 5º. CONSTITUCIONAL.

El artículo 56, fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece que la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, impuesta como sanción administrativa, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, no transgrede la garantía de libertad de trabajo tutelada por el artículo 5º. de la Constitución Federal. Ello es así, porque dicha garantía no debe entenderse en el sentido de que el legislador impida que la autoridad competente tenga facultades para restringir, de manera temporal, la capacidad de un servidor para ocupar un cargo público, pues lo que prohíbe la referida garantía es que se limite a las personas, en forma absoluta, el ejercicio de la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, siendo lícitos, imperativo que no se vulnera cuando la ley prevé una sanción por tiempo determinado de acuerdo con la gravedad de la infracción, el monto del daño causado y las demás situaciones previstas por la propia ley, cuya regulación es necesaria, en virtud de que las garantías individuales no pueden ejercerse en forma irrestricta y sin ningún control cuando se presente la situación de que un funcionario no prestó óptimamente el servicio público, tanto desde un punto de vista jurídico o legal, como moral, en cuanto a la honradez, lealtad e imparcialidad, y, en su caso, material en lo que se relaciona con la eficiencia, supuestos que de actualizarse justifican la citada regulación, por ser de destacado interés social que los servidores públicos se conduzcan con estricto apego a las normas que rigen su actuación a fin de asegurar para la sociedad una administración pública eficaz. Además, de conformidad con el precepto constitucional mencionado, la libertad de trabajo no sólo puede vedarse por determinación judicial, sino también por resolución gubernativa, como la dictada por la autoridad administrativa para el efecto de decretar la inhabilitación de los servidores públicos que hayan incurrido en responsabilidad administrativa.

Amparo en revisión 553/98. Catalina Avalos Silva. 14 de octubre de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Guitrón, José Vicente Aguinaco Alemán Y Humberto Román Palacios. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de mayo en curso, aprobó, con el número LXXIX/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de mayo de dos mil.

Sanción Económica

Se aplicará de acuerdo con lo dispuesto en la fracción V del artículo 53, de la ley de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Artículo 13, fracción IV LFRASP), no pudiendo exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados (Artículo 113 Constitucional), por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III, del artículo 109 Constitucional.

La sanción económica se fijará en dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados (Artículo 55 LFRSP) (hasta tres tantos, no pudiendo ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados – Artículo 15 LFRASP). Sobre éste punto y en el caso de que el servidor público infractor aceptara su responsabilidad, se le impondrán dos tercios de la sanción aplicable sobre la económica (Artículo 76 LFRSP) (Artículo 31 LFRASP).

El propósito de la misma, es el de sancionar al servidor público que en ejercicio de sus funciones cometió a través de su acción u omisión, una conducta indebida así como el de prevenir conductas ilícitas de los servidores públicos en general.

La sanción económica correspondiente, se impondrá mediante una resolución administrativa recaída al procedimiento de determinación de responsabilidades de los servidores públicos, previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades (artículo 21 LFRASP), comprendiendo la multa la reparación del daño o indemnización, de conformidad con el numeral 76 del ordenamiento legal invocado (artículo 31 LFRASP).

el criterio sustentado por la ley reglamentaria precisa que las sanciones económicas adquieren para efectos de su cobro el carácter de fiscal (crédito fiscal), en los términos del artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículo 30, Tercer Párrafo LFRASP) y 4º del Código Fiscal de la Federación, siendo que el órgano recaudador correspondiente, ordenará al infractor mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución el pago de la sanción económica a favor de *la Tesorería de la Federación*.

El precepto 55 del ordenamiento legal invocado (LFRSP) (artículo 15 LFRASP), asienta como esencia proteger al Estado de la conducta infractora de sus servidores, que produzca daños y perjuicios y que obtengan indebidamente un beneficio económico, incluyendo a particulares lesionados por los servidores públicos infractores.

En cumplimiento de su facultad sancionadora, la autoridad administrativa podrá imponer al infractor hasta dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, siendo que en la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dentro del contenido de su numeral 15, establece que podrán ser de hasta tres tantos, límite establecido en el artículo 113 Constitucional.

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Conforme al artículo 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secretaría de la Función Pública) y los Organos de Control Interno de las dependencias y Entidades en su ámbito de competencia, disponen de la facultad de suspender, investigar y sancionar al servidor público responsable.

De acuerdo al numeral 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según sus atribuciones, podrán suspender temporalmente, investigar y sancionar al responsable.

En relación a la suspensión cuando el nombramiento del servidor lo haya hecho el Presidente de la República, será necesaria su autorización y cuando haya requerido la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, la ratificadora será quien otorgue la autorización. (Artículo 64, fracción IV LFRSP) (artículo 21, fracción V, Sexto Párrafo LFRASP).

El procedimiento disciplinario encuentra su base en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental, al informar al presunto infractor detalladamente de las causas y razones de la responsabilidad que se le imputa, así como el de ser oído en su descargo y defensa en la audiencia de ley que se verificará en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles contados a partir del día siguiente en que se reciba la notificación del citatorio, en el que se le hacen saber las infracciones motivo de la responsabilidad (Artículo 64, fracción I, LFRSP) (artículo 21, fracción I, LFRASP).

Desahogadas las pruebas y una vez valorados los elementos de prueba ofrecidos, la autoridad administrativa emitirá su resolución dentro de los treinta días hábiles, notificando al interesado durante el plazo de setenta y dos horas respecto a su exoneración o imposición de sanciones disciplinarias. (Artículo 64, fracción II, LFRSP).

Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno, o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, notificándola en un plazo no mayor de diez días hábiles; resulta indispensable comentar que el propio Ordenamiento Legal establece el supuesto de ampliar el plazo para dictar la resolución por única vez hasta cuarenta y cinco días hábiles, previo a la existencia de una causa justificada (Artículo 21, fracción III, LFRASP).

Expuesto lo anterior, cabe destacar que si de la Audiencia de Ley, el Órgano disciplinario advierte que no cuenta con elementos suficientes para resolver o se desprenden de la misma elementos que implicaran una nueva responsabilidad administrativa, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias. (Artículo 64, fracción III, LFRSP) (Artículo 21, fracción IV, Segundo Párrafo LFRASP). En complemento a lo anterior si el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable, será restituido en el goce de sus derechos, cubriéndose además las percepciones que debió percibir. (Artículo 64, fracción IV, LFRSP) (Artículo 21, fracción V, Párrafo Quinto LFRASP)

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

El ejercicio de la función pública se debe realizar de acuerdo a los principios fundamentales establecidos en la ley suprema.

Una vez concluido por el órgano disciplinario el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades y desahogadas las pruebas aportadas por el presunto infractor, resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa, tomando en consideración en relación al infractor sus circunstancias socioeconómicas, nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad, así como su reincidencia, respecto al hecho que originó la responsabilidad, la gravedad, las condiciones exteriores y los medios de ejecución y el monto del beneficio, daño o perjuicio causado. (Artículos 54 y 64, fracción II, LFRSP).

Al respecto, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, preve que una vez desahogadas las pruebas, se resolverá dentro de los siguientes cuarenta y cinco días hábiles, tomando en consideración los elementos a que se refiere el artículo 14 de la propia ley, como son la gravedad de la responsabilidad en que incurrió el infractor, sus circunstancias socioeconómicas, el nivel jerárquico y sus antecedentes comprendiendo entre estos su antigüedad, las condiciones exteriores, la reincidencia entendida como el incumplimiento de sus obligaciones, así como el monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio causado. (Artículos 14 y 21, fracción III, L.F.R.A.S.P.).

Por otra parte si el servidor infractor confiesa su responsabilidad, se procederá de inmediato a dictar resolución, salvo que el órgano de control respectivo, dispusiera de la recepción de pruebas. Asimismo y para el efecto de la sanción administrativa, en el supuesto que nos ocupa se impondrá 2/3 de la sanción aplicable (económica), en relación a la indemnización deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios ocasionados (Artículo 76 LFRSP) (Artículo 31 LFRASP).

Igualmente a lo expuesto se agrega una circunstancia favorable al servidor público infractor, relativa a que el órgano sancionador podrá abstenerse de sancionarlo por una sola vez, justificando la abstención y tratándose de irregularidades no graves, y el daño causado no exceda de cien veces del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal (Artículo 63 LFRSP) (No aplica en la vigente LFRASP).

Asimismo en relación a los sujetos de responsabilidad administrativa dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108 que para efectos de la responsabilidad a que alude el Título Cuarto denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado", se reputarán como servidores públicos los que indica el párrafo primero y tercero del referido numeral.

Para efectos de aplicación de los distintos tipos de responsabilidad a que quedan sujetos los servidores públicos, es determinante la función o servicio que desempeñen, como se infiere del texto Constitucional que limita la responsabilidad política a cierto número de los mismos servidores.

RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION.

El recurso administrativo *"es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida."*³⁴

El particular que considera se lesionan sus derechos jurídicamente tutelados con motivo de un acto jurídico administrativo, puede presentar ante la propia autoridad que lo emitió, un escrito inclusive de su puño y letra en que manifieste su inconformidad así como los argumentos en que se basa la misma, con el objeto de que dicha autoridad administrativa lo revoque, anule o lo reforme, previamente a la demostración de la ilegalidad del mismo. Adicionalmente Margáin Manautou refiere que *"el desahogo de las pruebas que se ofrezcan o solicite la autoridad, no se sujetará al tecnicismo propio de un tribunal."*³⁵

En el mismo sentido se aprecia el criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS.- *No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aun siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravían los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias.*

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Época 7ª. Volumen 60, Parte Sexta, Sección Jurisprudencia, página 73.

En materia de responsabilidades administrativas la sanción disciplinaria se concibe como acto de autoridad, pudiendo causar agravios y por ende la resolución que la comprenda tienda a ser impugnada por el servidor público afectado.

34. Margáin Manautou, Emilio, *El Recurso Administrativo en México*, México, Editorial Porrúa, 1999, p.18.

35. *Idem*, p. 19.

El derecho disciplinario prevé dos procedimientos a elegir para su defensa por parte del servidor afectado: mediante el recurso de revocación interpuesto dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida ante el propio órgano disciplinario que emitió la resolución sancionadora (Artículos 71, 72 LFRSP) (26 y 27 LFRASP), o en su caso impugnarla Directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa antes Tribunal Fiscal de la federación (Artículo 25 LFRASP) y en su caso, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuando sea afectado por una resolución emitida por la Contraloría General o sus Organos Internos de Control propios de la Administración Pública del Distrito Federal (Artículo 93 LFRSP).

Debe considerarse que en el supuesto de que el servidor público sancionado indebidamente promueva el recurso de revocación en cita, deberá esperar la emisión de su resolución por parte de la autoridad administrativa (agotar el recurso administrativo), y en el caso de ser contraria a sus intereses impugnarla ante el Tribunal de referencia, toda vez que inconformarse en contra de la resolución de origen, se sobreseería el juicio de nulidad por improcedente.(Artículos 202, fracción V y 203, fracción II del CFF).

De manera general, resulta importante citar las principales diferencias entre el Recurso Administrativo y la Jurisdicción Contenciosa (Juicio Administrativo) :

a)-. El primero constituye a la administración en juez y parte; el segundo constituye a la administración sólo en parte.

b)-. El primero origina una controversia administrativa; el segundo origina un proceso

c)-. El primero traerá consigo que se ejerza una función administrativa; el segundo, una función jurisdiccional.

d)-. El primero promoverá que la administración busque el esclarecimiento de la ley, en bien de la función administrativa; el segundo que el órgano jurisdiccional busque el esclarecimiento de la ley, en bien del interés público.

e)-. El primero permite a la administración, como juez, actuar sin someterse a un procedimiento rígido y fatal; el segundo, sólo permite al juez por excepción actuar de oficio; y

f)-. El primero desembocará en una resolución administrativa, sólo reclamable ante el órgano jurisdiccional sea administrativo o judicial; el segundo, en una sentencia, sólo impugnable mediante los recursos jurisdiccionales correspondientes ante el tribunal de alzada. 36

Por último, es importante comentar lo siguiente:

"Fuera de las sanciones económicas la suspensión de cualquiera de las demás sanciones quedan sujetas al criterio de la propia autoridad administrativa, por lo que si el afectado desea que se suspenda, por ejemplo, la orden de suspensión de sus labores, deberá acudir directamente al juicio de amparo demostrando la imposible reparación del daño o perjuicio que sufrirá en su persona." 37.

36 Idem, pp. 23 y 24.

37 Idem, p. 165

OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS

En cumplimiento del artículo 113 Constitucional, el numeral 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableció un catálogo general de deberes que les son comunes a todos los sujetos que tengan la calidad de servidores públicos, independientemente de la naturaleza de sus cargos o de los Organos de la Administración Pública Federal, Estatal, Paraestatal o Municipal en que se encuentren. La inobservancia de una o varias de las obligaciones en el artículo 47 en cita, constituye una falta administrativa y por ende la imposición de una sanción, para reforzar y asegurar la debida actividad del servidor público, el numeral en cuestión contempla los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que debe observar el servidor en el desempeño de empleo, cargo o comisión, en función de su significado *“la legalidad, lo contrario de la arbitrariedad, del capricho; honradez, la honestidad y la seriedad y la ética.; lealtad al Estado, a las Instituciones, no a las personas ni a los partidos; los deberes del servidor público son para la nación que está por encima de otros intereses; imparcialidad y eficiencia, la imparcialidad introduce en nuestro derecho administrativo por vez primera después de muchos años de haberse olvidado en el derecho mexicano...las restricciones y la prohibición al nepotismo que ya existía desde las Leyes de Indias...”*³⁸

³⁸ Lanz Cárdenas, José Trinidad, la Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta, Revista INAP – PRAXIS, No. 65, 1984.

2.2 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

2.2.1 Concepto :

Trabajador al Servicio del Estado

Servidor Público

2.2.2 Objeto

2.2.3 Sujetos

2.2.4 Presupuestos de la Responsabilidad y su nexos causal

2.2.5 Disposiciones Legales Regulatorias :

Ley de Expropiación; Ley de Vías Generales de Comunicación; Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal (derogada); Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; Ley Federal del Trabajo; Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares; Ley del Servicio Postal Mexicano; Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; Ley Aduanera; Reglamento de Tránsito del Distrito Federal; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Código Financiero del Distrito Federal; Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, artículo 23 fracción XI; Ley del Tribunal Contencioso Administrativo, artículo 121 fracción IX; Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, Primer Párrafo.

2.2.6 Preceptos Legales en la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos :

Artículo 20 fracciones I y X; 22 Segundo Párrafo; 94 Cuarto Párrafo; 107 fracción XVII; 111 Noveno Párrafo, 113, Reconocimiento Implícito (Art. 14 Segundo Párrafo; 16 Primer Párrafo; 27 Segundo y Tercer Párrafo.

2.2.7 Relación existente entre la responsabilidad del Estado, con la de los servidores públicos.

2.2.8 La responsabilidad directa, indirecta, solidaria y subsidiaria

2.2.9 De naturaleza civil (de carácter subjetivo e indirecto, generalmente subsidiario y excepcionalmente solidario) y administrativa (de carácter subjetivo e indirecto, más no subsidiario o solidario

CONCEPTO

Las personas que se encuentran subordinadas al servicio del Estado, en el ejercicio de su encargo pudieran cometer alguna infracción o delito, circunstancia que incumbe al servidor público una responsabilidad de naturaleza administrativa, política, penal y civil o patrimonial en la función pública, ésta última por las lesiones que recaen sobre los bienes del propio Estado, supuesto que en la práctica se traduce en que “La Administración tiene derecho a exigir de los servidores públicos: 1. Respondan por los daños o perjuicios en los bienes estatales. 2. Respondan por los daños o perjuicios que ocasionen al patrimonio de los particulares, cuando éstos tengan derecho a repetir en contra del Estado por actos de sus servidores.

“Esta responsabilidad de lesividad al patrimonio del Estado se traduce por lo regular, en la indemnización de daños o perjuicios, aunque con frecuencia se dispersa en la jerarquía administrativa o se reduce a meras sanciones disciplinarias”. 39

Por su parte Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, sostiene que *“la justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que “nadie tiene derecho de dañar a otro”, y se encuentra su base constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad ... soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal”.* 40

En relación con lo expuesto se entiende por responsabilidad patrimonial del Estado *“aquella exclusivamente atribuible al Estado, por los daños causados a los particulares o administrados ... con motivo del ejercicio de sus funciones o actividades públicas y en la prestación de los servicios públicos, en su sentido más amplio”.* 41

Sin embargo independientemente del concepto transcrito, se considera que *“la legislación mexicana es exagerada e injustificadamente proteccionista respecto al patrimonio del Estado. De modo genérico sólo contempla la responsabilidad subsidiaria, del daño causado ... La responsabilidad del Estado Mexicano es una ilusión tanto por falta de adecuada legislación, cuanto por incapacidad para aplicar la exigua y primitiva normatividad existente”.* 42

Se puede afirmar respecto a la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, que nuestro derecho cuenta con una regulación limitada, existiendo numerosos argumentos así como afirmaciones que en este sentido exponen varios autores mexicanos, entre otros **Guillermo Haro Belchez** que en su estudio titulado **“El régimen disciplinario en la función pública”** página 232 expresa *“Dada la ausencia de disposiciones de Derecho Administrativo que de manera general regulen la responsabilidad del Estado por los daños*

39 Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación citada por Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1999, p. 511.

40 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El derecho disciplinario de la función pública, Ob. cit., pp. 38 y 39.

41 Castro Estrada, Alvaro, Responsabilidad patrimonial del estado, México, Porrúa 1997.p. 46.

42 Díaz, Luis Miguel, Responsabilidad del Estado y Contaminación, Aspectos Jurídicos, 1ª. ed., México, Editorial Porrúa, 1982, p. 133.

causados a los particulares, es menester aplicar en principio las reglas del derecho común y sólo en aquellos casos en los que exista alguna norma de excepción, señalada por el Derecho Administrativo, deberá considerarse ésta antes que las del Derecho Civil ... En nuestra opinión, es menester superar el dogma de que "el Estado no puede causar daño", por lo que sería positivo que ante los particulares respondiera el Estado, que de manera posterior podría exigir a su empleado causante del daño, que cubriera las cantidades pagadas." 43

Es dable advertir en relación a lo expuesto por Haro Belchez, que en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, por reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos misma que opero a partir de febrero de 1994, el precepto 77-bis de la ley de la materia contiene una garantía del particular lesionado para obtener reparación del Estado, siendo procedente de acuerdo al dispositivo en cita, que el propio particular no solamente tenga el derecho de obtener indemnización sino que en consecuencia a la negación o a su desacuerdo con el monto indemnizatorio podría acudir a su elección a la vía administrativa o judicial. Sin embargo resulta importante mencionar, que los inconvenientes prácticos que se derivan de la aseverada reforma, han sido criticados por distinguidos estudiosos del Derecho Administrativo entre otros hago referencia a los siguientes:

Alvaro Castro Estrada en su estudio de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, página 251, proporcióna esta explicación:

"nuestro sistema mexicano de responsabilidad del Estado ... ha sido vacilante y discontinuo, deficiente e insuficiente, disperso y complejo, contradictorio y rezagado". 44

Fraga, Gabino, comentando el principio de la responsabilidad del Estado en su obra de Derecho Administrativo, páginas 417 y 418 expresa:

"...dos ideas fundamentales han sido ... un obstáculo para la admisión del principio de responsabilidad ... Por una parte, el concepto de la soberanía considerada como un derecho de una voluntad jurídicamente superior de actuar sin más limitaciones que las que el propio Estado se impone ... la idea de que el Estado sólo puede actuar dentro de los límites legales, es también un motivo para excluir el principio de la responsabilidad, pues ésta se basa normalmente en la ilicitud de la actuación dañosa". Además en el mismo sentido Fraga recuerda que *"se ha considerado ... que si alguna actuación pública se desarrolla fuera de los límites legales, no es ya el Estado el que actúa, sino el funcionario personalmente, y por tanto, sobre él debe recaer la responsabilidad ... Así ... se puede asentar que el principio que rige en México es el de la irresponsabilidad del Estado y que sólo excepcionalmente y por virtud de una ley expresa, puede el particular obtener una indemnización del Estado"*. 45

43 Guillermo Haro Belchez, El régimen disciplinario en la función pública, Toluca, Instituto de administración pública del Estado de México, 1993, pp. 39 y 40

44 Castro Estrada, Alvaro, Op. cit., pp. 251.

45 Fraga, Gabino, Derecho administrativo, México, Editorial Porrúa, 1994, pp. 417 y 418.

Trabajador al servicio del Estado

Dentro de las diversas actividades que llevan a cabo los órganos del Estado, estas son realizadas por un gran número de personas que se encuentran a su servicio, no existiendo actualmente uniformidad determinada respecto al nombramiento que deben recibir dichas personas y creando por ende dificultad en su regulación, lo cual origina que no exista un sólo régimen jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado. En este sentido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a “empleados”, “funcionarios”, “trabajadores”, y “servidores públicos”. En cuanto al Poder Legislativo los artículos 74 y 73 expresamente señalan a los jefes y demás *empleados* de la Auditoría Superior de la Federación antes Contaduría Mayor de Hacienda así como de ambas cámaras; atendiendo al Poder Ejecutivo, el artículo 89, fracción II, faculta al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a sus colaboradores inmediatos así como a los demás *empleados* de la Unión; el Poder Judicial con base en los artículos 94 y 102 se refiere a los *empleados* y *funcionarios*; el precepto 123 apartado B regula las relaciones entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal y sus *trabajadores*; el numeral 128 indica el Juramento Constitucional de los Funcionarios y el Título Cuarto comprende lo relativo a los *servidores públicos*.

Atendiendo a lo preceptuado en el apartado B del artículo 123 Constitucional así como lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado en cita, se establece aparentemente el régimen jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que en cuanto al “ámbito del Poder Ejecutivo las relaciones de muchos de sus trabajadores son reguladas por el apartado “A”, que en su fracción XXXI comprende a los trabajadores de empresas de participación estatal mayoritaria y de algunos organismos descentralizados, así como por la Ley Federal del Trabajo, lo cual nos permite afirmar que la nominación del apartado “B” del artículo 123 y el de su ley reglamentaria no son exactos, puesto que las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, los Organismos Descentralizados y los Fideicomisos Públicos forman parte de la Administración Pública Federal Paraestatal, en los términos del artículo 90 constitucional y su ley reglamentaria, lo cual nos pone ante una primera gran subdivisión del régimen jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la que se identifica a:

a) Los regulados por el apartado “A” del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo.

b) Los regulados por el apartado “B” del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Dentro del segundo apartado debemos excluir a los trabajadores que en los términos del artículo 8º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no quedan comprendidos en el régimen que ella establece, por lo que será necesario ampliar la clasificación a:

c) Los empleados de confianza, que sólo se encuentran regulados por la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 constitucional, sin ningún otro ordenamiento secundario que expresamente los comprenda.

d) Los miembros del Ejército y Armada Nacionales, cuya situación se prevé en la fracción XIII del apartado “B” del artículo 123, con un régimen regulado por las leyes Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, y Orgánica de la Armada de México” 46

46 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 79.

En relación a la integración de una *definición* de trabajador al servicio del estado el apartado B del artículo 123 constitucional en su primera parte señala: “ *Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores* ”.

Se puede inferir de lo expuesto que únicamente son trabajadores al servicio del Estado aquellos que laboran en los Poderes de la Unión y en el gobierno del Distrito Federal, en tanto el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado incluye a los titulares y trabajadores del “*Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de las Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional...Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Valores,... así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.*”

De conformidad con lo anterior el sentido en que se encuentra concebido se entiende como trabajador del Estado aquella persona física que labore dentro de los Poderes de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal así como aquella que trabaje en un organismo descentralizado que tenga a “*su cargo función de servicios públicos*”.

La formulación de un concepto de Trabajador al Servicio del Estado de conformidad a lo prevenido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se traduce en que “*... es toda persona que preste un servicio físico o intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales*” (Artículo 3º.), preservando dicho trabajador la calidad “*de confianza o de base*”. (Artículo 4º.).

Servidor Público

El concepto de servidor público, surge de la reforma integral de 1982 al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (Artículos 108, 109, 110, 111 y 114), dedicado a delimitar las responsabilidades de los servidores públicos, cambiando la denominación del apartado de “Responsabilidades de los funcionarios públicos”, por el de “Responsabilidades de los servidores públicos”, circunscribiendo el artículo 108 párrafos primero y cuarto, quienes conservan la calidad de servidor público para los efectos de responsabilidad, y desde luego se suprime el término de “funcionario público” y “empleado público”, integrando a cambio por consiguiente el de servidor público.

De acuerdo con lo expuesto en el precepto 108 constitucional se fija con precisión que personas son consideradas servidores públicos, más atendiendo al concepto legal de lo que se debe entender por servidor público ni en la Ley Suprema ni en otras disposiciones legales se encuentra comprendido su concepto, sin embargo en forma general se puede definir como “*aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por*

un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal)”. 47

47 Acosta Romero, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, México, Porrúa, 1995, p. 106

Puede decirse también que *“doctrinalmente el servidor público es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado”*. 48

En resumen el término de servidor público que se introduce en la reforma al Título Cuarto Constitucional y en la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se asigna al empleado durante el tiempo que desempeñe su función pública en los órganos del Estado, bien que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios o designación de cualquier otra naturaleza.

Objeto

Al respecto afirma Jesús González Pérez en su obra titulada *“Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas”* página. 191, que *“La reparación de los daños producidos constituye el objeto de las obligaciones”*. 49

Por otra parte en un segundo criterio se concibe al objeto en los términos siguientes: *“La institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y/o de sus servidores consiste en la reparación económica del daño ocasionado, sea patrimonial o sea de carácter moral”*. 50

El artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, dispone que *“se entiende por daños la pérdida o menos cabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación”*. En relación al perjuicio según expresa el precepto 2109 del ordenamiento legal invocado se entiende *“la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación”*; el precepto 2110 del propio Código dispone que *“Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse”*.

De conformidad con lo anterior y refiriéndonos a la comprensión conceptual de daño, Marco Antonio Díaz de León, en el Diccionario de Derecho Procesal Penal, Tomo I, proporciona esta explicación:

“Perjuicio, lesión o detrimento que se produce en la persona o bienes de alguien, por la acción u omisión de otra persona. La acción u omisión puede ser dolosa o culposa, aunque el daño puede provenir también de una causa fortuita.

“El Derecho Penal fundamenta en el Daño la tipificación objetiva de múltiples delitos así como de su punibilidad por el Estado.

48 Morales Paulin, Carlos Axel, Ob. cit., p. 87.

49 González Pérez, Jesús, *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, 1ª. ed., Madrid, Editorial Civitas, 1996, p. 191.

50 Ortiz Reyes, Gabriel, Ob. cit., p. 30.

“El Código Penal Federal establece:

“Art. 29.- La sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño

“Art. 30.- La reparación del daño comprende:

“I. La restitución de la cosa obtenida por el delito y si no fuere posible, el pago del precio de la misma.

“II. La indemnización del daño material y moral causado, incluyendo el pago de los tratamientos curativos que, como consecuencia del delito, sean necesarios para la recuperación de la salud de la víctima;

“III. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados”. 51

Joaquín Escriche en el Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, página 282, volumen II, determina en relación al daño lo siguiente:

“El detrimento, perjuicio o menoscabo que se recibe por culpa de otro en la hacienda o la persona; ley 1, tit. 15, part. 7. En general, todo daño puede causarse por dolo o malicia, por culpa, o por caso fortuito; importando mucho en cualquier evento saber el modo, para arreglar la responsabilidad que debe exigirse ...”

Por lo que respecta a los daños y perjuicios el propio autor señala:

“En el diccionario de la academia española estas dos voces se toman por sinónimas, pues si vamos a ver qué cosa es daño encontraremos que no es sino perjuicio, y si buscamos la palabra perjuicio hallaremos que no significa sino daño. HUERTA en sus Sinónimos ha mirado con más atención el sentido de estos dos nombres, y se ha esforzado en marcar su diferencia:

“Daño, dice, es un mal que directamente se hace; perjuicio es un mal que indirectamente se causa, impidiendo un bien ...”

“Por regla general, el que hace un mal no sólo debe resarcir el daño que directamente ha causado, sino también el menoscabo o perjuicio que fuere una consecuencia inmediata de su acción”. 52

De la misma manera, enseguida menciono algunos criterios emitidos por el Poder Judicial Federal, que resultan aplicables al daño en materia penal y civil y los perjuicios que se reclaman.

51 Díaz de León, Marco Antonio, Diccionario de derecho procesal penal, t. 1, México, Porrúa, 2000, pp. 587 y 588.

52 Escriche, Joaquín, vol. 2, Ob. cit., p. 282

No. de Registro: 187,922

Aislada

Materia(s): Penal

Novena Epoca

Instancia Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente Semanario Judicial de la federación y su Gaceta

Tomo: XV, Enero de 2002

Tesis: IIII lo.P.39 P

Página: 1344

REPARACIÓN DEL DAÑO MATERIAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).

Conforme a la fracción II del artículo 96 del Código Penal para el Estado de Jalisco, que a la letra dice: "Artículo 96. La reparación del daño comprende: ... II. La indemnización del daño material y moral causados, así como del perjuicio ocasionado. El daño moral causado a la víctima será determinado, de conformidad a lo que establezca sobre el particular el Código Civil. ...", la reparación del daño comprende la indemnización del daño material y del moral causados, así como el perjuicio ocasionado. Para que proceda la primera de ellas, debe probarse inicialmente que la víctima del delito fue la que resintió ese daño material (en el caso, el costo de las curaciones, honorarios de los médicos, medicinas, terapias, etcétera) por las lesiones sufridas. Esto es, que para que proceda el pago de la reparación del daño debe haber una relación causal entre el daño material ocasionado y los gastos erogados por el pasivo en su reparación (lo que provoca una disminución en el patrimonio), pues de otra suerte, si la víctima no efectúa el pago en la reparación de ese daño, no se da esa relación causal y, en todo caso, no existe materia para la indemnización en estudio, pues no habrá qué indemnizar si no existió tal daño material en la víctima, como ocurre en el presente caso, respecto de varios documentos que amparan gastos no efectuados específicamente por las víctimas.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo directo 74/2001. 19 de abril de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Cedillo Orozco. Secretario. Fernando Cortés Delgado

No. de Registro: 188,110

Jurisprudencia

Materia(s): Penal

Novena Epoca

Instancia Primera Sala

Fuente Semanario Judicial de la federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Diciembre de 2001

Tesis: 1a./J. 103/2001

Página: 112

REPARACIÓN DEL DAÑO. EL OFENDIDO O LA VÍCTIMA DE ALGÚN DELITO ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES QUE AFECTEN ESE DERECHO, ÚNICAMENTE POR LO QUE A ESE ASPECTO SE REFIERE Y SIEMPRE QUE CONTRA ÉSTAS NO PROCEDA MEDIO ORDINARIO ALGUNO DE DEFENSA.

Si de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de septiembre de mil novecientos noventa y tres, el derecho del ofendido o de la víctima de algún delito a obtener la reparación del daño, fue elevado a rango de garantía individual y toda vez que la protección de ésta debe ser inmediata, resulta inconscuso que la autoridad jurisdiccional está obligada a respetarla y, por tanto, en contra de las resoluciones dictadas en segundo grado o en los incidentes de reparación o de responsabilidad civil que afecten aquel derecho, el ofendido o la víctima de algún delito que tengan la expectativa legal de dicha reparación están legitimados para promover el juicio de amparo, únicamente por lo que al aspecto de la afectación se refiere y siempre que contra ellas no exista medio ordinario alguno de defensa. Lo anterior se robustece si se toma en consideración que conforme al criterio de este Alto Tribunal contenido en la tesis P. CLXVI/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, página 111, de rubro: "ACCION PENAL. LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUELLA, SON SUSCEPTIBLES DE VIOLAR GARNTÍAS INDIVIDUALES Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO.", el espíritu que impulsó el decreto de reformas al diverso artículo 21 de la citada Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, estuvo inspirado en la necesidad de crear instrumentos regulados por normas y criterios objetivos, a fin de controlar la legalidad de los actos de autoridad sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, que afectaren los derechos del ofendido o de la víctima de algún delito, entre los que se encuentra el de obtener la reparación del daño.

Contradicción de tesis 94/2000-PS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito y los Tribunales Colegiados Segundo en materia Penal del Primer Circuito, Primero del Vigésimo Tercer Circuito y Segundo del Segundo Circuito. 12 de septiembre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria. Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Tesis de jurisprudencia 103/2001. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de catorce de noviembre de dos mil uno, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Presidente José de Jesús Gudiño Pelayo, Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

No. de Registro: 195,143

Aislada

Materia(s): Civil

Novena Época

Instancia Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente Semanario Judicial de la federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Noviembre de 1998

Tesis: L5o.C.82. C

Página: 555

PERJUICIOS. DEBEN PROBARSE Y PRECISAR EN QUÉ CONSISTEN LOS.

De conformidad con lo establecido en el artículo 1949 del Código Civil, la facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliere lo que le incumbe; el perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y perjuicios en ambos casos. El artículo 2109 del código en comento señala que se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación, y el perjuicio debe ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se haya causado o que necesariamente deba

causarse, tal como lo prevé el artículo 2110 del mismo código. De una interpretación armónica y sistemática de lo antes señalado se puede inferir, que no todo incumplimiento de una obligación necesariamente trae aparejado el pago de perjuicios, puesto que, para que éstos procedan, deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse. De la demanda inicial no se advierte que la actora haya precisado en qué consistieron y cuáles fueron los perjuicios que le ocasionó el incumplimiento de la obligación a cargo de la demandada, por lo que, el hecho de no precisar en la demanda cuáles son y en qué consisten los perjuicios que ocasionó el incumplimiento de la obligación principal reclamada, implica dejar en estado de indefensión a la parte demandada, pues en este aspecto, estaría imposibilitada para revertir la relativa prestación accesoria reclamada. Consecuentemente, la procedencia de los perjuicios como prestación accesoria, ciertamente sigue la suerte de la acción principal invocada, pero con la ineludible obligación de que el reclamante de esos perjuicios precise en su demanda en qué consisten éstos, cuáles son y que justifique la relación subyacente entre dichos perjuicios y la obligación que se dejó de cumplir: esto es, que aquéllos se ocasionaron precisamente como consecuencia del incumplimiento de la obligación principal reclamada, de otra manera, podría cometerse no sólo el error, sino la injusticia de condenar al demandado a pagar perjuicios aun cuando éstos no derivaran de la obligación principal reclamada sino de otra completamente distinta.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 2750/98. Arrendadora Probursa, S.A. de C.V. 8 de octubre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Ramírez Sánchez. Secretaria: Ana Berta González Domínguez.

Véase: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo I, mayo de 1995, página 242, tesis I.4o.C. J/1, de rubro: "DAÑOS Y PERJUICIOS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE UNA OBLIGACIÓN. PARA OBTENER SU PAGO DEBE EJERCITARSE LA ACCIÓN CORRESPONDIENTE Y EXPRESAR LOS HECHOS RELATIVOS."*, y Tomo IV, octubre de 1996, página 515, tesis VI.3o.35 C, de rubro: "DAÑOS Y PERJUICIOS. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA EN QUÉ CONSISTIERON Y CUÁLES SON."

SUJETOS

Permite considerar con precisión que es fundamental el carácter de servidor público que en ejercicio de sus funciones haya causado daños y perjuicios a particulares, previamente determinada la responsabilidad administrativa del servidor en el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades y que de la falta resulten daños y perjuicios a particulares.

Es evidente que *"la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado supone la existencia de dos sujetos de la misma. Uno, denominado activo que tiene el derecho personal de exigir una prestación, y otro, denominado pasivo que tiene la obligación de realizar la prestación respectiva ... el esfuerzo de identificación del sujeto pasivo de la relación, debe partir del criterio de imputar el daño preferentemente a quien sea el titular del servicio público o actividad administrativa de que se trate".* 53

En relación con el supuesto descrito “... cuando el afectado es el Estado, entendemos que con el monto de dicha sanción se cubren los daños y perjuicios causados; sin embargo cuando el afectado por la conducta ilícita del servidor público es un particular, el monto de la sanción no se puede aplicar al pago de los daños y perjuicios causados, pues se contempla como responsabilidad civil del servidor público”. 54

En caso contrario, es decir si la responsabilidad se produce y por ende el daño se causa, pero el servidor no actúa en ejercicio del cargo que le fue conferido, el daño no se le podrá atribuir en su calidad de servidor público. Dice **Manuel Borja Martínez**: “*Sobra decir que si la actuación no se realiza en ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, ésta (la responsabilidad) cae de lleno en los supuestos del derecho común, pero si el daño al tercero ha sido causado por el funcionario en ejercicio de sus atribuciones, entonces habrá que proceder de modo análogo al señalado por el Estado, esto es, sólo en ausencia de disposiciones expresas contenidas en el Derecho Administrativo cabrá la aplicación del Derecho Común*”. 55

En el caso de que el servidor público haya cometido la falta en el ejercicio de las funciones que le fueron encomendadas, el afectado tendrá en consecuencia a su favor como **responsable subsidiario al Estado** lo que se traduce que el responsable directo de la infracción es el servidor público y sólo que en el supuesto de que éste no tenga bienes o bien cuente con los mismos de una manera insuficiente el Estado es responsable subsidiario ante el particular demandante. Respecto a esto último, resulta conveniente señalar que el particular además de haber logrado que en un procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad administrativa del servidor infractor, deberá ahora también acreditar la insolvencia del servidor público como condición de procedencia para demandar al Estado subsidiariamente en materia de reparación de daños, de conformidad con los artículos 1910 y 1927 del Código Civil-para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal, podemos decir que tal obligación “es exactamente la de un fiador que goza de los beneficios de orden y de excusión, puesto que para poder intentar hacerla efectiva, el particular afectado necesitará previamente haber logrado sentencia condenatoria en contra del citado funcionario y después haber tratado en vano de obtener a través de la ejecución de esa sentencia, la satisfacción completa de dicha condena, lo cual hace necesario que transcurra mucho tiempo antes de poder enderezar la respectiva acción subsidiaria en contra del Estado”. 56

PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD Y SU NEXO CAUSAL

Tratándose de los requisitos o presupuestos de la institución de la responsabilidad del Estado se pueden distinguir los siguientes:

54 Soberanes Fernández, José Luis, “La responsabilidad administrativa de los servidores públicos”, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1984, p. 136.

55 Borja Martínez, Manuel, “La responsabilidad civil”, *Revista Praxis*, núm. 60, INAP, México, 1984, p. 129.

56 Sánchez Meda, Ramón, La responsabilidad civil por los actos ilícitos de los funcionarios públicos, *Sobretiro de la Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, México, año 9, núm. 9, 1985, p. 377.

“a) un daño; b) que sea imputable a la Administración Pública por ser efecto de su actividad administrativa, y c) el nexo causal entre uno y otro, es decir, que la causa del daño sea la actividad de la Administración Pública o, en su concepción más amplia, del Estado ...” 57

De acuerdo a lo asentado será necesario constatar el vínculo existente entre el daño resarcible y la actividad de la Administración a quien deba imputársele, es decir, se deberá probar la conexidad entre el daño y la actividad del Estado respecto de la cual produce el daño. Consiguientemente el nexo es *“el vínculo de causalidad existente entre el hecho, la operación o la omisión constitutiva de la falla del servicio y el daño o perjuicio causado por él; es decir que, tales perjuicios o daños deben ser la consecuencia o efecto de la falla del servicio”*. 58

Es fundamental señalar que nuestra legislación no expresa claramente criterios que permitan especificar el contenido y alcance de la relación de causalidad jurídica en materia de responsabilidad patrimonial.

DISPOSICIONES LEGALES REGULATORIAS

Comentando lo concerniente a las disposiciones legales que regulan la responsabilidad patrimonial del Estado, en opinión de Alvaro Castro Estrada, en su estudio de Responsabilidad Patrimonial del Estado, precisa las siguientes:

LEY DE EXPROPIACIÓN (D. O. F., 25 DE NOVIEMBRE DE 1936)

Establece aquello que se considerará de utilidad pública (Artículo 1º.), en dicho supuesto el numeral 2º. establece que en tales casos, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad, y estima que ésta es la más importante limitación al derecho de propiedad, respecto de la cual la Ley Suprema reconoce una “indemnización”, habida cuenta del reconocimiento de la obligación que el Estado tiene de reparar los daños y perjuicios que con su actuar puede producir en el patrimonio de los particulares. En este sentido el numeral 10 establece que *“el precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras”* (2ª. Reforma 22-XII-93), aludiendo a dicho precepto Castro Estrada señala que esta disposición nos dará pábulo para proponer también una base de cálculo para las indemnizaciones por lesiones patrimoniales en términos de valor comercial. Por último el artículo 20 consigna el término en que deberá pagarse la indemnización y que es de un año a partir de la declaratoria de expropiación, sin perjuicio de convenir su pago en especie (2ª. Reforma 22-XII-93).

57 Castro Estrada, Alvaro, Ob. cit., p. 336.

58 Ortiz Reyes, Gabriel, Ob. cit., p. 32.

Por lo que respecta a la responsabilidad patrimonial el ordenamiento de referencia regulaba los daños a terceros derivados de la operación de una aeronave así como el de los remitentes de correspondencia (derogados por el artículo transitorio de la Ley de Aviación Civil, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995, respecto del primer supuesto el artículo 351 establecía que “cuando por la operación de una aeronave o por objetos desprendidos de la misma se causen daños a las personas o a las cosas que se encuentren en la superficie, *nacerá la responsabilidad con sólo establecer la existencia del daño y su origen*. Esta responsabilidad recaerá sobre quien tenga, ya sea la propiedad, ya la posesión de la aeronave...”. Esta disposición determinaba que únicamente debía establecerse el daño y su origen, lo que se traduce en la naturaleza objetiva de la responsabilidad patrimonial. En relación con lo anterior se establecían límites de responsabilidad como se advierte del contenido del artículo 352 “ La indemnización por los daños a que se refiere el artículo anterior, para los objetos en la superficie, será hasta por un monto de doce mil quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal ... tratándose de personas, se cubrirán los daños conforme a los términos y montos señalados en el artículo 343. Los propietarios o poseedores de aeronaves garantizarán el pago de la indemnización a su cargo, mediante contrato de seguro con institución debidamente autorizada o depósito en la Nacional Financiera, S.N.C. por una suma que garantice el riesgo, en los términos del reglamento respectivo ... La Secretaría de Comunicaciones determinará en que casos deben cumplir esta obligación los propietarios extranjeros de aeronaves de servicio privado ...”. Por su parte el artículo 354 se pronunciaba por el principio de solidaridad en el caso de colisiones, determinando al

respecto que “En los casos de colisión de dos o más aeronaves, los propietarios o poseedores serán *solidariamente responsables por los daños causados a los terceros o a los bienes* en la superficie, cada uno dentro de los límites establecidos”.

Refiriéndonos a las controversias motivadas por cualquier accidente sufrido por un aeronave o causado por esta reconocen su trámite y decisión el vigente artículo 4º. En el cual se dispone: “Las controversias que se susciten sobre interpretación y cumplimiento de las concesiones, y toda clase de contratos relacionados con las vías generales de comunicación y medios de transporte, se decidirán:

- I. Por los términos mismos de las concesiones y contratos;
- II. Por esta Ley, sus reglamentos y demás leyes especiales;
- III. A falta de disposiciones de esa legislación, por los preceptos del Código de Comercio;
- IV. En defecto de unas y de otros, por los preceptos del Código Civil del Distrito Federal y Federal de Procedimientos Civiles, y
- V. En su defecto, de acuerdo con las necesidades mismas del servicio público de cuya satisfacción se trata”.

En cuanto a los derechos de los remitentes, la Ley de Vías Generales de Comunicación establecía dichos derechos y en materia de indemnizaciones señalaba distintos supuestos, situaciones excluyentes y límites de responsabilidad (Artículos 421 a 522 derogados por el artículo 2º. transitorio de la Ley del Servicio Postal Mexicano expedida en el D.O.F. el 24 de diciembre de 1986). Sin embargo por su importancia resulta fundamental mencionar simplemente lo siguiente: por lo que se refiere a sus derechos el numeral 510 prevenía entre otros “I. Obtener la devolución

de sus envíos; VII. Percibir las indemnizaciones siguientes: a) tratándose de seguros postales: Por pérdida: el importe total en que se hubiere asegurado la pieza. Por faltante: el importe de lo que faltare. Por avería: el importe del daño causado; b) Tratándose de reembolsos: Por pérdida, *siempre que no se deba a caso fortuito o de fuerza mayor*: hasta treinta pesos; c) Tratándose de registrados: Por pérdida, siempre que no se deba a caso fortuito o de fuerza mayor: hasta quince pesos; VIII. Tratándose de correspondencia ordinaria, registrada de tercera clase por cuota reducida, y registrada de cualquier clase con franquicia, la Dirección General de Correos no asume ninguna responsabilidad ...” Por lo que se refiere a los derechos de los destinatarios el artículo 512, fracción VI, remitía a lo prescrito en el dispositivo 510 descrito con antelación. Finalmente el artículo 592 señalaba que “Las personas que se crean perjudicadas por algún hecho u omisión contrarios a esta Ley, además del derecho que les asiste conforme al artículo anterior, tendrán acción civil para exigir indemnización por daños y perjuicios”.

LEY DE DEPURACIÓN DE CREDITOS A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL (D.O.F., 31 DE DICIEMBRE DE 1941)

Promulgada el 31 de diciembre de 1941 y derogada el 14 de enero de 1988 (trece artículos “permanentes” y cuatro transitorios), refiriéndose a un régimen de responsabilidad directa del Estado, expresaba lo siguiente:

Art. 1.-“*Se autoriza al Ejecutivo de la Unión para que, por conducto del Tribunal Fiscal de la Federación, depure y reconozca las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal, nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidos durante el periodo que comienza el 1º de enero de 1929, inclusive, al 31 de diciembre de 1941, inclusive, y que se hallen pendientes de pago*”.

Art. 10.- “*Todos los créditos a cargo del gobierno, sin importar su origen, deberán ser reclamados ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando el crédito tenga su origen en una responsabilidad del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario responsable, siempre que tales actos u omisiones impliquen culpa en el funcionamiento de los servicios públicos*”.

Art. 13.- “*A partir del año de 1943, figurará en el presupuesto una partida para cumplir con los fallos que se dicten en los juicios a que se refiere el artículo 10.*

Las sentencias se cumplirán por orden riguroso, que se determinará conforme a un registro que a ese efecto habrá de llevarse, hasta el monto de la citada partida. Las restantes se cubrirán en el ejercicio siguiente o en los sucesivos de preferencia a las sentencias de años posteriores, pero también en orden riguroso de turno”.

Cuestión de suma trascendencia se presenta en la Ley al determinar que se sometería por parte del Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley a fin de proveer el pago de las obligaciones reconocidas por sentencia del Tribunal Fiscal (Art. 6º).

Respecto al número de casos sobre los cuales se dispuso de las disposiciones contenidas en la Ley de referencia antes de pronunciarse sobre su abrogación por Decreto emitido por el Congreso de la Unión, se considera que no son ni diez

REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO (D.O.F., 25 DE AGOSTO DE 1959)

En síntesis, contiene diversas disposiciones en relación a la “ocupación temporal y expropiación de terrenos”, necesarios para la realización de las actividades propias de la industria petrolera, como se desprende de determinados preceptos que constituyen el aludido reglamento, siendo los siguientes:

Art. 37.- *“Cuando petróleos Mexicanos requiera para la realización de las actividades de la industria, la adquisición o el uso de terrenos, procurará celebrar con el propietario o poseedor de los mismos, el convenio respectivo. De no lograrlo, o cuando no sean conocidos los propietarios o poseedores, solicitará de la Secretaría la declaratoria de ocupación temporal o de expropiación, según proceda”*.

Art. 43.- *“El monto de la indemnización será cubierto por Petróleos Mexicanos en la forma y términos convenidos por las partes o señalado por la Secretaría conforme al artículo 41”*.

Resulta conveniente expresar que los peritos de las partes fijarán la cuantía de la indemnización y en caso de discrepancia, se solicitará la intervención de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO (D.O.F., 1º DE ABRIL DE 1970)

Una fuente importante de daños y perjuicios se deriva precisamente de las relaciones laborales, principalmente de los “riesgos laborales” considerados como “los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo”. En este sentido el artículo 477 de la Ley Federal del Trabajo determina que *“Cuando los riesgos se realizan pueden producir:*

I. Incapacidad temporal; II. Incapacidad permanente parcial; III. Incapacidad permanente total, y IV. La muerte”. Igualmente conforme al precepto 487, fracción VI, de la propia Ley, se determina la obligación para el patrón de indemnizar a los trabajadores que sufran un riesgo de trabajo

Además resulta fundamental observar que toda propuesta de una legislación positiva respecto a la responsabilidad del Estado, tendrá que prever la necesidad de reparar daños personales, por lo cual se tendrá que sujetar a la legislación laboral. De acuerdo con lo anterior la Ley Federal del Trabajo será referencia indispensable para efectos indemnizatorios del Estado en los casos que por su actuar normal o anormal, lícito o ilícito, regular o irregular cause daños a las personas, por ejemplo en relación a las indemnizaciones el ordenamiento legal invocado contempla diversas disposiciones como se advierte de los dispositivos siguientes:

Art. 485.- *“La cantidad que se tome como base para el pago de las indemnizaciones no podrá ser inferior al salario mínimo”*.

Art. 486.- *“Para determinar las indemnizaciones a que se refiere este título, si el salario que percibe el trabajador excede del doble del salario mínimo del área geográfica de aplicación a que corresponda el lugar de prestación del trabajo, se considerará esa cantidad como salario máximo. Si el trabajo se presta en lugares de diferentes áreas geográficas de aplicación, el salario máximo será el doble del promedio de los salarios mínimos respectivos”.*

Art. 491.- *“Si el riesgo produce al trabajador una incapacidad temporal, la indemnización consistirá en el pago íntegro del salario que deje de percibir mientras subsista la imposibilidad de trabajar. Este pago se hará desde el primer día de la incapacidad”.*

Art. 492.- *“Si el riesgo produce al trabajador una incapacidad permanente parcial, la indemnización consistirá en el pago del tanto por ciento que fija la tabla de valuación de incapacidades, calculado sobre el importe que debería pagarse si la incapacidad hubiese sido permanente total. Se tomará el tanto por ciento que corresponda entre el máximo y el mínimo establecidos, tomando en consideración la edad del trabajador, la importancia de la incapacidad y la mayor o menor aptitud para ejercer actividades remuneradas, semejantes a su profesión y oficio. Se tomará asimismo en consideración si el patrón se ha preocupado por la reducción profesional del trabajador”.*

Art. 493.- *“Si la incapacidad parcial consiste en la pérdida absoluta de las facultades o aptitudes del trabajador para desempeñar su profesión, la Junta de Conciliación y Arbitraje podrá aumentar la indemnización hasta el monto de la que correspondería por incapacidad permanente total, tomando en consideración la importancia de la profesión y la posibilidad de desempeñar una de categoría similar, susceptible de producirle ingresos semejantes”.*

Art. 495.- *“Si el riesgo produce al trabajador una incapacidad permanente total, la indemnización consistirá en una cantidad equivalente al importe de 1095 días de salario”.*

Art. 500.- *“Cuando el riesgo traiga como consecuencia la muerte del trabajador, la indemnización comprenderá:*

- I. *Dos meses de salario por concepto de gastos funerarios, y*
- II. *El pago de la cantidad que fija el artículo 502”.*

Art. 502.- *“En caso de muerte del trabajador, la indemnización que corresponda a las personas a que se refiere el artículo anterior será la cantidad equivalente al importe de 730 días de salario, sin deducir la indemnización que percibió el trabajador durante el tiempo en que estuvo sometido al régimen de incapacidad temporal”.*

LEY DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS NUCLEARES (D.O.F., 31 DE DICIEMBRE DE 1974)

En función de su contenido Castro Estrada señala que la Ley en comento “es un ejemplo prototípico de reconocimiento de responsabilidad objetiva del Estado”. Por consiguiente atendiendo a lo indicado transcribo sus principales preceptos:

Art. 1º.- *“La presente ley tiene por objeto regular la responsabilidad civil por daños que puedan causarse por el empleo de reactores nucleares y la utilización de substancias y combustibles nucleares y desechos de éstos”.*

Por su parte el inciso c) y e) del dispositivo 3º. Ofrecen en su orden, la concepción de “daño nuclear” y del “operador de una instalación nuclear”, entendiéndose por el primero *“La pérdida de vidas humanas, las lesiones corporales y los daños y perjuicios materiales que se produzcan como resultado directo o indirecto de las propiedades radioactivas o de su combinación con las propiedades tóxicas, explosivas u otras propiedades peligrosas de los combustibles nucleares o de sus productos o desechos radioactivos que se encuentren en una instalación nuclear, o de las substancias nucleares peligrosas que se produzcan en ella, emanan de ella, o sean consignadas a ella”.* Respecto al operador de una instalación nuclear es definido en estos términos: *“.. persona designada, reconocida o autorizada por un Estado en cuya jurisdicción se encuentre la instalación nuclear”.*

De conformidad con lo anterior y refiriéndonos al operador de una instalación nuclear Castro Estrada agrega que se establece *“la relación orgánica que el legislador reconoce que existe entre el Estado y sus agentes; de manera tal que los daños personales y morales que se produzcan por la actuación del operador, es atribuible o imputable al mismo Estado, aun cuando la Ley lo limita a ciertos supuestos, fuera de los cuales lo responsabiliza directamente”.*

En el artículo 4º. se establece que *“La responsabilidad civil del operador por daños nucleares es objetiva”*; en el precepto 5º. se asienta que *“El operador será responsable de los daños nucleares causados por un accidente nuclear que ocurra en una instalación nuclear a su cargo, o, en el que intervengan substancias nucleares peligrosas producidas en dicha instalación siempre que no formen parte de una remesa de substancias nucleares”*; el numeral 6º. previene los límites de la obligación del operador; el 7º. establece la posibilidad de que el porteador o transportista asuma las responsabilidades del operador; el dispositivo 8º. consagra la responsabilidad solidaria cuando haya más de un operador responsable; el artículo 9º. limita a un máximo la responsabilidad, determinándose dicho límite el numeral 14 de la propia Ley, que expresamente sostiene que *“se establece como importe máximo de la responsabilidad del operador frente a terceros, por un accidente nuclear determinado, la suma de cien millones de pesos. Respecto a accidentes nucleares que acaezcan en una determinada instalación nuclear dentro de un período de doce meses consecutivos, se establece como límite la suma de ciento noventa y cinco millones de pesos. La cantidad indicada en el párrafo anterior, incluye el importe de la responsabilidad por los accidentes nucleares que se produzcan dentro de dicho período cuando en el accidente estén involucradas cualesquiera substancias nucleares peligrosas o cualquier remesa de substancias nucleares destinadas a la instalación o procedentes de la misma y de las que el operador sea responsable”.*

El artículo 11 del citado ordenamiento especifica los casos en los cuales se protege al operador y por ende se le exonera de responsabilidad *“... cuando los accidentes nucleares sean directamente resultantes de acción de guerra, invasión, insurrección u otros actos bélicos o catástrofes nucleares, que produzcan el accidente nuclear”.* Desde luego se asevera que opera la exoneración a favor del operador que pruebe que la persona que sufrió los daños nucleares los produjo o contribuyó a ellos por negligencia inexcusable o debido a su acción u omisión dolosa

(artículo 13), y por último el numeral 18 previene los límites de responsabilidad tratándose de daños nucleares personales, es decir que recaiga en una persona determinada:

- a) *“En caso de muerte el importe del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal multiplicado por mil;*
- b) *En caso de incapacidad total el salario indicado en el inciso a) multiplicado por mil quinientos, y*
- c) *En caso de incapacidad parcial el salario indicado en el inciso a) multiplicado por quinientos”.*

LEY DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO (D.O.F., 24 DE DICIEMBRE DE 1986)

La Ley aludida contiene lo concerniente al propio “Límite de Responsabilidades”, “Reembolso”, e inserta el llamado “Seguro Postal”, incluso para los casos fortuitos o de fuerza mayor, conteniendo expresamente los supuestos de referencia los preceptos siguientes:

Art. 31.- *“Respecto de la correspondencia y los envíos no se asumirá responsabilidad alguna:*

- I. *Cuando se haya entregado a las personas que tengan derecho a recibirla.*
- II. *Por haber transcurrido seis meses a partir de la fecha de su depósito, sin que se haya hecho reclamación.*
- III. *Por haber transcurrido un mes, contado desde la fecha en que se hubiera notificado al interesado la indemnización que señala esta ley por la pérdida de la pieza, sin que el mismo haya ocurrido a cobrar su importe.*
- IV. *Por pérdida debido a caso fortuito o fuerza mayor.*
- V. *Por correspondencia o envíos decomisados por autoridad competente*
- VI. *Por correspondencia o envíos que hayan sido dañados por empaque inadecuado”.*

Art. 35.- *“Cesará toda responsabilidad respecto de la correspondencia o envíos con reembolso:*

- I. *Por haber pagado al remitente el valor que fijó para su cobro, o porque el documento que ampare el reembolso haya prescrito.*
- II. *Por su devolución al remitente.*
- III. *Por haber transcurrido seis meses, a partir de la fecha de su depósito, sin que se haya presentado reclamación por falta de liquidación o devolución.*
- IV. *Por haber transcurrido un mes, contado desde la fecha en que se hubiera notificado al interesado la indemnización que señala esta Ley, de la pérdida de la pieza sin que el mismo haya ocurrido a cobrar su importe.*
- V. *Por pérdida debida a caso fortuito o fuerza mayor.*
- VI. *Por el pago de la indemnización.*
- VII. *Por que hayan sido decomisados por autoridad competente.*
- VIII. *Por que hayan sido dañados debido a su empaque inadecuado”.*

Art. 37.- *“El servicio de seguro postal consiste en la obligación que se contrae en la prestación del servicio, de responder, aún en los casos fortuitos o de fuerza mayor, por la pérdida de la correspondencia o de los envíos o por faltantes o averías de su contenido, hasta por la cantidad en que se hubiera asegurado”.*

Art. 41.- “Cesará la responsabilidad respecto de la correspondencia y envíos asegurados:

- I. Por su entrega en los términos de esta ley, a la persona legalmente autorizada para recibirlos, o por su devolución al remitente.
- II. Por haber transcurrido seis meses a partir de la fecha de su depósito sin que se haya presentado reclamación alguna.
- III. Por haber transcurrido tres meses contados desde la fecha en que se hubiera notificado al interesado el otorgamiento de la indemnización respectiva, sin que el mismo haya ocurrido a cobrar si importe.
- IV. Por el pago de la indemnización”.

Art. 59.- “Los remitentes de correspondencia y envíos tienen los siguientes derechos:

.....
VIII. Percibir las indemnizaciones siguientes:

A) Tratándose de seguros postales:

Por pérdida: el importe total en que se hubiere asegurado la pieza.

Por faltante: el importe de lo que faltare.

Por avería: el importe del daño causado.

B) Tratándose de reembolsos o de registrados:

Por pérdida, siempre que no se deba a caso fortuito o fuerza mayor hasta por la cantidad que de manera general fije el reglamento”.

Art. 61.- “Los destinatarios de correspondencia y envíos tienen los siguientes derechos:

.....
V. Percibir las indemnizaciones a que se refiere esta Ley cuando el remitente haya renunciado a ellas”.

LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA (D.O.F., DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1991

Este ordenamiento legal aduce las razones por las cuales el responsable de la comisión de un delito determinado por una disposición del propio reglamento, deberá como consecuencia cubrir los gastos así como reparar el daño e indemnización correspondiente causados por su indebida conducta, así lo considera el artículo 10 que a la letra expone: “El responsable de alguno de los delitos previstos en la presente ley estará obligado a cubrir los gastos de asesoría legal, médicos, funerarios, de rehabilitación o cualquier otra índole, en que hayan incurrido la víctima o sus familiares, como consecuencia del delito. Asimismo, estará obligado a reparar el daño y a indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus dependientes económicos, en los siguientes casos:

- I. Pérdida de la vida;
- II. Alteración de la salud;
- III. Pérdida de la libertad;
- IV. Pérdida de ingresos económicos;
- V. Incapacidad laboral;
- VI. Pérdida o el daño a la propiedad, y
- VII. Menoscabo de la reputación”.

Por reforma del 10 de enero de 1994 se estableció que *“El estado estará obligado a la reparación de los daños y perjuicios, en los términos de los artículos 1927 y 1928 del Código Civil”*.

LEY ADUANERA (D.O.F., 15 DE DICIEMBRE DE 1995)

El objeto del ordenamiento aludido estriba en regular la responsabilidad del fisco federal con motivo del extravío de las mercancías depositadas en los recintos fiscales (responde directamente ante los reclamantes por el valor de las mercancías extraviadas), siendo a su vez responsable el personal aduanero ante el Fisco Federal en la forma siguiente: *“El Fisco Federal responderá por el valor de las mercancías que, depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, se extravíen, así como por los créditos fiscales pagados en relación con las mismas. El personal aduanero encargado del manejo y custodia de las mercancías será responsable por los mismos conceptos, ante el Fisco Federal.*

El propietario de las mercancías extraviadas en un recinto fiscal, podrá solicitar a la Secretaria, dentro del plazo de dos años, el pago del valor que tenían las mismas al momento de su depósito ante la aduana. Para tal efecto acreditará que al momento del extravío dichas mercancías se encontraban en el recinto fiscal y bajo custodia de las autoridades aduaneras, así como el importe de su valor. De ser procedente la solicitud, el Fisco Federal pagará el valor de las mercancías extraviadas.

Las personas que hayan obtenido concesión o autorización para prestar los servicios de almacenaje, manejo y custodia de mercancías, responderán directamente ante el Fisco Federal por el importe de los créditos fiscales que corresponda pagar por las mercancías extraviadas y ante los interesados por el valor que tenían dichas mercancías al momento de su depósito ante la aduana.

Se considera que una mercancía se ha extraviado, cuando transcurridos tres días a partir de la fecha en que se haya pedido para examen, entrega, reconocimiento o cualquier otro propósito, no sea presentada por el personal encargado de su custodia.

Cuando el extravío se origine por caso fortuito o fuerza mayor el Fisco Federal y sus empleados no serán responsables”.

REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL (D.O.F., 9 DE AGOSTO DE 1989)

Respecto a la responsabilidad de las autoridades para reparar los daños derivados del arrastre y detención de vehículos resulta fundamental comentar lo siguiente: el artículo 157 (derogado) expresaba que *“si con motivo del arrastre y detención de un vehículo éste sufriera daños o robos, las autoridades responsables tendrán la obligación de reparar los daños o pagar el costo de ellos a elección del particular”*.

Según se desprende de lo anteriormente expuesto, *quedaba delimitada la responsabilidad de la autoridad con motivo de los daños ocasionados del arrastre y detención de vehículos*. En este sentido es conveniente comentar que por lo que se refiere al reglamento de tránsito del Distrito Federal, expedido en la Ciudad de México el 21 de noviembre de 1997, mismo que declara la derogación del reglamento publicado en la Gaceta Oficial del entonces Departamento del Distrito Federal el 9 de agosto de 1987 y por ende del contenido del numeral 157 en comento, aunado

al reglamento expedido el 29 de noviembre de 1999, en cuyo Capítulo II, del Título Quinto, relativo a los medios de impugnación y defensa de los particulares frente a los actos de autoridad, los preceptos que lo integran (Artículos 106 a 108), lamentablemente resulta inexplicable que de su contenido y alcance no se desprendan disposiciones específicas en relación a la responsabilidad de la autoridad descrita en el derogado artículo 157. De esta manera ahora la responsabilidad de la autoridad que tiene como origen un daño producido por el arrastre y detención de vehículos fue reformada, es decir, ya no es aplicable, por lo tanto ya no está obligada a reparar el daño, toda vez que no se presume o se presupone y menos aún se precisa claramente en el contenido del vigente reglamento de tránsito como lo disponen los artículos siguientes:

Art. 106.- *“Los particulares afectados por los actos y resoluciones de las autoridades, podrán en los términos establecidos por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, interponer el recurso de inconformidad, ante la autoridad competente o impugnar la imposición de las sanciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en los términos y formas señalados por la ley que lo rige”.*

Art. 107.- *“Cuando se trate de multas, la interposición del recurso de inconformidad no suspenderá el plazo a que se refiere el artículo 104 de este Reglamento”.*

Art. 108.- *“Ante cualquier posible acto ilícito de un agente, los particulares podrán acudir en queja ante Seguridad Pública, la cual establecerá procedimientos expeditos para dar respuesta al quejoso y en su caso, proceder contra el responsable”.*

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (D.O.F., 26 DE JULIO DE 1994)

Establece en su artículo 1 en forma categórica que las disposiciones que se contienen en dicho estatuto constituyen la norma fundamental de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal (4ª., reforma del 04-XII-97), reconociendo a favor del mismo su carácter de entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propios (Artículo 2º., 4ª., reforma del 04-XII-97).

Dada la trascendental importancia que reviste el contenido del artículo 17, resulta conveniente transcribirlo:

Art. 17.-“Los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que las leyes establezcan, tienen derecho a:

.....
IV.- Ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos de la entidad [entiéndase por “entidad” al Distrito Federal], de conformidad con lo establecido en la legislación civil y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.

Art. 328.-*“De conformidad con la legislación aplicable y lo establecido en el Estatuto, el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Dichos pagos serán por conducto de la Secretaria (sic) (Tesorería) atendiendo a las disposiciones de este Código”.*

En relación al contenido del numeral en cita, es importante exponer el criterio estimado por Castro Estrada en los términos siguientes: *“De la lectura del precepto anterior se desprende, una vez más, que se está regulando un régimen de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos y no del Estado propiamente, toda vez que la disposición citada señala en sus primeros renglones que la obligación de pagar los daños y perjuicios causados deberá realizarse “de conformidad con la legislación aplicable y lo establecido en el Estatuto”, lo que significa que este Código Financiero está remitiendo al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de ser éstos los únicos instrumentos legales que regulan la responsabilidad patrimonial del Estado ...”*

El concepto de “responsabilidad patrimonial” es mencionado en su artículo 391 de la siguiente manera: *“El gasto público del Distrito Federal se basará en el presupuesto de egresos aprobado por la Asamblea y comprenderá las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que, en su caso realicen:*

LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Art. 11.- *“El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas:*

.....

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente”.

LEY DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Art. 23.- *“Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:*

.....

XI. De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente;”

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL (D.O.F., 31 DE DICIEMBRE DE 1976)

Como se advierte de la reforma al artículo 2º. del ordenamiento de referencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, se incluyó expresamente el concepto de “responsabilidad patrimonial”, procedente en cuanto al “gasto público federal”, falta ahora una adecuada propuesta de regulación sustantiva y adjetiva de dicha institución.

Atendiendo a lo expuesto el precepto en cita expone lo siguiente: *“El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan:*

- I. El Poder Legislativo,*
- II. El Poder Judicial,*
- III. La Presidencia de la República,*
- IV. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República,*
- V. El Departamento del Distrito Federal,*
- VI. Los organismos descentralizados,*
- VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria,*
- VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, El Departamento del Distrito Federal o algunas de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII”.*

Siguiendo el contenido del dispositivo en cita, el artículo 16 de la propia Ley, consigna que *“El presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 2º. de esta Ley.*

“El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá también, en capítulo especial, las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades relacionadas en las fracciones VI a VIII del propio artículo 2º. de esta Ley, que se determine incluir en dicho presupuesto”.

De la misma manera, según se desprende del artículo 26 respecto de la operación práctica de cobros y pagos *“La tesorería de la Federación, por sí y a través de sus diversas oficinas, efectuará los cobros y los pagos correspondientes a las entidades en las fracciones III y IV del artículo 2º de esta Ley.*

“Los pagos correspondientes a los Poderes Legislativos y Judicial se efectuarán por conducto de sus respectivas Tesorerías.

“La ministración de fondos correspondientes será autorizada en todos los casos ... por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público .. de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados.

“Las entidades citadas en las fracciones V a VIII del mismo artículo 2º. Recibirán y manejarán sus fondos y harán sus pagos a través de sus propios órganos”.

PRECEPTOS LEGALES EN LA CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Constitución Política de los Estados Mexicanos establece de manera expresa en que momento procede en su caso la responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, la Ley Fundamental del Estado incorpora en un precepto legal sobre el cual descansa la Institución de su responsabilidad (artículo 113, último párrafo), pero propiamente, no consigna como garantía individual la obligación del Estado de indemnizar a los particulares por los daños o lesiones que éstos sufran derivado de su actuación administrativa, sin embargo del contenido de determinados preceptos Constitucionales surge la posibilidad de reparar el daño en materia penal, civil y administrativo (relativo a los servidores públicos), cuyo sentido y alcance se especifica en los numerales siguientes:

Art. 20, fracciones I y X:

“En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:

I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando garantice el monto estimado de la *reparación del daño* y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse al inculpado y no se trate de delitos en que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio.

X. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquier otra prestación de dinero, *por causa de responsabilidad civil* o algún otro motivo análogo”.

Art. 22, segundo párrafo:

“No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la *responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito*, o para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso del enriquecimiento ilícito en términos del artículo 109”.

Art. 94, cuarto párrafo:

“La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito y la responsabilidad en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece”.

Art. 107, fracción XVII:

“Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

XVII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, *siendo en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la restare*”.

Art. 111, *noveno párrafo*:

“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 y 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”.

Art. 113:

“Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empeños, 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 señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los *daños y perjuicios patrimoniales causados* por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.

De acuerdo con lo anterior la Ley Suprema reconoce implícitamente la responsabilidad del Estado en varios preceptos como los numerales 14 y 16 a través de los cuales mediante los principios de legalidad y audiencia se dispone a proteger o salvaguardar los principales derechos de los individuos:

Art. 14, *segundo párrafo*:

“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”.

Art. 16, *primer párrafo*:

“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”.

Art. 27, *segundo y tercer párrafos*:

“Las *expropiaciones* sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y *mediante indemnización*”.

“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de *imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público*, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana ...”

De lo anteriormente expuesto se advierte que la “autoridad no puede lesionar, nulificar o poner en entre dicho una propiedad”. Tratándose del actuar cotidiano de la Administración Pública a través de sus agentes recobra fundamental importancia la interrogante correspondiente a admitir si se lesionan o no los derechos de propiedad entre otros de los administrados y como resultado de su

afirmación se debiera contar con un sistema legal que estableciera un procedimiento ágil y equitativo que hiciera posible que el Estado reparara los daños, perjuicios o lesiones causados.

Por otra parte el principio de igualdad es precisamente otro de los principios característicos de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado (igualdad entre todos los individuos). En este sentido entre los preceptos constitucionales que asumen el citado principio se aducen los siguientes:

Art. 1:

“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

Art. 31, fracción IV:

“Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

En relación a la consideración transcrita resulta interesante mencionar la debida aclaración que Castro Estrada aduce: *“Es de todo punto de vista deseable contar con una disposición constitucional expresa que derive a una ley ordinaria la debida regulación de la institución, a fin de establecer en dispositivos legales secundarios y específicos los elementos fundamentales de la institución, así como las competencias y los procedimientos idóneos para salvaguardar este esencial derecho de los individuos frente al Estado”*. En consecuencia propone que se integre como una adición al artículo 113 de la Carta Magna la siguiente expresión: **“Todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en forma proporcional y equitativa, conforme a lo dispuesto por las leyes que al efecto expidan el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Los tribunales contencioso-administrativos serán los competentes para conocer de las controversias derivadas de la aplicación de las mismas”**.

RELACIÓN EXISTENTE ENTRE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO, CON LA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Es importante señalar que dicha relación de responsabilidad no debe confundirse, ya que por una parte tiene lugar la obligación del Estado de responder por los daños y perjuicios que se causen a los particulares o administrados, derivados de la actuación de sus propios servidores públicos y otra es la responsabilidad administrativa que puede imputarse a un servidor público con motivo de su indebida actuación. Atendiendo a éste último supuesto el Estado puede repetir en contra de los servidores públicos lo que hubiese pagado en virtud de la responsabilidad determinada.

El contenido de la relación que nos ocupa se desprende del artículo 77-bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de cuyo contenido se advierten las consideraciones siguientes:

- I. Configura como discrecionalidad del Estado, la posibilidad equivalente de repetir en contra de los servidores públicos, el pago de la indemnización hecha a los particulares.
- II. La actuación de los servidores debe ser anormal o ilícita. Esta condición por ende no se extiende a los daños y perjuicios ocasionados por la conducta lícita o normal del servidor, es decir, en este caso no es procedente reparación alguna por la vulneración sufrida.
- III. Es necesario que los particulares para obtener alguna compensación hayan iniciado el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades consignado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- IV. Dentro del procedimiento disciplinario respectivo, la autoridad administrativa haya identificado la responsabilidad individual del servidor público infractor.
- V. Igualmente externa el reconocimiento en vía administrativa de indemnizar y ordenar el pago correspondiente, consecuentemente es evidente que el particular lesionado no tendrá que acudir necesariamente a la autoridad judicial o a cualquier otra para obtener el monto de la indemnización que solicite.
- VI. Por su parte el párrafo II, contempla la disposición establecida en el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal: *“el que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados y funcionarios y operarios, puede repetir de ellos los que hubiere pagado”*.
- VII. Respecto de la “insolvencia” de los servidores públicos infractores el precepto de referencia previene que el particular podrá acudir a las dependencias, entidades o bien a la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente Secretaría de la Función Pública, para que reconozcan directamente la responsabilidad de indemnizar y ante su negación o insatisfacción del reclamante, se tendrá la vía administrativa o judicial.

Resulta importante comentar que no existe un régimen de responsabilidad patrimonial directa y objetiva del Estado, (no obstante que se enuncie en el artículo 113 Constitucional), toda vez que como ha quedado establecido, para que el Estado reconozca su responsabilidad, primero se deberá substanciar un procedimiento disciplinario y que en el mismo se determine la responsabilidad individual del servidor, es decir es preciso la instrumentación de un procedimiento disciplinario y que se responsabilice a los autores del daño previo a la consignación de una obligatoriedad del Estado de indemnizar los daños ocasionados al particular.

En función de lo expuesto y a efecto de hacer notar el nulo progreso de nuestra Ley Suprema con distintas Constituciones en materia de indemnización a particulares se expresa lo siguiente :

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS :

“Artículo 111.-...en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia...”

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA :

“Artículo 106.-2. Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servidores públicos”.

CONSTITUCIÓN ITALIANA :

“Artículo 28.- Los funcionarios y los agentes del Estado y otros entes públicos serán responsables directamente según las leyes penales, civiles o administrativas de los actos

realizados con lesión de derechos. En tales casos la responsabilidad civil se extiende al Estado y demás entes públicos”.

CONSTITUCIÓN PORTUGUESA :

“**Artículo 21 - 1.** El Estado y las demás entidades públicas son civilmente responsables, en forma solidaria, con los titulares de sus órganos, funcionarios o agentes, por las acciones y omisiones habidas en el ejercicio de sus funciones y a consecuencia de ese ejercicio, si resulta la violación de los derechos, libertades y garantías o perjuicios para otros.

2. Los ciudadanos injustamente condenados tienen derecho, en las condiciones que la ley establece, a la revisión de la sentencia y a la indemnización por los daños sufridos”.

LA RESPONSABILIDAD DIRECTA, INDIRECTA, SOLIDARIA Y SUBSIDIARIA

El propio Castro Estrada hace referencia en relación a los términos que se han adoptado respecto a la responsabilidad del Estado, distinguiendo los siguientes:

Directa:

“**Implica la posibilidad de que la víctima demande al Estado por ser éste el único obligado a cubrir la totalidad de la indemnización, sin perjuicio del derecho que tenga de repetir en contra del funcionario o funcionarios responsables”.** Es decir, que se puede acudir al Estado sin necesidad de un procedimiento disciplinario previo, lo que significa que el Estado reconozca su responsabilidad directa y por ende indemnice al particular desde el momento en que se le haya acreditado los daños causados en el patrimonio del propio particular, sin que medie la falta o culpabilidad de sus agentes.

Indirecta:

“**Para declarar responsable al Estado, es preciso que se haya determinado previamente en un procedimiento la responsabilidad del funcionario independientemente de que éste sea o no solvente.**

Solidaria:

“**Implica que todos los deudores reporten la obligación de prestar, cada uno de por sí, en su totalidad, la prestación debida (Art. 1987 C.C.).**

Subsidiaria:

“**Para declarar responsable al Estado, es necesario que el funcionario público no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para cubrir la totalidad de la indemnización reclamada”.** 59

59 Castro Estrada, Alvaro, Ob. cit., p. 248.

DE NATURALEZA CIVIL (DE CARÁCTER SUBJETIVO E INDIRECTO, GENERALMENTE SUBSIDIARIO Y EXCEPCIONALMENTE SOLIDARIO) Y ADMINISTRATIVA (DE CARÁCTER SUBJETIVO E INDIRECTO, MÁS NO SUBSIDIARIO O SOLIDARIO)

El artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal dispone: *“El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será **solidaria** tratándose de actos ilícitos dolosos, y **subsidiaria** en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos”*.

Sobre el particular, concretamente sobre la **subsidiaridad** de la responsabilidad del Estado, Gutiérrez y González estima que *“Es justo que, si un representante del Estado en ejercicio de sus funciones comete un daño en vista de un hecho ilícito, responda por él, y que también responda por esa conducta el propio Estado. Pero no es justo que éste, con todo su poder, responda ... en forma subsidiaria, esto es, que sólo podrá exigirse al Estado la reparación del daño provocado por el hecho ilícito de su funcionario, cuando éste no tenga bienes, o los que tiene sean insuficientes para responder del daño causado”*. 60

En este sentido por lo que respecta a la responsabilidad subsidiaria en materia civil el Estado tiene la obligación de responder de los daños causados por sus servidores, una vez que se declare la insolvencia del servidor responsable.

En el caso de la obligación solidaria, el particular que resiente el daño una vez que identifica al servidor público infractor y acredita la intencionalidad dolosa de su conducta activa u omisiva, puede demandar la reparación de los daños correspondientes ocasionados por el servidor público en ejercicio de sus funciones, indistintamente al servidor o al propio Estado.

Sobre el particular es importante señalar lo expuesto en materia penal en relación a las acciones u omisiones culposas o dolosas que fija el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal señala: *“Las acciones u omisiones delictivas solamente pueden realizarse dolosa o culposamente”* (Art. 8). Asimismo el propio Código establece que *“Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previniendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley, y Obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación de un deber de cuidado, que podía y debía observar según las circunstancias y condiciones personales”* (Art. 9).

60 Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, México, Cajica, 1978, p. 620.

En relación a lo considerado en materia penal, resulta importante comentar que en la exposición de motivos del Decreto de enero de 1994, que reforma el Código Penal del Distrito Federal en su parte conducente señala: *“Asimismo se precisa que el Estado está obligado a reparar el daño de manera solidaria por los delitos dolosos de sus servidores públicos, realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando aquéllos fueran culposos (artículo 32)”*.

Ahora bien, a diferencia de la responsabilidad subsidiaria en cita, dentro del criterio sustentado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos concretamente en el artículo 77-bis, a partir de su reforma en enero de 1994, se reconoce respecto del Estado frente a los particulares, un sistema de **responsabilidad patrimonial en forma indirecta**, fundado en que se debe iniciar un procedimiento administrativo disciplinario que determine consecuentemente la responsabilidad del servidor público infractor, para poder exigirle al Estado la reparación correspondiente, es decir, el Estado no asume una responsabilidad directa.

Dentro del régimen jurídico que el propio Código Civil así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos imponen, no enuncian en forma expresa ni mucho menos se infiere un régimen de responsabilidad directa del Estado.

De acuerdo con los dos criterios fundamentales expuestos, surge la tendencia de resolver el problema relativo a la dualidad de legislación que “regula” actualmente la responsabilidad del Estado, la civil y la administrativa, toda vez que constituye un verdadero problema de competencia y de contradicción teórica, pero sobre todo es fundamental regular adecuadamente un sistema de responsabilidad directa del Estado-

De igual forma, es necesario señalar que se deberán sentar las bases legales que establezcan un sistema unitario y de observancia coactiva para el Estado en materia de responsabilidad patrimonial, concretamente en la aplicación del pago de daños causados a un particular con motivo de la actuación indebida del propio Estado a través de sus servidores en ejercicio de la función pública, toda vez que como se ha expresado con antelación, dentro del contexto de la Ley Fundamental no existen bases según las cuales pudiera considerarse la garantía patrimonial de los particulares frente al estado, además no expresa un régimen de responsabilidad directa del Estado, tal y como lo señalaba la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, promulgada el 31 de diciembre de 1941 y derogada el 14 de enero de 1988, misma que disponía que *“todos los créditos a cargo del gobierno, sin importar su origen, deberán ser reclamados ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando el crédito tenga su origen en una responsabilidad del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario responsable, siempre que tales actos u omisiones impliquen culpa en el funcionamiento de los servicios públicos”* (Artículo 10). La anterior derogación a fomentado el desinterés de los particulares en interponer la queja o denuncia respectiva, en contra del servidor público responsable y por ende en que se le imponga la sanción que corresponda, tal pareciera que el Estado a través de la emisión de sus reformas, no sólo justificara la conducta indebida de sus servidores, sino más aún les brindara protección.

BIBLIOGRAFIA

- 1). Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación citada por Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1999, p. 511.
- 2). Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El derecho disciplinario de la función pública, Ob. cit., pp. 38y 39.
- 3). Castro Estrada, Alvaro, Responsabilidad patrimonial del estado, México, Porrúa 1997.p. 46.
- 4). Díaz, Luis Miguel, Responsabilidad del Estado y Contaminación, Aspectos Jurídicos, 1ª. ed., México, Editorial Porrúa, 1982, p. 133.
- 5). Guillermo Haro Belchez, El Régimen Disciplinario en la Función Pública, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1993, página 232.
- 6). Castro Estrada, Alvaro, Op. cit., pp. 251.
- 7). Fraga, Gabino, Derecho administrativo, México, Editorial Porrúa, 1994, pp. 417 y 418.
- 8) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4ª ed., México, Porrúa,2001, .p. 79.
- 9). Acosta Romero, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, México, Porrúa, 1995, p. 106
- 10). Morales Paulín, Carlos Axel, Ob. cit., p. 87.
- 11). González Pérez, Jesús, Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, 1ª. ed., Madrid, Editorial Civitas, 1996, p. 191.
- 12). Ortiz Reyes, Gabriel, Ob. cit., p. 30.
- 13). Díaz de León, Marco Antonio, Diccionario de derecho procesal penal, t. 1, México, Porrúa, 2000, pp. 587 y 588.
- 14). Escriche, Joaquín, vol. 2, Ob. cit., p. 282.
- 15). Ortiz Reyes, Gabriel, Ob. cit., pp. 328 y 331.
- 16) Soberanes Fernández, José Luis, "La responsabilidad administrativa de los servidores públicos", *las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1984, p. 136.

- 17). Borja Martínez, Manuel, "La responsabilidad civil", *Revista Praxis*, núm. 60, INAP, México, 1984, p.129.
- 18). Sánchez Medal, Ramón, La responsabilidad civil por los actos ilícitos de los funcionarios públicos, Sobretiro de la Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, México, año 9, núm. 9, 1985, p. 377.
- 19). Castro Estrada, Alvaro, Ob. cit., p. 336.
- 20). Ortiz Reyes, Gabriel, Ob. cit., p. 32.
- 21). Castro Estrada, Alvaro, Ob. cit., p. 248.
- 22). Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho de las obligaciones, México, Cajica, 1978, p. 620.

- **JUICIO DE RESPONSABILIDAD**

- 2.3.1. Síntesis histórica
- 2.3.2 Base Jurídica
- 2.3.3 Causales Generadoras del juicio
- 2.3.4 Sujetos
- 2.3.5 Organos Competentes
- 2.3.6 Exposición del juicio
- 2.3.7 Facultad sancionadora
- 2.3.6.1 Declaración de procedencia
- 2.3.6.2 Opinión de diversos autores

SÍNTESIS HISTORICA

El Juicio Político reglamentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes de su incorporación a la misma, tiene como origen inmediato el impeachment norteamericano a través de las constituciones de Virginia de 1776 y de Massachussets de 1780 (Artículo II, sección IV “*El presidente, vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán removidos de sus cargos cuando sean acusados y convictos, en juicio político en traición, cohecho u otros crímenes o delitos*”), mismo que tuvo como precedente el Impeachment inglés.

He de precisar que el origen del Juicio Político es inglés, se inició con la carta magna en 1215, utilizándolo el parlamento como un arma política en contra del rey en la lucha por el poder, siendo los principales juicios el iniciado contra el Ministro de Carlos I de Inglaterra, Wingor condenándosele a la pena de muerte en 1640 y el seguido al Rey Carlos I imponiéndole la decapitación en 1649. Así se expresa el Diccionario de Términos Parlamentarios, en cuya página 879 se advierte que en Inglaterra “ *La responsabilidad Política Individual surgió antes que la colectiva, ya que en 1641 se dio la sumisión del ministro del rey a juicio del parlamento, quien condenaba y ejecutaba, siendo conocido con el nombre de Impeachment, que posteriormente pasó a otros países, incluso a Estados Unidos de América en su constitución de 1787...*”⁶¹

Asimismo tiene como antecedente Jurídico novo – hispánico el juicio de residencia (cuenta que un funcionario toma a otro o a otra persona que ha ejercido cargo público), su finalidad inmediata significaba la presentación de una denuncia por cualquier persona que se sintiera agraviada por los abusos o errores cometidos por el servidor (Alcaldes, Mayores, Tenientes..) durante el desempeño de su encargo y en el caso de que se comprobara alguna responsabilidad las penas consistían indistintamente en una multa elevada, confiscación de bienes, prisión o bien se resolvía imponiendo las tres sanciones a la vez. Por consiguiente al residenciado no podría encomendársele otra función (oficio), hasta que no completara su residencia. En este sentido Carlos V designó a Luis Ponce de León (juez de la causa), para residenciar a Hernán Cortés.

Es importante mencionar que se sigue como antecedente reconocido respecto al Juicio Político el instituido en la Ley Fundamental de Apatzingán, de 14 de octubre de 1814, en la que se determina que “*El tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.*” (Artículo 224). Además se entiende que el numeral en comento se remite a los preceptos que hacen referencia al propio tribunal en el Decreto en cita (Artículos 212 a 231).

61 __ Diccionario Universal de términos parlamentarios, México, Porrúa, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, 1998, p. 879.

BASE JURÍDICA

El Juicio Político solamente puede iniciarse en contra de determinados servidores públicos por la naturaleza de la responsabilidad en su función política y que durante el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. (Artículo 7 LFRSP), como lo son los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, entre otros (Artículos 109, fracción I, 110 Constitucional). Además el juicio puede iniciarse en el tiempo que el servidor público desempeñe su empleo y dentro de un año posterior a su conclusión.

En los supuestos de confirmarse la responsabilidad política, las sanciones disciplinarias que se contemplan son la destitución y la inhabilitación desde uno hasta veinte años. (Artículo 110 Constitucional y 8º. de LFRSP), siendo los órganos aplicadores, la Cámara de Diputados (acusadora) y Cámara de Senadores (jurado de sentencia). (Artículos 74, fracción V, y 76, fracción VII Constitucional y 10 de LFRSP).

En relación a las bases en que se desarrolla el procedimiento del juicio político, es regulado en los preceptos del 9 al 29 contenidos en los capítulos II y III, del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En este sentido la ley de la materia previene un conjunto de disposiciones comunes aplicables al juicio político como a la declaración de procedencia. (Artículos 30 al 45 LFRSP).

CAUSALES GENERADORAS DEL JUICIO

El juicio político procede en contra de ciertos servidores públicos que contraen responsabilidad política cuando sus actos u omisiones redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, no procediendo el referido juicio por la mera expresión de ideas. (Artículo 109, fracción I Constitucional). Son actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho estableciéndolo así el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente que textualmente asevera: *"I.- El ataque a las instituciones democráticas; II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; IV.- El ataque a la libertad de sufragio; V.- La usurpación de atribuciones; VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y VIII.- las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal"*. En relación a dicho grupo de variables el precepto en comento agrega que *"El congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones... Cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que ahude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal."*

El análisis que antecede muestra que *“El juicio político tiene por objeto investigar los actos, hechos u omisiones productores de daños que, por culpa o negligencia o irregularidades, causen o puedan causar perjuicios pecuniarios, pero sobre todo que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o en su buen despacho”* **62**

En relación con lo expuesto *“única y exclusivamente la acción política se intenta en contra de quien puede causar perjuicios, desde el punto de vista político y por actos relacionados con el ejercicio de la función.”* **63**

SUJETOS DEL JUICIO POLITICO

De conformidad con el artículo 110, Párrafos Primero y Segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el numeral 5º. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, podrán ser sujetos de juicio político: “senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el

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

De la misma manera 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.”

ORGANOS COMPETENTES

Los órganos a los que debe corresponder iniciar un juicio político en contra de los servidores públicos señalados en el artículo 110 Constitucional, son el Senado de la República, previa acusación de la Cámara de Diputados, de conformidad con el artículo 111 de la propia Constitución. Procesa y en su caso sentencia al acusado. En este sentido es *“un tribunal político que falla en materia política, la resolución que dicta, aun siendo firme e inatacable, no puede influir en las determinaciones de los demás tribunales”*. **64**

62 Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1999, p. 506.

63 Cárdenas, Raúl F., *Ob. cit.*, p. 336.

64 *Idem*, p. 340.

Una vez recibida la denuncia la Cámara de Diputados se erige en Cámara de acusación y la Cámara de Senadores en Jurado de Sentencia (previa acusación), pudiéndose ordenar ambas para el desarrollo del procedimiento respectivo en comisiones, secciones y pleno.

En relación a la presentación de denuncias anónimas y derivado de la mera expresión de ideas no procederá el juicio político (Artículo 109, fracción I Constitucional).

EXPOSICIÓN DEL JUICIO

El procedimiento del juicio político se inicia con la presentación de la denuncia que en contra de determinados servidores públicos puede presentar cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad. El escrito de denuncia deberá apoyarse en las pruebas documentales o cualesquiera otros elementos de probanza que resulten suficientes para provocar la presunción de responsabilidad; si el denunciante no estuviera en posibilidad de aportar las pruebas una **Subcomisión de Examen Previo** de denuncias de juicio político, compuesta por cinco miembros de la **Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales** y otros de la **Comisión de Justicia** así como por los presidentes de cada una, solicitarán las pruebas a las autoridades correspondientes.

Para garantizar la seriedad debida al juicio político, no procederán las denuncias anónimas, más aún una vez presentado el escrito de denuncia ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, el mismo tendrá que ser ratificado dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación.

Tocará a la Oficialía Mayor turnar el escrito a la Subcomisión de Examen Previo en cita, para que dentro de un término no mayor de treinta días hábiles determine lo siguiente:

- a) Si el servidor público es sujeto de juicio político;
- b) Que existen elementos de pruebas suficientes, y
- c) Que la conducta del servidor público apoyada en las probanzas en cuadra en alguna de las causales de la responsabilidad política. Si la Subcomisión desecha el escrito de denuncia por no encontrar elementos bastantes que permitan la integración del dictamen, el procedimiento se podrá reiniciar:
 - o Por la presentación de pruebas supervenientes;
 - o Por la revisión que realice el pleno de las **Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia** a petición de cualesquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud de cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones.

Para garantizar la correcta publicidad de las denuncias presentadas, la Oficialía Mayor informará a cada coordinación de los grupos partidistas sobre el riguroso turno que reciba cada denuncia.

En el supuesto de que la Subcomisión de Examen Previo encuentre procedente la denuncia, turnará el expediente al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, con el objeto de que se emita la resolución correspondiente que traiga aparejada su radicación y traslado a la Sección Instructora de la Cámara compuesta por cuatro integrantes de cada una de las comisiones existentes en la Diputación. Corresponderá a la sección instructora el practicar todas las diligencias que se requieran para la correcta comprobación de la conducta o hecho denunciado, valorando la participación que en el mismo haya tenido el servidor público imputado.

La sección instructora con el objeto de garantizarle al presunto responsable sus garantías de audiencia y de defensa, dentro de los tres días siguientes a la recepción de la denuncia le correrá traslado de esta al imputado, notificándole su derecho de contestar y aportar por sí o a través de defensor la defensa que estime necesaria dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

El período de pruebas será acordado por la sección instructora, dicho período será de treinta días naturales en los que las partes y la propia sección ministrarán las probanzas necesarias: En el supuesto de que en dicho plazo no se hayan reunidos los elementos probatorios bastantes, la sección podrá **discrecionalmente** ampliar el término de recepción.

Para el desahogo de las pruebas, la sección instructora pondrá el expediente a la vista del denunciante y del imputado o su defensor, por un plazo de tres días naturales con el objeto de que tomen los datos para formular los alegatos, mismos que deberán presentar por escrito dentro de los seis días siguientes a su conclusión.

Cerrado el término para la presentación de alegatos, se hayan o no formulado estos, la sección instructora emitirá sus conclusiones con motivo de las constancias que obren, dentro de los sesenta días naturales contados desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, para lo cual analizará la conducta o hechos imputados, su conexión con las pruebas, pudiendo ampliar el término hasta por quince días previa solicitud a la Cámara.

Si de lo actuado se desprende la inocencia del presunto responsable, la sección instructora propondrá en sus conclusiones que no ha lugar a procedimiento ulterior, pero en caso contrario se indicará en las conclusiones lo siguiente:

I. Que queda legalmente comprobada la conducta o hecho denunciado;

II. Que queda legalmente acreditada la responsabilidad del imputado;

III. Se indicará la sanción que se estima se debe imponer, y

IV. Que en el caso de que la Cámara de Diputados apruebe las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente al Senado, en concepto de la acusación.

Entregadas por la Sección Instructora las conclusiones a los secretarios de la Cámara de Diputados, estos darán cuenta de las mismas al presidente camarl, quién convocará a la Cámara para resolver sobre la imputación; corriéndole traslado los secretarios al

denunciante y al denunciado, para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor para que aleguen lo que a su derecho convenga.

Reunida la Cámara se erigirá en órgano de acusación, por lo cual la secretaría procederá a la lectura de las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la sección instructora, procediendo a otorgar la palabra al denunciante y enseguida al denunciado o a su defensor, o a ambos si así lo solicitaren, para exponer sus alegatos.

Podrá replicar el denunciante, y si así lo hiciere, el denunciado y su defensor harán por último uso de la palabra, después de lo cual se retirarán el denunciante, el denunciado y su defensor, y la Cámara procederá a discutir y a votar las conclusiones formuladas por la sección instructora.

En el supuesto de que **la Cámara de Diputados** resolviera que no es procedente la acusación, el servidor público continuará en su caso en el ejercicio de su cargo. En caso contrario la diputación pondrá a disposición de la Cámara de Senadores al imputado, remitiéndole la acusación y designando una comisión de tres diputados para que sostenga aquella ante el Senado.

Una vez que la Cámara de Senadores ha recibido la acusación, turnará esta a la sección de enjuiciamiento compuesta por cuatro integrantes de cada comisión, la sección emplazará a la comisión de diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

Transcurrido el plazo para presentar alegatos, con estos o sin ellos, la sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones con motivo de las consideraciones contenidas en la acusación y en su caso en los alegatos presentados, proponiendo la sanción que en su concepto se debe imponer al infractor, invocando los preceptos legales en que se fundan las conclusiones.

La sección de enjuiciamiento podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostiene la acusación, al acusado y a su defensor, si así lo estima necesario la sección o si lo requieren los interesados, de igual forma la sección practicará todas las diligencias que considere convenientes para integrar sus propias conclusiones, emitidas estas las entregará a la secretaría de la Cámara de Senadores.

Un vez que la secretaría de la Cámara reciba las conclusiones, corresponderá al presidente del Senado anunciar la fecha para la erección de la Cámara en Jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de las conclusiones, procediendo la secretaría a citar a la comisión de diputados encargados de sostener la acusación, al acusado y a su defensor.

A la hora y día señalado para la audiencia, el presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de acuerdo a los siguientes principios:

- I. La secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento:
- II. Acto seguido, se concederá la palabra a la comisión de diputados, al imputado, a su defensor o a ambos.
- III. Retirados el imputado y su defensor, y permaneciendo la comisión de diputados, se procederá a discutir y votar las conclusiones y aprobar los puntos que sean contenidos en las mismas para que el presidente realice la declaración que corresponda.

En lo que se refiere a los gobernadores, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la sentencia que dicte el Senado tendrá **efectos únicamente declarativos**, sentencia que se comunicará a la legislatura que corresponda para que proceda en consecuencia.

FACULTAD SANCIONADORA

Una vez que culmina el procedimiento que se sigue en el juicio político, como resultado de haber practicado las diligencias que hubiere estimado procedentes y de oír al acusado, la Cámara de Senadores resolverá con dos terceras partes de los miembros presentes en sesión absolviendo o condenando imponiendo la sanción legal conducente, la cual puede consistir en **Destitución o Inhabilitación**, la cual podría ser de uno hasta veinte años de acuerdo a la gravedad de la conducta que originó dicho juicio. Las sanciones en cita se aplicarán en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento (Artículos 8º, 9º, párrafo quinto, y 110, párrafo tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos). Respecto a la resolución emitida es definitiva e inatacable.

En relación a la interpretación gramatical que se desprende respecto del concepto de destitución o inhabilitación se distingue lo siguiente:

El Diccionario Jurídico Mexicano, página 1120 define el concepto de destitución:

“Del latín *destitutionis*: acción y efecto de destituir, es la separación de una persona del cargo que desempeña como corrección o castigo. Esta figura tiene aplicación generalmente entre las clases trabajadoras al servicio del Estado y demás entes públicos.”⁶⁵

Se contempla en los artículos 109, fracción III, y 113 Constitucional y 53 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Concepto de Inhabilitación es definido por Juan Palomar de Miguel en el Diccionario para Juristas, sosteniendo lo siguiente:

⁶⁵ México (Ciudad) Universidad Nacional Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, vol. 2, 2ed. revisada y aumentada, México, Porrúa, 1987, p. 1120.

"f. Acción y efecto de inhabilitar o inhabilitarse. Pena aflictiva, en la cual se distinguen varios grados. Der. Sanción de un delito, consistente en la prohibición para desempeñar determinados empleos y funciones, así como para ejercitar ciertos derechos." 66

La sanción que antecede es regulada por los artículos 109, fracción III, y 113 Constitucional y 53, fracción VI de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reglamentaria del Capítulo Cuarto de la propia Constitución Política.

Como un complemento al estudio que nos ocupa, considero útil señalar lo que debe entenderse por "declaración de procedencia" o "desafuero".

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA:

*I.- Término que sustituye al de declaración de desafuero. Procedencia viene del latín *procedere*, que significa adelantar, ir adelante con el sentido de "pasar a otra cosa" o progresión, ir por las etapas sucesivas de que consta. En español también se conoce con el nombre de antejuicio.*

II.- El término declaración de procedencia, antes denominado fuero constitucional es conocido con el mismo sentido de constituir una garantía en favor de personas que desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se halla sometido a jueces especiales.

III.- Término introducido en el capítulo IV de la Constitución vigente en la reforma de 1982 que pretendió eliminar del vocabulario político el término de "fuero constitucional" (vid, infra, fuero constitucional). La declaración de procedencia se aplica para dar curso al procedimiento de responsabilidad penal en que posiblemente incurran los servidores federales que enuncia el artículo 111 Constitucional, así como contra los gobernadores, diputados y magistrados de las entidades federativas, cuando incurriesen en delitos federales. La declaración se refiere a la manifestación y examen que hace el Congreso de la Unión de los hechos presumiblemente delictivos cometidos por algunos de los servidores públicos enumerados, con el objeto de que las acusaciones temerarias o sin fundamento no procedan contra el servidor durante el período de su encargo y pueda así desempeñarse libremente en el ejercicio de su función sin presiones por parte de acusaciones falsarias.

La declaración de procedencia sólo es necesaria tratándose de imputaciones de responsabilidad penal, más no es así en cuanto a la responsabilidad civil ni equivale a la acusación de la responsabilidad política que la Cámara de Diputados hace ante el Senado en el procedimiento de juicio político marcado en el artículo 110 Constitucional.

66. Palomar de Miguel, Juan. Ob. cit., p. 830.

La declaración de procedencia constituye un decreto de la Cámara de Diputados que afecta la situación de un servidor público suspendiéndolo de su función y sometiéndolo a la autoridad del juez de distrito en materia penal que conoce del asunto. El momento procesal idóneo para solicitar la declaración de procedencia es cuando la averiguación previa se ha integrado y el Ministerio Público Federal ha procedido a consignar al servidor inculcado ante el Juez de Distrito correspondiente para que éste decida pedir la declaración respectiva” 67

Asienta el propio Código Ético de Conducta de los servidores públicos que *“El escaso uso del juicio político, más que una causa es una consecuencia de la debilidad de los órganos del Poder Legislativo.” 68*

OPINIÓN DE DIVERSOS AUTORES

Se considera que los motivos que originan el tipo de juicio aludido y el cual sólo deberá seguirse en contra de determinados servidores públicos son el mal desempeño de sus funciones, y por delitos cometidos en el ejercicio de su cargo o crímenes comunes, definiendo varios autores el juicio político en los términos siguientes:

“Procedimiento dirigido a la revocación del mandato, pues tiene por objeto privar al funcionario de su función pública, sin perjuicio de someterlo a la jurisdicción judicial, B) según sean los hechos generadores de su responsabilidad jurídica.” 69

“La responsabilidad es individual en relación con los conceptos de deber y moral, y como atributo de capacidad en el desempeño de la función pública y lealtad a principios y objetivos. Este concepto de responsabilidad es el que atañe al juicio político.” 70

José Alberto Garrone en el Diccionario Manual Jurídico Abeledo – Perrot, define el Juicio Político:

“Proceso instituido para juzgar la conducta y responsabilidad de determinados funcionarios públicos.

“En los regímenes democráticos la acusación o proceso suele ser facultad y prerrogativa exclusiva del Parlamento o del Congreso (Poder Legislativo).” 71

67. ___ Diccionario Universal de términos parlamentarios, Ob. cit., pp. 319y320.

68 México. (Ciudad). Universidad Nacional. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Código ético de conducta de los servidores públicos, Ob. cit., 1994, p. 81.

69. Bielsa, R., Derecho Constitucional, 3ª ed., Ed. Depalma, Buenos Aires, 1959, p 596.

70. ___ Procuraduría General de la República, La responsabilidad de los funcionarios públicos en la legislación mexicana, México, 1980, p. 19.

71. Garrone, José Alberto, Diccionario Manual Jurídico Abeledo – Perrot, Buenos Aires, Abeledo – Perrot, 1994, p. 457.

“...no constituye un proceso penal, pues no se encuentra encaminado a la comprobación de la existencia de un delito y a la imposición de la pena correspondiente, sino a la identificación y a la imposición de las penas (que se limitan a la destitución y a la inhabilitación), de determinadas conductas de los servidores públicos que atentan contra el Estado de Derecho, el régimen de gobierno y el sistema jurídico...” 72

“el juicio político constituye uno de los cuatro instrumentos consagrados en la Constitución para la solución de conflictos con carácter jurídico sobre la aplicación de las disposiciones Fundamentales.” 73

72) México. (Ciudad). Universidad Nacional. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Código ético de conducta de los servidores públicos. Ob. cit., p 68.

73) Fix – Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, Estudios Jurídicos e torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario, México. UNAM, 1992, pp 121-133.

2.4 RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE

- 2.4.1 Fuentes del presidencialismo mexicano**
 - Constitución norteamericana de 1787
 - Constitución española de 1812
- 2.4.2 Estructura normativa**
- 2.4.3 Características del sistema presidencial y parlamentario (Idea general)**
- 2.4.4 Interpretación a la frase “traición a la patria y delitos graves del orden común”**
 - Restrictiva o gramatical
 - amplia
- 2.4.5 Causas de responsabilidad**
- 2.4.6 Procedimiento para exigir la responsabilidad**
 - 2.4.6.1 Poder absoluto**
 - Origen del poder presidencial
 - Factores reales del poder presidencial
 - 2.4.6.2 Facultades legislativas**

La responsabilidad del Presidente de la República, es definido por el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, en éstos términos:

“I. Responsabilidad (vid. supra, responsabilidad penal de los parlamentarios). Presidente del latín praesidens, - entis, que preside. En los regímenes republicanos el jefe del Estado normalmente elegido por un plazo fijo. En el mismo sentido, presidir deriva de praesidere o de prae, antes, y sedere, sentarse, tener el primer lugar en una asamblea, corporación, junta tribunal, o en un acto o en una empresa. República del latín res, cosa y publis, público o del pueblo: régimen de gobierno de la antigua Roma que sucedió a la monarquía y precedió al imperio: consistente en que los asuntos de gobierno eran deliberados y resueltos por una colectividad de hombres integrados en un órgano llamado senado. En la actualidad alude a un sistema de gobierno en el que se limita en tiempo, atribuciones y ámbitos, además de ejercerse por una pluralidad de sujetos..” 74

Por ende las responsabilidades del Ejecutivo Federal concretamente en México, se conciben en dos vertientes: en relación con sus facultades (Artículo 89 Constitucional), y la posibilidad que durante el desempeño de su encargo sólo pueda ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. (Artículo 108, Párrafo Segundo Constitucional), respecto del órgano ante el cual se interponga una acusación en contra del Presidente, lo será la Cámara de Senadores. (Artículos 110 y 111, Párrafo Cuarto Constitucional).

FUENTES DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

- Constitución. Española de 1812
- Constitución. Norteamericana de 1787

La Constitución Federal de 1824, creó el sistema presidencial mexicano al disponer que la persona o personas a quienes se confiara el poder ejecutivo federal podían “Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho”. (Artículo 110, fracción IV).

Por lo que respecta a su estructura política, deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación (adoptado así en la constitución), en un sólo individuo que debía ser “ciudadano mexicano por nacimiento, de edad de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección y residente en el país” (Artículos 74 y 76). De la misma manera imitando a la constitución norteamericana reconoció la vicepresidencia en cuyo titular debían recaer “en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste” (Artículo 76).

Por influencia de la carta norteamericana y la carta gaditana de 1812, debo referirme a la preexistencia de las bases en las normas fundamentales de cuya creación histórica originó el establecimiento del régimen Presidencial en México.

74 __ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Ob. cit., pp. 872 y 873.

El primer sistema presidencialista expresamente designado en una Ley fundamental, lo señala la propia carta norteamericana de 1787 disponiendo y reconociendo un nuevo tipo de relaciones entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

“Esteban Austin, de origen norteamericano llegó a México (finales de 1822), con el objeto de obtener la confirmación de la merced otorgada a su padre para colonizar Texas. En marzo de 1823 formuló un proyecto de Constitución para la República Mexicana, combinando principios de la constitución norteamericana y la constitución ibérica de 1812.

“Propone en relación a los derechos del hombre en el capítulo I, la protección a la propiedad, la libertad de prensa, la irretroactividad de las leyes, la prohibición de los monopolios, la abolición de los títulos de nobleza y de los mayorazgos, entre otros; en el capítulo VII, propone un poder ejecutivo ejercido por el denominado presidente de México, enumerando sus facultades en el artículo 130, obligándosele a informar al congreso en relación con sus actividades y facultades, estableciendo que podría ser removido de su cargo por violación a la constitución o a las leyes, entre otros; en el capítulo VIII, crea al igual que la constitución de 1812, los secretarios de estado y del despacho, como auxiliares constitucionales del ejecutivo; Señalaba en su manuscrito que deberían copiarse de la constitución española de 1812 los artículos del 133 al 139 (formación de las leyes), 225, 226 y 227 (secretarios de estado), 246 al 281 (administración de justicia), el título XI (instrucción pública), y el capítulo II del título VIII, de la propia constitución de Cádiz.” 75

Posteriormente Austin redactó un Plan de Gobierno federal, formado de acuerdo a la constitución norteamericana, documento que entregó para su consideración a Don Miguel Ramos Arizpe, Jefe del Partido Federal.

Es importante exponer en relación a los proyectos en cita lo siguiente:

“..la igualdad de las instituciones entre ambos proyectos, y ..las anotaciones que Ramos Arizpe pusiera al margen del documento entregado por Austin, hacen presumir..que..originó el que redactado después por el patricio mexicano, se presentó al constituyente y que aprobado y con el nombre de Acta Constitutiva, vino a ser la primera Ley Fundamental republicana de nuestro país..” 76

ESTRUCTURA NORMATIVA

Las constituciones de 1857 y 1917 declaran que el poder ejecutivo de la Federación se deposite en “*un solo individuo*” definido como “*Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*” conforme lo establecen los artículos 75 y 80, respectivamente.

75 Gaxiola, Jorge Francisco Orígenes del Sistema Presidencial, Génesis del acta constitutiva de 1824, - Revista de la Facultad de Derecho de México, T. II, No. 6, Abril-Junio, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1952. p. 27.

76 Idem, p. 31.

Dentro de los criterios que se impone en relación al Ejecutivo Federal, entendido como función administrativa es indispensable mencionar que “*el poder ejecutivo federal no es el Presidente de la República ni éste es su “jefe”...sino su único depositario y para cuyo ejercicio cuenta con diversos colaboradores o auxiliares denominados secretarios del despacho.*” 77

Las disposiciones relativas al Poder Ejecutivo Federal figuran en la Ley Fundamental dentro de sus preceptos 80 al 93, mismas que indican entre otros su facultad reglamentaria; facultades administrativas entre las que se observan las facultades de nombramiento, de remoción, de defensa y seguridad nacionales, en materia diplomática, de “relación Política”, en relación con la justicia, generales de administración pública, expropiatoria y en materia agraria: facultades jurisdiccionales.

Al asumir la institución presidencial su depositario en base al artículo 87 Constitucional, deberá protestar respeto y sumisión a la carta magna, y al desempeño leal y patriótico del cargo de Presidente de la República. Es importante destacar que con la presentación o no de la protesta “*los actos inconstitucionales e ilegales del Presidente son susceptibles de impugnarse ante la jurisdicción federal por cualquier gobernado que con ellos resulte agraviado, mediante el juicio de amparo.*” 78

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL Y PARLAMENTARIO (Idea general)

En relación al tipo de régimen que adoptan los diversos países, éstos se gobiernan a través del sistema Parlamentario, Presidencial, y Dictatorial, concibiéndose desarrollar en el presente los dos primeros.

Sistema Presidencial:

En México la Institución Presidencial la preside un solo individuo al que se le nombrará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.” (Artículo 80 Constitucional).

El concepto de presidente de la República se concibe en el sentido siguiente:

“ *Presidente, del latín praesidens, Entis, cabeza superior de un gobierno, consejo, tribunal, junta, sociedad. República, proviene del latín rempublicam, acusativo de res publica, el bienestar o el interés público; autoridad pública, estado, república; forma de gobierno en que la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce mediante representantes escogidos libremente (Vid. Supra, poder ejecutivo)...*” 79

77 Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 2001, p. 758

78 Idem, p. 762.

79 Diccionario Universal de Términos parlamentarios, Ob. cit., p. 774.

Entre las características del régimen presidencialista Jorge Carpizo en su estudio de Derecho Constitucional, en las humanidades en el siglo XX destaca las siguientes:

- a) *El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.*
- b) *El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.*
- c) *El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.*
- d) *Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso.*
- e) *Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso*
- f) *El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.*
- g) *El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura” 80*

Sistema Parlamentario:

Lo describe el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios como “ *I. De la voz inglesa parliament, derivado del vocablo arcaico parler, cuya estructura filológica deja al descubierto su ascendiente de cuño francés, del latín gubernare, gobernar y del griego Kybernan, gobernar...*”

En otra de sus acepciones según el Diccionario referido expresa:

“I. El término parlamento deriva del latín parabolare y del francés parlement que significan hablar . Con este nombre se designa al órgano que representa al Poder Legislativo de un Estado, tanto si está integrado por una o dos cámaras...” 81

Entre los factores que caracterizan al sistema parlamentario se advierten los siguientes:

- “PRIMERO.- Los miembros del gabinete son también miembros del parlamento.*
- SEGUNDO.-El gabinete está formado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición integran la mayoría parlamentaria.*
- TERCERO.-El gabinete tiene una persona que se encuentra en situación de Supremacia respecto a los otros y generalmente se le denomina Primer Ministro.*
- CUARTO.- El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con la mayoría parlamentaria.*
- QUINTO .- La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión parlamentaria.*

80 Jorge Carpizo, *Derecho constitucional en las humanidades en el siglo XX*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976, p. 121.

81 *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios Ob. cit., p. 695*

SEXTO - Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. El parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir. Pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de disolverlo y convocar a elecciones, y es entonces el pueblo quien decide si la razón la poseía el parlamento o el gobierno". **82**

Dentro de este sistema, existen varias clases de parlamentarismo, en algunos el órgano predominante es el parlamento y en otros es el gabinete.

El parlamentario se funda bajo el principio de colaboración a diferencia del presidencial el que se basa en el de la división de funciones, en donde el poder ejecutivo se encarga de controlar todos los ámbitos de la vida política de un país.

Precisado así las características de los sistemas presidencial y parlamentario he de exponer la opinión del propio Raúl F. Cárdenas que dice así:

"El liderazgo, es la esencia del régimen inglés, sujeto a un partido, apoyado por una mayoría parlamentaria y popular. El problema del Poder Ejecutivo es el liderazgo." **83**

INTERPRETACIÓN A LA FRASE "TRAICION A LA PATRIA Y DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMUN":

RESTRICTIVA O GRAMATICAL AMPLIA

La constitución de 1824 señaló que el Presidente de la República respondería ante cualquiera de las dos cámaras, constituidas en gran jurado, por los delitos de traición contra la independencia, cohecho o soborno, y por actos dirigidos a impedir elecciones (Artículos 38, 107, 109); la carta magna del 57 previno la Responsabilidad del Presidente, por delitos de traición a la patria, violación expresa de la constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. (Artículo 103). Igualmente el constituyente del 17 previno y contempló la Responsabilidad del Presidente por traición a la patria y delitos graves del orden común. (Artículo 108, Segundo Párrafo).

Respecto a los delitos comunes aludidos, ninguna ley reglamentaria hace presumible ni su existencia específica así como el procedimiento de determinación de responsabilidades, lo que se traduce en la irresponsabilidad del propio Presidente, toda vez que no se encuentran definidos en una ley dichos delitos, lo que ha dado origen a sostener por varios autores que al Presidente de la República se le ha dotado de una fuerza y un poder equiparable a la de un rey absoluto por el término de 6 años.

82 Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1965, pp. 105-107.

83 Cárdenas, Raúl F., *Ob. cit.*, p. 118.

En relación con lo expuesto diversos juristas han tratado de entender y explicar lo relativo a “delitos graves del orden común”:

Tena Ramírez en el punto que se trata declara al respecto: “...es ambigua y peligrosa... con ella se abre la puerta para un posible atentado constitucional del Congreso en contra del Presidente... si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los que puede ser acusado dicho funcionario (y la omisión existe en la actual), queda a discreción de las cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello está a merced de las mismas...” **84**

El numeral III de la carta magna establece que para proceder penalmente en relación al presidente de la república. “sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110”, es decir, a dicha cámara le corresponde juzgar al presidente por traición a la patria y por todo acto cometido por éste y que se traduzca en algún delito grave del orden común. más aún le corresponde determinar la gravedad del ilícito, pero en observación al principio de tipicidad consagrado en el artículo 14 de la Ley Fundamental, “debe apreciar necesariamente si el hecho o hechos denunciados ... tienen o no legalmente el carácter delictivo cuya gravedad ... la predetermina el legislador al restablecer la pena respectiva ... los mencionados en el artículo 22 Constitucional, son de indiscutible gravedad...la comisión de alguno de los delitos a que se refiere el aludido precepto origina la Responsabilidad del Presidente...conclusión que en el terreno estrictamente jurídico no se desvirtúa ... ” **85**

En relación a la frase que se intenta interpretar y derivado de lo expuesto en el párrafo que antecede, Raúl F. Cárdenas sostiene: “...tampoco considero que los delitos graves del orden común son los mencionados en el párrafo tercero (sic) del artículo 22 constitucional.” Así mismo justifica su opinión aseverando que “...de acuerdo con nuestros antecedentes y legislación comparada, delitos comunes del Presidente de la República, son el cohecho y el peculado, correctamente definidos, así que la enumeración del artículo 22 es insuficiente e inadecuada...” **86**

En particular el propio Tena Ramírez trata la esencia de tan importante circunstancia emitiendo su opinión: “... al autorizar el enjuiciamiento por delitos que no se cometerán se trata de hacer a un lado aquellos otros que el jefe del Estado, en la especial situación que guarda, sí es susceptible de cometer.” En seguimiento de lo expuesto determina que “No es necesario por lo demás, fincar la clasificación de los delitos graves sobre un texto de la constitución, pues ninguno se hizo con la mira puesta en la responsabilidad del funcionario, que como ninguno otro está al margen de la responsabilidad ordinaria...”**87**

84 Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1998, p. 576.

85 Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ob. cit., p. 562

86 Cárdenas, Raúl F., Ob. cit., p. 495.

87 Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ob. cit., p. 577.

Jorge Carpizo considera lo siguiente: “...la frase en cuestión hay que interpretarla en el sentido de que el presidente es responsable si rompe o trata de romper el orden constitucional, o si no cumple sus obligaciones constitucionales y este incumplimiento quiebra el sistema de gobierno...”. El propio Carpizo expone que sólo hay dos interpretaciones a la frase “Traición a la patria y delitos graves del orden común”: “...una restrictiva o gramatical, cuyo resultado es colocar al presidente por encima de la constitución, y una amplia en donde caben las violaciones graves a la constitución y al incumplimiento de las obligaciones presidenciales. Esta última posibilidad es la ..acorde con el pensamiento constitucional de que nadie se encuentra por encima de la ley...aunque un juicio de responsabilidad del presidente entraña un problema político, es muy deseable que la ley precise los supuestos generales...para evitar posibles abusos del Poder Legislativo...” 88

De las aseveraciones expresadas se infiere que no existe interpretación relativa a determinar exactamente que se debe entender por “traición a la patria y delitos graves del orden común”, a que se refiere el artículo 108 Constitucional, en relación al Presidente de la República, como consecuencia en dicho cuerpo normativo reglamentario no se enumera ni mucho menos se especifica concretamente los delitos que pudieran originar responsabilidad del presidente durante el ejercicio de su cargo y en cambio inserta frases respecto de las cuales no se ha definido una interpretación exacta durante todo el tiempo de desarrollo de la Ley Fundamental (84 años).

Concluyendo lo expuesto sin discusión alguna, podemos afirmar con honestidad y adoptando como propia la siguiente frase: “**QUE PENOSA AUSENCIA DE TODA REFERENCIA A LA RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE, EN NUESTRAS LEYES RESPECTIVAS**” 89

CAUSAS DE RESPONSABILIDAD

En relación a *la responsabilidad del Presidente de la República*, la misma se encuentra plasmada en el Título Cuarto Constitucional denominado “De la Responsabilidad de los Servidores Públicos” en este sentido “El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.” (Artículo 108, segundo párrafo Constitucional).

Una vez terminado su encargo y en el caso de haber cometido algún delito durante el desempeño de sus funciones, en contra del ex presidente procede por sus actos iniciar una “*investigación y proceso penales o un juicio civil constitucional*” 90

88 Jorge Carpizo, *el Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1985 p. 213.

89 Cárdenas, Raúl F., *Ob. cit.*, p. 498.

90 Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, *Ob. cit.*, p. 797.

Sobre las anteriores referencias el propio Miguel de la Madrid Hurtado, presidente de México durante el periodo de 1982 - 1988 esgrime lo siguiente:

“El presidente no puede ser enjuiciado por los actos que realice durante el período de su encargo, salvo por delitos graves del orden común o por traición a la patria; goza de un fuero constitucional completo y así se ha interpretado en la práctica respectiva. Ni aún después de su mandato, puede ser enjuiciado el presidente de la República, excepto por lo antes mencionado. Se le ha otorgado esta inmunidad precisamente para fortalecerlo y protegerlo dentro del juego político. El presidente de la República queda sujeto al juicio de la opinión pública, y en los casos extremos de traición a la patria o delitos graves del orden común, corre el riesgo de que se enderecen en su contra procedimientos parlamentarios o judiciales...ningún presidente de la República en México, a la fecha, ha sido sometido a un juicio de responsabilidades o a un procedimiento judicial que le exija responsabilidades por actos ejecutados en cumplimiento de su encargo. Queda pues la responsabilidad del presidente, fundamentalmente, como una de carácter político y moral”. 91

PROCEDIMIENTO PARA EXIGIR LA RESPONSABILIDAD

El Presidente de la República durante el desempeño de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, como resultado de su actuación indebida y para el efecto del procedimiento aplicable se observarán las formalidades siguientes:

Derivado de la acusación que se presente ante la Cámara de Diputados, y una vez concedida la garantía de audiencia contemplada en el numeral 14 de la Ley Fundamental, a través de la cual el acusado tiene el Derecho de defenderse y aportar los elementos de prueba correspondientes que desvirtuen los cargos que se le atribuyen, la Cámara determinará “por mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión”, si ha lugar o no a proceder contra el acusado, en caso afirmativo la Cámara de Diputados como órgano de acusación, fundará la propia acusación ante la Cámara de Senadores (Órgano de Instrucción y de Sentencia), que erigida en Jurado de Sentencia (verdadero juicio), y previa práctica de diligencias que considere necesarias, aunado al derecho del acusado de ser oído en su defensa, emitirá resolución sometida a las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, y concebida como verdadera sentencia (ejecutoria) la existencia o inexistencia de responsabilidad, respecto a esta última cuestión (absolución) ningún tribunal podrá tener conocimiento del caso, y como resultado de la condena se aplicarán las sanciones de Destitución e Inhabilitación. (Artículo 111 Constitucional).

De lo anteriormente expuesto se advierte que “Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables. (Artículo 111, Párrafo Sexto Constitucional).

91 De la Madrid Hurtado Miguel, El Ejercicio de las Facultades Presidenciales, México, Porrúa, 1999, p. 46.

PODER ABSOLUTO:

-Origen del poder presidencial

-Factores reales del poder presidencial

Origen que la historia inscribe en relación a la concentración de poder:

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 estableció en relación al ejecutivo ciertas limitaciones: cancelación al derecho de veto; obligación al refrendo Ministerial (para el efecto de enviar iniciativas de ley a la Cámara); restricción de sus facultades legislativas respecto a casos de emergencia, y de "suspensión de garantías". Las disposiciones Constitucionales descritas disminuyeron el poder presidencial. Durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, en 1974 se restableció la Cámara de Senadores y el derecho de veto al Presidente de la República. Aunado a lo expuesto frente a la dictadura de Porfirio Díaz, el sistema presidencial se consolidó por una ampliación de las facultades Constitucionales que se traducen en un poder absoluto del propio ejecutivo federal, al respecto *"primero, por las reformas constitucionales que permitieron la reelección presidencial (21 de octubre de 1887) y, después, por la separación del Procurador General de Justicia de la Suprema Corte a fin de que, junto con el fiscal, fueran nombrado y removido libremente por el Ejecutivo; asimismo, volvió el Presidente a asumir facultades para legislar en situaciones extraordinarias...a su carácter duro y dominante y al sometimiento en que mantuvo tanto a los otros poderes como a los gobernadores de los estados"* 92

Al implantarse la Constitución de 1917 y ser aprobado el artículo 108 de la propia Carta Magna por 101 votos a favor y 51 en contra por el Congreso Constituyente, se le otorgaron amplias facultades al Presidente de México, creando un ejecutivo plenamente poderoso, aunado a la influencia también de diversas circunstancias (factores), que determinan el predominio de la figura presidencial en la política y economía de México, al respecto, Daniel Cosío Villegas autor de un importante estudio sobre la materia afirma algunas consideraciones: *"el carácter geográfico el asiento de los Poderes Federales está en la Ciudad de México, lo cual ha originado a través del tiempo una concentración demográfica, económica, cultural y política"*. Aunado a lo expuesto señala que *"los recursos fiscales del gobierno federal son superiores a los de todos los Estados juntos; la mayor concentración bancaria, comercial, industrial, se halla...en él...se encuentran las instituciones educativas y culturales mejor dotadas."* Igualmente menciona que *"el mismo desarrollo económico, objetivo principal de la acción pública y privada, ha robustecido el poder del Presidente"*. De la misma manera aducía que *"en la escala del poder civil oficial el Presidente de la República, gobernador del estado y presidente municipal, ocupan un nivel superior, intermedio y último, respectivamente, por disposición constitucional se establece que los estados de la República son "libres y soberanos en su régimen interior", en consecuencia sólo la autoridad judicial en ciertos casos le corresponde intervenir pero en la realidad ocurre que los inconformes con una disposición, sea del ejecutivo, sea del legislativo de un estado, acuden al Presidente de la República para que sea modificada por la vía de la "persuasión". Resultando el Presidente ser juez de última instancia o el árbitro final de los conflictos."* 93

92 Mendoza Berrueto Eliseo, *El Presidencialismo Mexicano*, México, FCE., 1998, p. 72

93 Cosío Villegas, Daniel, *El Sistema Político Mexicano, las posibilidades de cambio*, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1972 pp. 24, 25 y 26

Asimismo el propio licenciado, politólogo e historiador por convicción, estima que por lo que se refiere al poder judicial, la ley fundamental justifica su independencia en relación a los demás poderes, pero en la práctica se reconocen ciertas excepciones: Cuando a través de su conducta el Presidente trata de intervenir (por interés) en algún asunto; los ministros de la Corte son nombrados por el Senado a petición del Presidente de la República (Artículo 96 Constitucional), es decir, como el senado se encuentra vinculado con el ejecutivo el nombramiento en cuestión depende del propio Presidente. Además agrega que del poder legislativo en este sentido y en teoría el sometimiento del poder legislativo al poder ejecutivo es innegable de acuerdo a los siguientes aspectos: *"Los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política, y como el principio de la no reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al Partido y al Presidente para que, después de servir tres años como diputados, puedan pasar en el senado otros seis, y de allí, digamos, otros tantos de gobernadores de sus respectivos estados o alcanzar un puesto administrativo importante"*. 94

De lo expuesto se infiere que el futuro de un diputado depende de la voluntad de su partido y del presidente.

Las causas o factores que aseveran un poder absoluto a favor del primer mandatario de México son las que se denominan *"facultades metaconstitucionales del presidente"* siendo las siguientes:

"a) es el jefe del partido predominante (actualmente no sucede); b) el debilitamiento del poder legislativo; c) la integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia; d) su marcada influencia en la economía; e) la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; f) la fuerte influencia sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación; g) la concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo; h) las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales; i) la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado; j) el gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país como lo es el distrito federal, y k) un elemento psicológico: ya que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.." 95

En cumplimiento al poder del primer mandatario se afirma al respecto: *"La fuerza del Presidente se revela en el texto constitucional, que al igual que a los reyes, lo libera de cualquier responsabilidad política, el rey no se puede equivocar, ni el presidente de México tampoco"*. 96

94 Idem pp. 28 y 29

95 Jorge Carpizo, *El Presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1978., p. 221.

96 Cárdenas, Raúl F., *Ob. cit.*, p. 493

FACULTADES LEGISLATIVAS

El poder ejecutivo de la unión, mismo que se deposita en el presidente de la república sólo tiene aquellas facultades legislativas que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido el numeral 49 de la propia Ley Suprema establece: *"El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, Ejecutivo y Judicial"* y acepta como excepción al principio de división de poderes lo incluido claramente en su contexto al determinar que *"No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar"*.

La Ley Fundamental concede al ejecutivo la facultad de legislar en los siguientes supuestos:

- a) Casos de emergencia (Artículo 29)
- b) Medidas de salubridad (Artículo 73, fracción XVI)
- c) Tratados Internacionales (Artículo 76, fracción I y 89, fracción X)
- d) Facultad reglamentaria (Artículo 89, fracción I)
- e) Regulación económica (Artículo 131, Segundo Párrafo)

a) Situaciones de emergencia

Las situaciones de referencia se sustentan en el artículo 29 el cual dispone que *"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la república mexicana, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del congreso de la unión, y, en los recesos de éste, de la comisión permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al congreso para que las acuerde."*

De acuerdo con lo expuesto únicamente se pueden conceder al presidente facultades extraordinarias para legislar, si antes se han suspendido las garantías individuales por existir una emergencia, es decir que en tiempo de paz no gozará de facultades extraordinarias para legislar.

Refiriéndose al antecedente de dicho precepto Jorge Carpizo señala: *"...este artículo proviene de la constitución de 1857, y Juárez, Lerdo de Tejada, Manuel González y Porfirio Díaz, excediendo los límites del artículo 29, legislaron en tiempos de paz, iniciándose así la costumbre – viciosa y anticonstitucional – de que el ejecutivo legislara fuera de los causes constitucionales. Pero lo más grave fue que la suprema corte sostuvo la constitucionalidad de dicha práctica". Además agrega que "... el 8 de mayo de 1917 ... fue el principio a partir del cual todos los presidentes de la "revolución", hasta 1938,*

legislaron en tiempos de paz y legislaron sobre todas las materias, dejando a un lado al congreso.

“Entre algunos de los principales cuerpos legales que en esos años se expedieron: la ley orgánica de la Universidad Autónoma de México de 1929, la ley general de comunicaciones, la ley de las instituciones financieras ... el código de procedimientos civiles para el distrito federal y territorios ... la creación de la comisión federal de electricidad ... el código fiscal ...” 97

Evidentemente lo anterior nos permite ver claramente que el contenido del numeral 29 no se tomaba en cuenta incluso ni por la propia suprema corte la cual incluso justificaba indebidamente la facultad del presidente para legislar en tiempos de paz. Refiriéndose a tal omisión y como una manera efectiva de interpretar el propio precepto, el presidente Lázaro Cárdenas en 1938 logró que se adicionara al numeral que nos ocupa la siguiente consideración: *“En ningún otro caso se otorgarán al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”*. Al respecto se afirma que *“Este añadido repitió lo que ya el artículo implicaba, pero su importancia estribó en que se manifestó la voluntad de no continuar violando esos mandatos constitucionales”* 98

b) Medidas de salubridad

El artículo 73, fracción XVI Constitucional, contiene entre otras disposiciones las relativas a la *salubridad general*, imponiendo de manera expresa lo siguiente:

“Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República:

1ª. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país ..” (tiene facultades legislativas, mismas que se apoyan además en el artículo 10 del código sanitario de 1973, en el que se observa que *“las disposiciones generales del consejo serán obligatorias en todo el territorio nacional.”*

“2ª. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad (secretaría de salubridad y asistencia) tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3ª. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4ª. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan;

97 Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Porrúa, 1993, pp. 101 y 102.

98 *Idem*, p. 103.

c) Tratados internacionales

De conformidad con los artículos 76, fracción I; 89, fracción X y 133 los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo de la Unión y que hayan sido aprobados por el Senado deberán reconocerse como Ley Suprema. *“Lo que el presidente acuerda a través de los tratados – las reglas generales que contienen – es de aplicación interna; luego, éste es uno de los canales a través de los cuales el presidente puede legislar, y así lo ha reconocido la doctrina ...”* ⁹⁹

d) Facultad reglamentaria

Analizaremos ahora el supuesto en que se fundamenta la facultad reglamentaria del Presidente de la República atribuida en el numeral 89, fracción I Constitucional cuyo contenido expresa: *“Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”*

Se estima como una segunda parte para completar el precepto y fracción en cita, que *“el presidente mexicano no puede actuar si la constitución no le señala expresamente la facultad, o al menos esa facultad se puede derivar de un precepto constitucional ...”*. Igualmente en el supuesto en comento se sugiere como definición de reglamento lo siguiente: *“.. norma de carácter general, abstracto e impersonal, expedida por el presidente de la república en uso de sus facultades constitucionales, y que tiene como finalidad la mejor aplicación de la ley, a la cual está subordinada ... tiene que desarrollar los principios que ella contiene. La ley es al reglamento, lo que la constitución es a la ley: su fundamento y su base de existencia. El reglamento se encuentra completamente subordinado a la ley y no puede salirse del marco que encuadra a la propia ley..”*

Además del aludido concepto se distinguen como supuestos que tratan de justificar la facultad reglamentaria en cuestión los siguientes:

a) *es quien cuenta con los cuerpos técnicos,*

b) *se encuentra en contacto más estrecho, que los otros poderes, con la realidad en la cual se van a aplicar la ley y el reglamento, y generalmente está más presionado por los problemas que plantea esa propia realidad, y*

c) *el reglamento tiene mayor facilidad para su reforma que la ley, lo que le permite más flexibilidad.* **100**

⁹⁹ Idem p. 105.

¹⁰⁰ Idem, pp. 106 y 107.

2.5 SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, ANTES SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (SECODAM)

- **ORGANO CENTRAL DEL SISTEMA DISCIPLINARIO**

- 2.5.1 Antecedentes jurídicos y su evolución
- 2.5.2 Justificación y fines
- 2.5.3 Base constitucional y régimen jurídico actual
- 2.5.4 El control administrativo
- 2.5.5 Funciones
- 2.5.6 Comentarios
- 2.5.7 Esquema general

ANTECEDENTES JURÍDICOS Y SU EVOLUCION

1) El primer antecedente en materia de control global dentro de la Administración Pública Mexicana se encuentra en **1824** con la creación del **Departamento de Cuenta y Razón**, dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el encargo de formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. Paralelamente, **se instituyó en ese mismo Ministerio, la Tesorería General**, cuya misión consistía en recaudar los ingresos del Gobierno Federal; distribuir los fondos nacionales; observar los pagos indebidos que mandara efectuar el Ejecutivo, e informar a la Contaduría Mayor de aquellos que hiciera en acatamiento a las órdenes recibidas, no obstante las observaciones formuladas a los mismos.

2) En **1831** se suprime el Departamento de Cuenta y Razón, estableciéndose la **Dirección General de Rentas** con la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el Estado General de Valores.

3) En **1867**, al reforzarse el esquema de centralización, **la Secretaría de Hacienda** queda como única dependencia fiscalizadora, conservando a través de la Tesorería General las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos.

Las facultades de esta última dependencia se incrementan considerablemente en el año de **1881**, al concentrarse en ella, además de las de recaudación y distribución, las de fiscalización, dirección de la contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y formulación de las observaciones que resultaran de la práctica de dicha glosa.

4) Finalmente, el **23 de mayo de 1910**, **se reorganiza** una vez más **la Tesorería**, contrayéndose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, y **se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa**, precedente inmediato del Departamento de Contraloría, a la que se encomiendan las funciones contable y de glosa.

5) El **Departamento de Contraloría, creado por la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917** y adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del Estado. Con su establecimiento se logra el ideal de que un órgano dotado de la suficiente autoridad e independencia, de las que carecían la Dirección de Contabilidad y Glosa de la Tesorería, por su dependencia jerárquica del Secretario de Hacienda, sea el encargado de ejercer las funciones de fiscalización y control preventivo.

En cuanto a su función de control sobre la actuación de la Administración Pública, ésta comprendía no sólo la legalidad en el manejo de fondos del Erario, sino también la evaluación del rendimiento gubernamental. Dentro de esta función realizaba estudios sobre la organización, procedimientos y gastos de las Secretarías, Departamentos y demás oficinas del Gobierno, con el objeto de obtener la mayor economía en el gasto y eficacia en la prestación de servicios.

6) En **1932**, mediante reformas a la Ley de Secretarías de Estado de 1917, **se suprime el Departamento de Contraloría y se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda**, incluyendo entre ellas el control preventivo en actos y contratos que afectaran al Erario Federal, Contabilidad General de la Federación, glosa y responsabilidades.

7) Posteriormente, con motivo de la separación de las funciones de contabilidad y glosa, de las del manejo de los caudales públicos, en 1935 se crea la Contaduría de la Federación, bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda, como órgano encargado de la contabilidad pública, glosa y fincamiento de responsabilidades.

8) El crecimiento y complejidad alcanzado entre los años de 1935 y 1947 por los sectores central y paraestatal, genera la necesidad de contar con mecanismos más adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control. Para el sector central, mediante la Ley de Secretarías de 1947, se establece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con el propósito de centralizar los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales; la celebración de contratos de obras de construcción que se realizaban por cuenta del Gobierno Federal; la vigilancia de la ejecución de los mismos; y la intervención en las adquisiciones de toda clase.

Por lo que respecta al control del sector paraestatal, se promulga la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en la cual se establece que dichas instituciones quedaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.

9) Para garantizar el cumplimiento de esta Ley, por decreto del 27 de enero de 1948, se crea la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la responsabilidad de ejercer las funciones de control, vigilancia y coordinación sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

10) En 1949 se suprime dicha Comisión, transfiriéndose las funciones relativas al control de las Instituciones Nacionales de Crédito y de Seguros a las Comisiones Nacionales respectivas; en tanto que, para el control de las entidades restantes, se faculta a la Secretaría de Hacienda para instituir el mecanismo correspondiente, lo cual se hizo patente en 1953 al establecer el Comité de Inversiones, dependiente de la Dirección de Crédito. En 1954, este Comité pasó a depender directamente del Presidente de la República, con el nombre de Comisión de Inversiones.

11) La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 crea la Secretaría de la Presidencia, asignándole la facultad de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública. La misma Ley transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que encomienda las funciones de vigilancia y administración de los bienes nacionales; intervención en la adquisición, enajenación, destino o afectación de dichos bienes y en las adquisiciones de toda clase; control financiero y administrativo de los entes paraestatales; e intervención en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia. Por último, a la Secretaría de Hacienda compete la glosa preventiva; la formulación del Presupuesto; la contabilidad y la autorización de actos y contratos, con la intervención de las dos Secretarías citadas.

12) El 27 de diciembre de 1965 se aprueba una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, misma que modifica sustancialmente las disposiciones de la Ley de 1947. Finalmente, el 31 de diciembre de 1970 se publica una nueva

versión de esta Ley, ampliando el ámbito de la función de control para ejercerla también sobre las empresas en que el Estado participa en forma minoritaria.

13) Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, las funciones de control y vigilancia quedan distribuidas de la siguiente forma:

- El manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos, de los contratos de obra pública, de la informática, y de las adquisiciones de toda clase, en la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común, en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; y
- La administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

14) Por disposiciones posteriores, la competencia en materia de control se complementa quedando:

- La intervención en las adquisiciones de toda clase y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles, en la Secretaría de Comercio;
- La responsabilidad de control, desde el punto de vista presupuestario, al personal federal, en la Secretaría de Programación y Presupuesto, y
- El registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal, en las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

15) En 1982 se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

16) El 19 de enero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior de esta Secretaría, el cual fue reformado por Decreto Presidencial publicado en el citado órgano oficial el día 30 de julio de 1985.

17) Con fecha 16 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Reglamento Interior para la dependencia, el cual abrogó al ordenamiento citado en el párrafo anterior. Este reglamento fue reformado y adicionado mediante decretos presidenciales publicados en el órgano informativo oficial los días 26 de febrero de 1991—Fe de Erratas el 27 de febrero de 1991—27 de julio de 1993—Fe de Erratas el 5 de agosto de 1993—y el 19 de abril de 1994.

El reglamento y las reformas aludidas determinaron, desde luego, las atribuciones de las diversas unidades administrativas que conformaron a la dependencia y modificaron su estructura orgánica atendiendo a criterios de racionalidad, austeridad y de eficiencia en el ejercicio de las atribuciones que a la propia Secretaría otorgaba el marco legal aplicable a la Administración Pública Federal.

18) Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Administración Pública Federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

Dentro de este contexto se modificó el nombre de la dependencia —por su denominación, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo— y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

De esta forma, para la debida consecución del propósito apuntado, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispuso que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otros, el despacho en el orden administrativo, de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal, administración de los bienes inmuebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.

Así, las atribuciones que tiene conferidas la Secretaría, le permiten diseñar lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía, así como fortalecer las funciones normativas que orientan el manejo transparente de los recursos del Estado, y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así se amerite.

19) A fin de responder cabalmente a las nuevas responsabilidades que la ley otorgó a la Secretaría, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo —D.O.F del 12 de abril de 1995—, el cual modifica la estructura orgánica de la dependencia y distribuye su competencia entre sus unidades administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En otro orden de ideas, es conveniente destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma del Estado.

En este sentido, con base en el análisis permanente del marco jurídico que regula la actuación de la Administración Pública Federal, se determinó la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y entidades —instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública— y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público.

20) Por lo anterior, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se produjeron las reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos —D.O.F del 24 de diciembre de 1996— para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control y que se tradujeron en los aspectos fundamentales siguientes:

- Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar y remover directamente a los contralores internos de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de estos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.
- Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de Ley, así como precisar las correspondientes a los órganos internos de control de las dependencias y de la Procuraduría General de la República, en este sentido.
- Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.
- Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

Estas reformas legales realizadas por iniciativa del C. Presidente de la República, dieron origen a la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo — D.O.F del 29 de septiembre de 1997 — la cual no es únicamente la expresión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, sino de la enérgica voluntad de reestructurar el sistema de control interno de la Administración Pública Federal.

Al respecto, se debe tomar en consideración que el término empleado de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, fue modificado al efecto por el de **Secretaría de la Función Pública** mediante Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, se advierte dentro del contenido de su Artículo Segundo la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 26 (Secretaría de la Función Pública) y 31 fracciones XIX y XXIV, de la misma manera se adicionó al artículo 37 con una fracción VI bis, XVIII bis y XXVII y se modificaron sus fracciones XVIII y XXVI del propio numeral en comento, determinándose lo siguiente:

Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

.....

Secretaría de la Función Pública..

JUSTIFICACIÓN

Por reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, posteriormente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y actualmente Secretaría de la Función Pública a la que, con fines de reestructurar las instancias de control para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación, se le otorgaron facultades y atribuciones en el orden del control, de carácter normativo, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de índole disciplinaria en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, iniciando su vida institucional a través de la expedición de su Reglamento Interior, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1983.

En relación con lo expuesto era necesario crear un organismo con funciones de evaluación y control, toda vez que tanto en el marco conceptual como en el desempeño práctico de la función del control de la Administración Pública, se presentaban deficiencias y carencias atribuibles fundamentalmente a la dispersión de los distintos órganos responsables de su desempeño, lo que a su vez originaba falta de uniformidad y coherencia en las labores emprendidas. Tal extremo hacía indispensable la adopción de bases técnicas que, dentro de un sistema unitario, modernizaran con propósitos de mayor eficiencia el control administrativo, es decir era necesario que un órgano en lo particular, como instrumento del régimen disciplinario del Estado, pudiera normar y ejercer el control jerárquico, imponer las sanciones a los servidores públicos en el desvío de sus deberes genéricos y específicos y, en su caso, denunciar oportuna y eficazmente las irregularidades que fueren delictuosas ante el Ministerio Público.

Resulta importante expresar que en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la creación de la secretaría en cita no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejan recursos económicos del Estado, lo que se encuentra a cargo de la Secretaría de Contraloría es establecer una regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control, para que sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal.

FINES:

- 1) Dotar al Ejecutivo Federal de un instrumento eficaz que vigilara y evaluara los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado, con objeto de que su administración se efectuara con estricto apego a las leyes y dentro de los parámetros de economía, eficiencia eficacia, y honradez.
- 2) Lograr que los recursos destinados a dicha función se optimizaran mediante su integración en un solo instrumento del Ejecutivo Federal, bajo políticas, normas y directrices comunes.
- 3) Permitir que mediante el control más eficiente de la Administración Pública Federal se coadyuvara a combatir el proceso inflacionario que erosiona la economía nacional.

- 4) Promover que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que se desarrollara, se constituyera en medio preventivo para evitar la corrupción dentro de la Administración Pública.
- 5) Obtener que se reforzara el Sistema Nacional de Planeación con la introducción de una instancia correcta de control.
- 6) Velar porque a través de los más modernos conceptos sobre el control administrativo se abandonaran caducos sistemas de vigilancia y control tan parciales como superfluos, orientándose de una menor manera al cuidado de programas prioritarios, de proyectos estratégicos y de sectores vitales, en detrimento de la atención que en esencia corresponde a toda la función pública.

BASE CONSTITUCIONAL Y REGIMEN JURÍDICO ACTUAL

Base constitucional

Con motivo de la reforma de 1982 al título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se configura el actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos (Artículos 108 a 114), toda vez que con motivo de la misma se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ordenamiento legal que constituyó el marco legal de la Secretaría de Contraloría.

Régimen jurídico actual

Hablar del marco jurídico del control administrativo significa referirse al nutrido acervo de disposiciones tanto legales como reglamentarias y administrativas, entendidas estas últimas a nivel de decretos, acuerdos, circulares así como las denominadas normas, es decir ordenamientos que en su conjunto brindan apoyo, fundamento, certeza y seguridad a las actividades de la Administración Pública.

Las acciones de control constituyen, en el campo administrativo, actividades fundamentales del Estado para regular de manera adecuada el uso de los recursos de la Nación y la conducta eficiente y debida de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos.

La idea del control administrativo en el Estado mexicano tiene que ir vinculada de manera estrecha al cumplimiento de la ley, al ejercicio de facultades expresamente establecidas, al equilibrio y armonía que fundamental y básicamente se persiguen por el derecho en las fuerzas de la sociedad. En el ejercicio del control administrativo en el ámbito de la Administración Pública, se dan una multiplicidad de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que resultan difíciles de conocer y más aún de manejar.

Desde el momento en que la administración debe ajustar sus actos a una ley, un reglamento u otro precepto obra en ejercicio de sus facultades regladas, y si con tales actos infringe dichas reglas,

vulnerando un derecho reconocido por las mismas, genera automáticamente competencia para los tribunales a fin de que se restablezca el orden jurídico alterado.

Principales ordenamientos legales que constituyen el marco jurídico y administrativo del control en la Administración Pública Federal:

Disposiciones constitucionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(D.O. 5-II-1917)

Artículos: 22, 25, 26, 27, 28, 108, 109, 111, 112, 113, 114, 123, Apartado B, 127 y 134

Reformada (D.O. 28-XII-1982) (D.O. 3-II-1983) (D.O. 10-VIII-1987) (D.O. 27-VI-1990)

(D.O. 6-I-1992) (D.O. 28-I-1992) (D.O. 20-VIII-1993) Fe de Erratas (D.O. 23-VIII-1993)

Reformada (D.O. 31-XII-1994) Fe de Erratas (D.O. 3-I-1995) Reformada (D.O. 2-III-1995)

(D.O. 3-VII-1996) (D.O. 22-VIII-1996)

LEYES

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal.

(D.O. 26-V-1928)

Artículos: 292 a 300, 1916, 1916-Bis, 1927, 1928, y 2116

Reformado y Adicionado (D.O. 31-XII-1982) Reformado (D.O. 10-I-1994)

Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

(D.O. 14-VIII-1931) Fe de Erratas (D.O. 31-VIII-1931)

Artículos: 24, inciso 18; 30, fracción III; 32, fracción VI; 85, segundo párrafo; 164, segundo párrafo; 170, cuarto párrafo; 189; 196 bis, tercer párrafo; 196 ter, fracción III, segundo párrafo; 198, cuarto párrafo; 212; 213; 213 bis; 214 a 227; 259 bis; 366, fracción II, inciso b); 371, fracción V, segundo párrafo; 381, fracción XIV; 390, segundo párrafo; 400 bis, tercer párrafo; 401, y 407

Reformado y Adicionado (D.O. 5-I-1983) (D.O. 13-I-1984) (D.O. 17-XI-1986) (D.O. 3-I-1989)

Adicionado (D.O. 15-VIII-1990) Reformado y Adicionado (D.O. 21-I-1991) (D.O. 30-XII-1991)

(D.O. 10-I-1994) (D.O. 25-III-1994) (D.O. 13-V-1996) Reformado y Adicionado (D.O. 7-XI-

1996) (D.O. 22-XI-1996)

Código Federal de Procedimientos Penales.

(D.O. 30-VIII-1934)

Artículos: 16, segundo párrafo; 36; 180, segundo párrafo; 194 y 194 bis

Reformado y Adicionado (D.O. 10-I-1994) (D.O. 22-VII-1994) (D.O. 13-V-1996) (D.O. 7-XI-1996)

Ley de Expropiación.

(D.O. 25-XI-1936)

Artículos: 1o., fracción III y 10

Reformada (D.O. 22- XII- 1993)

Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional.

(D.O. 31-XII-1940)

Artículos: 1o., 24, 25 y 26

Reformada (D.O. 31-XII-1974) Derogada parcialmente (D.O. 15-VII-1992)

Ley que crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.

(D.O. 10-IV-1944)

Reformada (D.O. 21-I-1985)

* Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

(D.O. 31-XII-1959) Fe de Erratas (D.O. 26-I-1960)

Reformada (D.O. 30-XII-1980)

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

(D.O. 28-XII-1963)

Reformada (D.O. 20-I-1967) (D.O. 28-XII-1972) (D.O. 23-XII-1974) (D.O. 24-XII-1974) (D.O.

31-XII-1974) (D.O. 31-XII-1975) (D.O. 23-X-1978) (D.O. 29-XII-1978) (D.O. 31-XII-1979)

(D.O. 15-I-1980) (D.O. 21-II -1983) (D.O. 12-I-1984) (D.O. 31-XII-1984) (D.O. 22-XII-1987)

(D.O. 23-I-1998)

Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

(D.O. 11-I-1972)

Artículo: 84, fracción II y último párrafo

Reformada (D.O. 8-II-1985) (D.O. 3-I-1989)

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

(D.O. 22-XII-1975)

Artículos: 10 y 46

Reformada (D.O. 27-XII-1983) Reformada y Adicionada (D.O. 23-XII-1992)

Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.

(D.O. 31-XII-1975)

Reformada (D.O. 15-I-1980) (D.O. 27-XII-1983) (D.O. 18-XI-1986)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

(D.O. 29-XII-1976) Fe de Erratas (D.O. 2-II-1977)

Reformada (D.O. 8-XII-1978) (D.O. 31-XII-1980) (D.O. 4-I-1982) (D.O. 29-XII-1982) (D.O. 30-

XII-1983) Fe de Erratas (D.O. 18-IV-1984) Reformada (D.O. 21-I-1985) (D.O. 26-XII-1985)

(D.O. 14-V-1986) (D.O. 24-XII-1986) (D.O. 22-VII-1991) (D.O. 21-II-1992) (D.O. 25-V-1992)

Y (D.O. 10-IV-03).

(D.O. 23-XII-1993) Reformada y Adicionada (D.O. 28-XII-1994) Reformada (D.O. 19-XII-1995) Reformada y Adicionada (D.O. 15-V-1996) Reformada (D.O. 24-XII-1996) Reformada y Adicionada (D.O. 4-XII-1997)

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

(D.O. 31-XII-1976) Fe de Erratas (D.O. 18-I-1977)

Reformada (D.O. 30-XII-1977) (D.O. 31-XII-1979) (D.O. 30-XII-1980) (D.O. 11-I-1982) (D.O. 14-I-1985) (D.O. 26-XII-1986) (D.O. 10-I-1994) (D.O. 21-XII-1995)

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

(D.O. 29-XII-1978)

Código Fiscal de la Federación.

(D.O. 31-XII-1981)

Artículos 114 y 114-A

Reformado (D.O. 30-XII-1996) (D.O. 29-XII-1997)

Ley General de Bienes Nacionales.

(D.O. 8-I-1982) Fe de Erratas (D.O. 12-II-1982) (D.O. 24-III-1982)

Reformada y Adicionada (D.O. 7-II-1984) (D.O. 21-I-1985) (D.O. 25-V-1987) Reformada (D.O. 7-I-1988) Reformada y Adicionada (D.O. 3-I-1992) Adicionada (D.O. 29-VII-1994)

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

(D.O. 31-XII-1982) Fe de Erratas (D.O. 10-III-1983)

Reformada (D.O. 11-I-1991) Fe de Erratas (D.O. 14-I-1991) Reformada y Adicionada (D.O. 21-VII-1992) Fe de Erratas (D.O. 22-VII-1992) Reformada y Adicionada (D.O. 10-I-1994) Reformada (D.O. 26-V-1995) (D.O. 12-XII-1995) (D.O. 24-XII-1996) Reformada y Adicionada (D.O. 4-XII-1997)

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

(D.O. 13-III-02).

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

(D.O. 27-XII-1983)

Reformada y Adicionada (D.O. 7-II-1985) Fe de Erratas (D.O. 29-III-1985) Reformada y Adicionada (D.O. 24-XII-1986) Fe de Erratas (D.O. 19-II-1987) Reformada (D.O. 25-V-1992) (D.O. 23-VII-1992) Reformada y Adicionada (D.O. 4-I-1993) Fe de Erratas (D.O. 6-I-1993) Reformada (D.O. 22-VII-1994) (D.O. 23-I-1998)

Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

(D.O. 14-I-1985)

Artículo: 4o.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

(D.O. 14-V-1986)

Reformada (D.O. 24-VII-1992) (D.O. 24-XII-1996) (D.O. 23-I-1998)

Ley Orgánica de Nacional Financiera.

(D.O. 26-XII-1986)

Artículo: 24

Ley de Instituciones de Crédito.

(D.O. 18-VII-1990)

Reformada y Adicionada (D.O. 9-VI-1992) Fe de Erratas (D.O. 3-VII-1992) Reformada y Adicionada (D.O. 23-VII-1993) (D.O. 23-XII-1993) Reformada (D.O. 22-VII-1994) Reformada y Adicionada (D.O. 15-II-1995) Reformada (D.O. 28-IV-1995) Reformada y Adicionada (D.O. 17-XI-1995) (D.O. 30-IV-1996) Reformada (D.O. 23-V-1996) Reformada y Adicionada (D.O. 7-V-1997)

Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

(D.O. 27-XII-1991)

Artículos: 3o., 4o., 5o., 10 y 11

Reformada (D.O. 2-VII-1992) (D.O. 10-I-1994)

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

(D.O. 29-VI-1992)

Artículos: 43, 46, 70 y 72 .

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

(D.O. 16-VII-1992)

Artículo: 15

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

(D.O. 30-XII-1993) Fe de Erratas (D.O. 10-II-1994)

Modificada (D.O. 5-VIII-1994)

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

(D.O. 4-VIII-1994) Entró en vigor 1-VI-1995

Reformada (D.O. 24-XII-1996)

TRATADOS

Convención Interamericana Contra la Corrupción

(D.O. 9-I-1998)

REGLAMENTOS

Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

(D.O. 26-VI-1968)

Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

(D.O. 6-V-1981)
Reformado (D.O. 14-I-1986)

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
(D.O. 18-XI-1981)
Reformado (D.O. 16-V-1990) Reformado y Adicionado (D.O. 20-VIII-1996)

Reglamento de la Ley de Obras Públicas.
(D.O. 13-II-1985) Fe de Erratas (D.O. 6-VI-1985)
Reformado y Adicionado (D.O. 9-I-1990) Aclaración (D.O. 15-I-1990)

Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
(D.O. 28-VI-1988) Fe de Erratas (D.O. 5-IX-1988)

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
(D.O. 26-I-1990)
Reformado y Adicionado (D.O. 7-IV-1995)

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.
(D.O. 13-II-1990)

Reglamento Orgánico de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.
(D.O. 2-IV-1991)

Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.
(D.O. 31-V-1993)
Artículo: 134
Reformado y Adicionado (D.O. 19-V-1994)

Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.
(D.O. 12-I-1994)
Artículo: 13

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
(D.O. 12-IV-1995)
Reformado y Adicionado (D.O. 29-IX-1997)

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.
(D.O. 12-IX-1996) Aclaración (D.O. 7-X-1996)

DECRETOS

Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado "Sistema de Transporte Colectivo", para construir, operar y explotar un tren rápido, con recorrido subterráneo y superficial, para el transporte colectivo en el Distrito Federal.

(D.O. 29-IV-1967)

Artículo: 6o. Bis

Reformado y Adicionado (D.O. 21-VI-1984) (D.O. 17-VI-1992)

Decreto que crea el Servicio Nacional de Información de Mercados.

(D.O. 27-IX-1984)

Artículo: 9o.

Reformado (D.O. 24-II-1992)

Decreto que reestructura la organización y funcionamiento del Organismo Público Descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

(D.O. 2-VIII-1985) Aclaración (D.O. 18-IX-1985)

Artículo: Cuarto

Reformado y Adicionado (D.O. 24-XI-1993) (D.O. 14-IX-1995)

Decreto por el que se crea el Organismo Descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano.

(D.O. 20-VIII-1986)

Artículos: 12 y 13

Decreto por el que se crea un Organismo Descentralizado denominado Telégrafos Nacionales (Actualmente Telecomunicaciones de México).

(D.O. 20-VIII-1986) Reformado (D.O. 17-XI-1989)

Artículos: 12 y 13

Decreto por el que se recomienda que las inversiones en valores que realicen los servidores públicos de las Secretarías que se mencionan, las lleven a cabo por conducto de fideicomisos constituidos para ese único fin en sociedades nacionales de crédito o en acciones representativas de capitales de inversión.

(D.O. 15-VIII-1988)

Decreto por el que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y servidores públicos hasta el nivel de director general en el sector centralizado o su equivalente en el sector paraestatal, deberán rendir al separarse de sus empleos, cargos o comisiones, un informe de los asuntos de sus competencias y entregar los recursos financieros, humanos y materiales que tengan asignados para el ejercicio de sus atribuciones legales, a quienes los sustituyan en sus funciones.

(D.O. 2-IX-1988)

Decreto que crea la Comisión Mixta para la Modernización de la Industria Micro, Pequeña y Mediana.

(D.O. 10-IX-1991)

Decreto por el que se crea el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.
(D.O. 10-XII-1993)
Artículo: 12

Decreto que establece el cierre del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Benito Juárez a partir del 1o. de junio de 1994, para las operaciones de aeronaves que se indican.
(D.O. 13-I-1994)
Artículo: Sexto

Decreto por el cual se crea el Organismo Descentralizado Luz y Fuerza del Centro.
(D.O. 9-II-1994)
Artículo: 4o.

Decreto por el que se crea el Organismo Descentralizado Fondo de Cultura Económica y se ordena la disolución y liquidación de la empresa de participación estatal mayoritaria del mismo nombre.
(D.O. 26-VII-1994)
Artículo: 10

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
(D.O. 31-V-1995)

Decreto por el que se aprueba el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía, 1995-2000.
(D.O. 19-II-1996)

Decreto por el que se aprueba el Programa de mediano plazo denominado Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000.
(D.O. 11-III-1996)

Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Ciencias Penales.
(D.O. 11-IV-1996)

Decreto por el que se aprueba el programa especial de mediano plazo denominado Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.
(D.O. 28-V-1996)

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.
(D.O. 3-VI-1996)
Artículo: 12

Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000.
(D.O. 18-VII-1996)

Decreto por el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa de Educación Física y Deporte 1995-2000.

(D.O. 23-VIII-1996)

Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo 1995-2000.

(D.O. 7-XI-1997)

Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación. (D.O. 10-IV-03).

ACUERDOS

Acuerdo que dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, así como otras instituciones nacionales que se señalen, se abstendrán de contratar seguros de vida con otra institución que no sea Aseguradora Hidalgo, S.A.

(D.O. 11-VI-1975)

Acuerdo que dispone que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con la intervención de los respectivos sindicatos, establecerán el sistema de vacaciones escalonadas, en función de las necesidades del servicio.

(D.O. 8-VIII-1978)

Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

(D.O. 29-VIII-1979)

Modificado (D.O. 26-I-1983) Reformado (D.O. 23-VIII-1988) (D.O. 15-I-1991) (D.O. 1-VII-1993) (D.O. 2-IX-1994)

Acuerdo que establece que las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y entidades que componen la Administración Pública Paraestatal, deberán contratar con Aseguradora Mexicana, S.A. y Aseguradora Hidalgo, S.A., los seguros necesarios para el desempeño de sus actividades.

(D.O. 15-V-1981)

Acuerdo por el que se dispone que el conjunto de la documentación contable, consistente en libros de contabilidad, registros contables y documentación comprobatoria o justificatoria del ingreso y del gasto público de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, constituyen el Archivo Contable Gubernamental que deberá guardarse, conservarse y custodiarse.

(D.O. 12-XI-1982)

Acuerdo por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades en lo referente a familiares de los Servidores Públicos.

(D.O. 11-II-1983)

Acuerdo por el que se establece una unidad específica denominada Oficina de Quejas y Denuncias.
(D.O. 30-VI-1983)

Acuerdo por el que se delegan en los CC. Subsecretario "A" y Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial las facultades que en el cuerpo del mismo se señalan.
(D.O. 18-VIII-1983) Fe de Erratas (D.O. 11-X-1983)

Acuerdo por el que los Titulares de las Dependencias, coordinadoras de sector y de las propias entidades de la Administración Pública Federal, se abstendrán de proponer empleo, cargo o comisión en el servicio público o de designar en su caso, a representantes de elección popular.
(D.O. 31-X-1983)

Acuerdo por el que se crea el Comité de Compras de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Acuerdo que fija las normas de funcionamiento e integración del Registro de Servidores Públicos Sancionados en la Administración Pública Federal y se delegan facultades que en el mismo se consignan.
(D.O. 24-II-1984)

Acuerdo que en el marco del Programa de Simplificación Administrativa establece el procedimiento para avalúos de bienes inmuebles urbanos con importe menor de diez veces el salario mínimo del Distrito Federal anualizado.
(D.O. 26-VIII-1985)

Acuerdo mediante el cual se establecen las disposiciones que se aplicarán en la entrega y recepción del despacho de los asuntos a cargo de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los servidores públicos hasta el nivel de director general en el sector centralizado, gerente o sus equivalentes en el sector paraestatal.
(D.O. 5-IX-1988) Fe de Erratas (D.O. 20-IX-1988)

Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías y Organismos Descentralizados que se indican, y el Ejecutivo del Estado de Querétaro, a fin de fomentar el desarrollo nacional de la microindustria.
(D.O. 30-IX-1988)

Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías y Organismos Descentralizados que se indican, y el Ejecutivo del Estado de Guanajuato, a fin de fomentar el desarrollo nacional de la microindustria.
(D.O. 21-XII-1988)

Acuerdo por el que se delega indistintamente en los servidores públicos que se mencionan, la facultad de autorizar la formulación, firma y presentación de denuncias y querrelas.
(D.O. 13-II-1989)

Acuerdo que establece las bases de integración y funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios relacionados con Bienes Muebles y de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

(D.O. 3-V-1990)

Acuerdo del Procurador General de la República por el que se establecen los criterios y normas a que se sujetará el aseguramiento de bienes relacionados en la comisión de ilícitos de orden federal.

(D.O. 7-X-1991)

Acuerdo por el que se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal, para celebrar convenios con Aseguradora Hidalgo, S.A., a fin de establecer nuevas condiciones de aseguramiento de los servidores públicos.

(D.O. 11-I-1993)

Acuerdo por el que se establecen las normas que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la realización de proyectos de inversión.

(D.O. 28-VI-1993).

Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de la Contraloría General de la Federación y de Turismo, y el Ejecutivo del Estado de Querétaro, para la descentralización de funciones en materia de turismo.

(D.O. 19-XI-1993)

Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de la Contraloría General de la Federación y de Turismo, y el Ejecutivo del Estado de Guanajuato, para la descentralización de funciones en materia de turismo.

(D.O. 16-III-1994)

Acuerdo por el que se abroga el Diverso por el que se establecen normas para la presentación de la Declaración de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos que determina la Ley.

(D.O. 31-V-1994)

Acuerdo por el que se designa a los servidores públicos que suplirán en sus ausencias a los Subsecretarios y Oficial Mayor de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para el despacho de los asuntos de su correspondiente competencia.

(D.O. 31-V-1994)

Acuerdo por el que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, elaborarán por escrito y autorizada bajo su firma, una memoria que contenga la información relativa a la dependencia o entidad a su cargo, que abarque el periodo comprendido del 1o. de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994.

(D.O. 8-VI-1994)

Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Guanajuato, que tiene por objeto la realización de un Programa de Coordinación Especial denominado "Fortalecimiento y Operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental". (D.O. 10-VI-1994)

Acuerdo por el que se regula la organización y funcionamiento interno del órgano desconcentrado denominado Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.
(D.O. 21-VI-1994)

Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con excepción de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, que tengan personal a su cargo que desarrolle funciones de seguridad, vigilancia o custodia en el traslado de bienes y valores, deberán inscribir las altas y bajas del personal que desempeñe dichos servicios en el Registro Nacional de Servicios Policiales.
(D.O. 13-VII-1994)

Acuerdo por el que se establece el procedimiento para la recepción y disposición de los obsequios, donativos o beneficios en general que reciban los servidores públicos.
(D.O. 26-VII-1994)

Acuerdo por el que se establecen Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro de los trabajadores sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
(D.O. 22-IX-1994)
Reformado (D.O. 11-IX-1995) (D.O. 8-I-1996) (D.O. 3-III-1997)

Acuerdo número 9.1193.94, mediante el cual se expide el Reglamento para la Promoción, Integración y Funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo, del Sector Público Afiliado al Régimen de Seguridad Social del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
(D.O. 26-IX-1994)

Acuerdo por el que se establecen las Reglas Administrativas en materia del servicio de Tesorería.
(D.O. 18-XI-1994)

Acuerdo por el que se crea el Comité Consultivo para la Apertura de los Servicios de Telefonía Básica.
(D.O. 14-II-1995)

Acuerdo por el que se delega indistintamente en el Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Social y en el Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial la facultad para hacer la declaratoria que se indica.
(D.O. 8-VIII-1995)

Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Querétaro, que tiene por objeto la realización de un Programa de Coordinación Especial denominado "Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en materia de Desarrollo Administrativo".

(D.O. 16-X-1995)

Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial.

(D.O. 24-XI-1995)

Artículos: 9o. y 11

Acuerdo mediante el cual se delega en el titular de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, las facultades para conocer y resolver sobre los asuntos a que hacen referencia las fracciones V, VII, IX, y XIII del artículo 12 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

(D.O. 3-I-1996)

Acuerdo número A/14/95, por el que se crea el Comité de Desincorporación de Bienes Muebles e Inmuebles de la Procuraduría General de la República.

(D.O. 31-I-1996) Aclaración (D.O. 18-III-1996)

Acuerdo que establece la integración y funcionamiento de los comités de enajenación de bienes muebles e inmuebles de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

(D.O. 5-VIII-1996) Anexo 1 (D.O. 21-VIII-1996)

Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el arrendamiento de inmuebles por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal, en su carácter de arrendatarias.

(D.O. 3-II-1997)

Acuerdo de coordinación que celebran la Secretaría de Salud, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y el Estado de Guanajuato, para la descentralización integral de los servicios de salud en la entidad.

(D.O. 10-II-1997)

Acuerdo de coordinación que celebran la Secretaría de Salud, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y el Estado de Querétaro, para la descentralización integral de los servicios de salud en la entidad.

(D.O. 17-II-1997)

Acuerdo por el que se determinan los servidores públicos que deberán presentar declaración de situación patrimonial en adición a los que se señalan en la ley de la materia.

(D.O. 4-IV-1997)

Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por transmisión electrónica o medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que éstos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública.

(D.O. 11-IV-1997)

Acuerdo por el que se crea el Comité de Informática de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
(D.O. 17-IV-1997)

Acuerdo que establece los lineamientos para la contratación de los servicios de telefonía de larga distancia por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal
(D.O. 7-V-1997)

Acuerdo por el que se expiden las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamiento y enajenación de bienes inmuebles, y de enajenación de bienes muebles del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
(D.O. 21-V-1997) Reformado (D.O. 26-I-1998)

Acuerdo Secretarial mediante el cual se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de esta Secretaría y se establece la subordinación jerárquica de servidores públicos previstos en el Reglamento Interior de la misma.
(D.O. 12-XI-1997)

Acuerdo por el que se reestructuran los gabinetes especializados del Ejecutivo Federal y se abroga el diverso que creó la Oficina de la Presidencia de la República.
(D.O. 19-XII-1997)

Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las variables y fuentes de información para la distribución entre los municipios de las aportaciones federales del Fondo para la Infraestructura Social Municipal del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998.
(D.O. 2-I-1998)

Acuerdo por el que se establece el Sistema Integral de la Administración Financiera Federal
(D.O. 27-I-1998)

Acuerdo que establece las disposiciones de carácter general que en materia de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria se deberán observar durante el Ejercicio Fiscal de 1998.
(D.O. 27-II-1998)

CONVENIOS

Convenio que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Guanajuato, con el objeto de coordinar acciones para asegurar el cumplimiento estricto de las disposiciones que contienen las Leyes Federal y Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuanto a la obligación de éstos para no seleccionar, contratar, nombrar o designar a quienes se encuentren inhabilitados para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
(D.O. 23-II-1990)

Convenio que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Querétaro, con el objeto de coordinar acciones para asegurar el cumplimiento estricto de las disposiciones que contienen las Leyes Federal y Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuanto a la obligación de éstos para no seleccionar, contratar, nombrar o designar a quienes se encuentren inhabilitados para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
(D.O. 8-III-1990)

Alianza para la Vivienda que celebran el Ejecutivo Federal, el Jefe del Distrito Federal, los ejecutivos de las treinta y un entidades federativas, los organismos financieros de vivienda y los sectores social y privado.
(D.O. 19-VI-1996)

Convenio de Coordinación en materia de Seguridad Pública que celebran las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Distrito Federal.
(D.O. 30-V-1997)

Convenio de Coordinación en materia de Seguridad Pública que celebran las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Estado de Guanajuato.
(D.O. 2-VI-1997)

Convenio de Coordinación en materia de Seguridad Pública que celebran las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Estado de Querétaro.
(D.O. 6-VI-1997)

Convenio de Desarrollo Social 1997 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Querétaro.
(D.O. 20-VIII-1997)

Convenio de Coordinación que celebran las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Comunicaciones y Transportes, de Contraloría y Desarrollo Administrativo; y el Estado de Guanajuato, para la descentralización de funciones, responsabilidades y recursos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes hacia el Gobierno Estatal y sus municipios, en materia de conservación de la red federal secundaria.
(D.O. 15-IX-1997)

Convenio de Coordinación que celebran las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Comunicaciones y Transportes, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. y el Estado de Guanajuato, para la descentralización de funciones, responsabilidades y recursos en materia de construcción y conservación de caminos rurales y alimentadores.
(D.O. 19-I-1998)

Convenio de Coordinación que celebran las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Comunicaciones y Transportes, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. y el Estado de Querétaro, para la descentralización de funciones, responsabilidades y recursos en materia de construcción y conservación de caminos rurales y alimentadores.

(D.O. 21-I-1998)

Convenio de Desarrollo Social 1997 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Guanajuato.

(D.O. 3-II-1998)

BASES

Bases de Coordinación para el establecimiento de una Ventanilla Única de recepción y tramitación de solicitudes de constitución de sociedades cooperativas acuícolas, que celebran las Secretarías de Relaciones Exteriores, de la Contraloría General de la Federación, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Desarrollo Urbano y Ecología, del Trabajo y Previsión Social, de la Reforma Agraria y de Pesca.

(D.O. 4-IV-1990)

Bases de Coordinación en materia de servicios a los turistas y usuarios en general del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

(D.O. 17-VI-1996)

Bases generales para la apertura a la inversión privada en el Sistema Satelital Mexicano.

(D.O. 16-VI-1997)

PROGRAMAS

Programa Nacional de Población 1995-2000.

(D.O. 7-VIII-1995)

Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000.

D.O. 1-XI-1995)

Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000.

(D.O. 19-II-1996) Modificado (D.O. 21-VII-1997)

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

(D.O. 28-V-1996)

Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000.

(D.O. 7-I-1997)

Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

(D.O. 6-VIII-1997)

CIRCULARES

Oficio-Circular por el que se dan a conocer los modelos de contratos de obra pública a base de precios unitarios, a precio alzado y de servicios.

(D.O. 21-IV-1986)

Circular del Procurador General de la República, por la que se instruye a los servidores públicos de la Institución en relación al Programa denominado Paisano.

(D.O. 17-VII-1991)

Oficio-Circular mediante el cual se dan a conocer a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, las normas que deberán observar en los actos de presentación y de apertura de proposiciones, y en la evaluación de las mismas, en los procedimientos de contratación que lleven a cabo en Materia de Obra Pública, mediante Licitación Pública o por invitación a cuando menos tres contratistas.

(D.O. 19-I-1994)

Modificado y Adicionado (D.O. 13-VI-1994)

Oficio-Circular número 005, relativo a las características que deberán contener las publicaciones de los fallos de las licitaciones públicas, en materia de adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de obra pública, a las que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

(D.O. 8-IV-1994)

Oficio-Circular por el cual se hacen algunas aclaraciones relacionadas con los Lineamientos para la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales, a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

(D.O. 19-VIII-1994) Aclaración (D.O. 19-IX-1994)

Oficio-Circular número SP/100-424/95 que suscriben la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para reforzar las medidas preventivas relativas al pago oportuno de las contrataciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y de prestación de servicios de cualquier naturaleza.

(D.O. 14-VIII-1995)

Circular número 002/95 ISSSTE-FOVISSSTE mediante la cual se notifica a las instituciones de crédito y entidades financieras autorizadas operadoras de cuentas individuales SAR, reglas

generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, relativas al procedimiento para el traspaso de cuentas individuales SAR.
(D.O. 11-IX-1995)

Oficio-Circular relativo a la clasificación por objeto del gasto que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la formulación e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996.
(D.O. 21-IX-1995) Aclaración (D.O. 27-XI-1995)

Oficio Circular número 801.1.-0444 de la Subsecretaría de Egresos relativo a la aplicación oportuna de las aportaciones del 5% al Fondo de la Vivienda del FOVISSSTE.
(D.O. 6-V-1996)

Oficio-Circular por el que se requiere a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal el envío de información a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en materia de ejecución de obra pública, para efectos de inspección y vigilancia.
(D.O. 13-IX-1996)

Oficio-Circular por el que se dan a conocer los lineamientos y criterios para que en los procedimientos de licitación pública e invitación restringida, y en lo relacionado con la ejecución y cumplimiento de los contratos de adquisiciones, obras públicas y servicios de cualquier naturaleza, se observe estrictamente lo dispuesto por la ley de Adquisiciones y Obras Públicas.
(D.O. 2-X-1996)

Oficio-Circular por el que se dan a conocer los Lineamientos y Procedimiento para el Control, Seguimiento y Cobro de las Sanciones Económicas, Multas y Pliegos de Responsabilidades.
(D.O. 15-I-1998)

Oficio-Circular por el que se dan a conocer los lineamientos por los que se establece un mecanismo de información con base en indicadores de gestión, conforme a los cuales las representaciones, delegaciones u oficinas con que cuentan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República en el exterior, deberán reportar sus erogaciones, actividades y el cumplimiento de los programas a su cargo.
(D.O. 4-II-1998)

NORMAS

Inciso 3.3 del Contrato de Obra Pública a Base de Precios Unitarios. Modelo e Instructivo. (Sección 3 de las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y de Servicios relacionados con las mismas para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal).
(D.O. 8-I-1982) Aclaración (D.O. 12-VII-1982)
Modificado (D.O. 21-IV-1986)

Inciso 3.5 del Contrato de Servicios relacionados con la Obra Pública y su anexo. Modelo de Contrato. (Sección 3 de las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y de Servicios Relacionados con las mismas para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal).

(D.O. 15-II-1982) Aclaración (D.O. 12-VII-1982)

Modificado (D.O. 21-IV-1986)

Inciso 3.4 del Contrato de Obra Pública a Precio Alzado. Modelo de Contrato e Instructivo para su manejo. (Sección 3 de las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y de Servicios relacionados con las mismas para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal).

(D.O. 14-VI-1982) Aclaración (D.O. 12-VII-1982)

Modificado (D.O. 21-IV-1986)

Instructivo del Sistema de Programación y Presupuestación Anual para los requerimientos de inmuebles y la realización de obras para oficinas y servicios de la Administración Pública Federal.

(D.O. 22-IX-1982)

Modelo e instructivo de contrato de compra-venta de inmuebles que deberá ser utilizado por las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal.

(D.O. 1-XI-1982)

Reglas Generales numeradas de la 5.1 a la 5.8 de la Sección 5 denominada Lineamientos para la integración de precios unitarios y del procedimiento para el ajuste de los mismos, relativos a la contratación y ejecución de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

(D.O. 6-VII-1983)

Normas Administrativas aplicables a las adquisiciones que por la vía de importación directa efectúen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

(D.O. 2-V-1985)

Normas y Procedimientos Generales para la afectación, baja y destino final de bienes muebles de las dependencias de la Administración Pública Federal.

(D.O. 21-VI-1988)

Reformadas y Adicionadas (D.O. 1-II-1993) Fe de Erratas (D.O. 7-IV-1993)

Reglas a las que habrán de sujetarse las Sociedades Nacionales de Crédito en las operaciones con valores que realicen en cumplimiento de fideicomisos, en los que participen los servidores públicos que se mencionan.

(D.O. 20-IX-1988)

Normas relativas a la forma y términos en que las dependencias deberán enterar los fondos correspondientes al producto de la enajenación que reciban de los adjudicatarios de bienes muebles.

(D.O. 10-XI-1988) Fe de Erratas (D.O. 29-XI-1988)

Instructivo que establece las reglas para la compatibilidad de empleos.
(D.O. 23-VII-1990)

Instructivo del Procurador General de la República, por el que se establecen las normas y procedimientos a que se deberá sujetar la enajenación de bienes asegurados por la Institución que estén a su disposición y que no se deban destruir y que no se puedan conservar o sean de costoso mantenimiento.
(D.O. 22-I-1992)

Lineamientos sobre nuevas reglas en el manejo de disponibilidades financieras del sector público y del mecanismo para su información.
(D.O. 12-VI-1992)

Lineamientos para la aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad y difusión, y en general a las actividades de comunicación social.
(D.O. 22-XII-1992) Fe de Erratas (D.O. 23-XII-1992)

Listado de Notarios del Patrimonio Inmueble Federal.
(D.O. 10-VIII-1993)

Lineamientos para la adquisición y enajenación de inmuebles por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
(D.O. 5-X-1993)

Lineamientos para la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales, a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
(D.O. 2-V-1994) Aclaración (D.O. 20-V-1994)

Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas, y servicios relacionados con éstas.
(D.O. 15-III-1996)

Modelo de contrato que establece las estipulaciones que deberán contener los contratos de arrendamiento de inmuebles que con el carácter de arrendatarias celebren las dependencias de la Administración Pública Federal (D.O. 3-II-1997)

Lineamientos y criterios generales para la enajenación de vehículos terrestres de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
(D.O. 14-IV-1997)

Lineamientos relativos a la integración del reglamento tipo que deberán adoptar los administradores de los inmuebles de propiedad federal ocupados por distintas oficinas gubernamentales, para su administración, rehabilitación, mejoramiento, conservación y mantenimiento constantes.
(D.O. 14-V-1997)

Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración Pública Federal en los procedimientos de contratación de seguros de bienes patrimoniales y de personas.
(D.O. 4-VIII-1997)

Lineamientos generales para la apertura a la inversión en el sistema Aeroportuario Mexicano
(D.O. 9-II-1998)

MANUALES

Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal.
(D.O. 31-III-1998)

EL CONTROL ADMINISTRATIVO

Tal vez se pudiera afirmar que en el campo de la función pública debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos.

Fiorini expresa: *“la administración no puede tener el grave privilegio de actuar arbitrariamente y sin ningún ajuste jurídico. Todos los actos administrativos deben ser legítimos y eficaces. Lo primero se cumple ajustando toda su gestión a las normas positivas de distinta substancia jurídica que rigen la labor administrativa; lo segundo se cumple cuando se ciñe el fin del acto a la satisfacción máxima de los intereses públicos. La ejecución de la gestión administrativa puede, por diversos motivos, manifestarse en forma anormal, ya sea en su legitimidad o en su eficacia. Es deber, entonces, de la administración arbitrar todos los medios para anular o rectificar la gestión ilegal o ineficaz...”* citado por **Lánc Cárdenaz José Trinidad, La contraloría y el control interno en México, antecedentes históricos y legislativos, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 471 y 472**

De la misma manera se puede afirmar que el control administrativo comprende no sólo la idea clásica de la prevención o de la sanción legal en que el Poder se ejerce, sino la idea moderna de la “previsión”, en la que el Estado participa en la satisfacción de necesidades colectivas a través de medios relevantes que el programa social impulsa y desarrolla y que son los servicios públicos.

El control administrativo, correspondiente al Poder Ejecutivo Federal, es constitutivo del control de la Administración Pública Federal, es decir, es un autocontrol de la propia administración pudiendo ser clasificado en diversos elementos:

Sujetos

El control global que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente Secretaría de la Función Pública en los términos establecidos en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tanto en su intervención directa, como a través de los órganos especiales constituidos en el sector central y paraestatal.

El control institucional ejercido por las dependencias y entidades, de manera acorde con las funciones específicas que en la Ley Orgánica de la Administración Pública se asignan a cada Secretaría de Estado, por una parte, y por la otra, respecto a cada entidad del sector paraestatal, las que se consignan en las leyes, decretos, acuerdos u otros actos relativos a su constitución y funcionamiento (central y paraestatal). Dicha sujeción al control no debe colegirse solamente en lo que toca a los órganos y personas públicas del Estado, sino también y específicamente en relación con los servidores públicos que tienen a su cargo el desarrollo material y directo de las atribuciones y actividades de las dependencias y entidades a las que pertenecen, función de control que encuentra su apoyo entre otros en los artículos 108 a 114, 134 de la Constitución y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Aunado a lo anterior los servidores públicos de los Estados y Municipios así como las personas morales que constituyen propiamente las entidades federativas y los ayuntamientos, son sujetos del control administrativo en la Administración Pública Federal, cuando manejan recursos federales.

Objeto

Puede ser de legalidad que consiste en la intervención del órgano controlador para vigilar que los actos de la administración correspondan a la normatividad que les es propia. Un ejemplo es la fracción V del artículo 37 de la Ley Orgánica en cita, que establece que a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secretaría de la Función Pública), le corresponde vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.

De fiscalización el cual se desentiende del término tradicional del “fisco” para referirse a los actos de vigilancia e inspección que pueden resultar en la conformidad o desacuerdo de los actos administrativos tanto con las normas como con los planes y programas establecidos. Un ejemplo se advierte en la facultad que se le atribuye a la propia Secretaría de conocer e investigar las conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias respectivas ante el Ministerio Público, prestándole para tal efecto la colaboración que le fuera requerida. (fracción XVII del artículo 37, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Igualmente la Secretaría de Contraloría podrá realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas. (fracción VII, del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

De oportunidad consiste en procurar con medidas administrativas tanto preventivas como de orden posterior, que los actos de la administración se ajusten a los tiempos y situaciones previstos a fin de cumplir con los planes y programas establecidos.

De gestión, el cual se aparta de la conceptualización que usualmente se maneja en el derecho y se le concibe como acción e efecto de administrar; por ello también se le conoce en las ciencias administrativas como control de resultados o de eficiencia. Tiende a determinar que los actos de la Administración Pública guarden congruencia entre los resultados y los fines de la planeación, así como que a la postre puedan medirse tales resultados y fines en eficacia y eficiencia. En cuanto al desempeño de los servidores públicos el objeto de gestión se encuentra contemplado en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y/o en su correlativo artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Forma

Resulta factible sustentar que los procedimientos o sistemas pueden variar, desde la expedición de normas a las que deben sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública; los métodos o estructuras de organización interna de control; la práctica de auditorías gubernamentales, directas o externas; la solicitud de informes y la inspección de diversos actos, llegando hasta la proposición de medidas correctivas y aún más, a la imposición de sanciones, así como en su caso, al estar frente a conductas delictivas, a la denuncia de hechos ante el Ministerio Público.

FUNCIONES

Fijar y dirigir la política de la Secretaría en materia de control, vigilancia, fiscalización, evaluación, desarrollo administrativo y de patrimonio inmobiliario federal, con sujeción a las políticas nacionales, objetivos y metas que determine el Presidente de la República.

Encomendar a las unidades administrativas competentes de la Secretaría, la formulación de los programas sectoriales y especiales que se deriven del Programa Modernización de la Administración Pública, con la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Emitir los lineamientos que deben observar las dependencias y entidades en materia de desarrollo administrativo integral.

Coordinar y dirigir el despacho de los asuntos competencia de la Secretaría, así como representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales en los términos de los artículos 19 de la Ley de Amparos y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la propia Constitución y su Ley Reglamentaria en los casos en que lo determine el Titular del Ejecutivo Federal.

Someter a la consideración del Presidente de la República los asuntos que correspondan a la Secretaría y desempeñar las funciones y comisiones que el Ejecutivo Federal le confiera manteniéndolo informado del desarrollo de las mismas.

Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes y los de reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría, así como refrendar para su validez y observancia constitucionales, las disposiciones expedidas por el Presidente de la República cuando se refieran, igualmente, a asuntos de la competencia de la propia Secretaría.

Dar cuenta al H. Congreso de la Unión del estado que guarda su ramo e informarle cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus actividades, en los términos del artículo 93 Constitucional.

Definir y establecer los lineamientos y políticas que orienten la colaboración que conforme a la ley deba prestar la Secretaría a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, para el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

Opinar previamente a su expedición sobre las reglas que dicte la Secretaría de Economía derivadas de programas que tengan por objeto promover la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas y que deban observar las dependencias y entidades.

Aprobar y dirigir la organización y funcionamiento de la Secretaría, conforme a su Reglamento Interior, así como autorizar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la dependencia y presentarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con las disposiciones aplicables.

Suscribir los convenios que celebre la Secretaría con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los convenios y contratos que celebre con otras entidades, gobiernos estatales y municipales.

Emitir las normas que se requieran respecto a los informes, datos o la cooperación técnica que deban proporcionarse las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, así como proponer a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Seguros y Fianzas, normas relacionadas con el control y fiscalización de las entidades paraestatales que estén bajo la inspección y regulación de dichos órganos.

Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Emitir normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Establecer normas, criterios y políticas de administración de bienes inmuebles federales.

Designar y remover a los Delegados de la Secretaría en la Administración Pública Centralizada, a los Comisarios en las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a los titulares de los órganos de control interno, y a los de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de dichos órganos en las propias dependencias y entidades y en la Procuraduría General de la República, así como a los supervisores regionales y visitadores que se requieran para el funcionamiento de la Secretaría.

Coordinar y supervisar la actuación de los titulares de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República; así como a los supervisores regionales.

Informar anualmente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, así como sobre la ejecución y avances del Programa Modernización de la Administración Pública.

Resolver los recursos de revocación que se interpongan en contra de resoluciones de la Secretaría cuando hayan sido dictadas por el propio Secretario, así como resolver las dudas que se susciten sobre la interpretación o aplicación del Reglamento Interior de la Secretaría.

Aprobar la organización y funcionamiento de la Contraloría Interna de la Secretaría, atribuyéndole otras facultades no conferidas en el Reglamento Interior de la Dependencia y que fuesen necesarias para su cometido legal, informando al Presidente de la República sobre las medidas que se hubieran adoptado al respecto.

Expedir el Manual de Organización General de la Secretaría y disponer su publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como aprobar y expedir los demás manuales de procedimientos y servicios al público, necesarios para su mejor funcionamiento.

Acordar las bases sobre los nombramientos del personal de la Secretaría y ordenar al Oficial Mayor su expedición, así como resolver sobre las proposiciones que los servidores públicos hagan para la designación de su personal de confianza, de su remoción y creación de plazas.

Establecer y presidir las comisiones internas que sean necesarias para el buen funcionamiento de la Secretaría, así como designar a los integrantes de las mismas.

Igualmente entre otras se distinguen las siguientes:

a) La Fracción I del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, faculta a la Contraloría para organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de

egresos. Se trata desde luego de una función de control diferente de la que realiza la Auditoría Superior de la Federación, no sólo en su oportunidad sino también en su amplitud, que puede y debe desempeñarse permanentemente, con carácter preventivo y sin esperar hasta que culmine el ejercicio del presupuesto. La Auditoría Superior de la Federación, no debe intervenir en sus actos de revisión durante el ejercicio presupuestal por el Poder Ejecutivo, pues ello, de acuerdo con el orden constitucional mexicano, lesionaría el principio de división de poderes. Tratándose de un órgano del Poder Legislativo sólo realiza en esta materia un control político de materia financiera. Si se entendiera de otra manera sería tanto como subvertir el orden constitucional del país.

b) En las fracciones II, III, IV, V y otras del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se habla de mecanismos de control y vigilancia de la Administración Pública Federal.

c) Tiene facultades para ejercerlas en todo tiempo, en función del control preventivo que le corresponde (fracción V del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) para vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores.

d) Informar periódicamente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, y así también, en forma diferente a las obligaciones en este sentido de la Auditoría Superior de la Federación, informar a las autoridades competentes, si fuera preciso, sobre el resultado de sus intervenciones.

e) Puede establecer las bases generales de auditoría en las dependencias y entidades así como realizar las auditorías que requieran las mismas. Dicha facultad la puede ejercer, no sólo para comprobar ingresos y egresos sino para verificar el cumplimiento de todas las obligaciones legales al respecto. Este control de legalidad no le corresponde ejercerlo en tales condiciones a la Auditoría Superior de la Federación y menos en todo tiempo ni de carácter preventivo, ya que su revisión sólo es posterior al ejercicio presupuestal (fracciones IV y VIII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

f) Esta facultada para designar a los auditores externos de las entidades inclusive de normar y controlar su desempeño (fracción X, del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

g) Esta facultada para opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros así como el de designar y remover a los titulares de los órganos internos de control así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República (fracciones IX y XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

h) Esta facultada para constituir o fincar responsabilidades administrativas, cuando proceda, a los servidores públicos federales; aplicar las sanciones que les correspondan y constituir o fincar responsabilidades a su propio personal; aplicar sanciones económicas; aplicar sanciones a los contralores internos de las dependencias; determinar la suspensión temporal en sus cargos de los servidores públicos en los casos de procedimientos de investigación, declarar que quedan sin efectos los nombramientos de los servidores públicos o bien determinar su inhabilitación por el término de un año cuando éstos no presenten sus declaraciones de situación patrimonial de inicio o de conclusión del cargo, respectivamente (artículos 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fracción XVII, 52, 53, 54, 56, 58, 64, fracciones II y IV y 81, fracciones I y II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos) (12, 13, 14, 16, 17, 21, fracciones III y V, y 37, fracciones I, incisos a), b), c), y II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

COMENTARIOS

Secretaría de la Función Pública:

Su nombre, surgido en la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que podemos igualmente advertir en la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aunque con algunas variantes, no es nuevo en nuestro derecho patrio, toda vez que por la Ley del 25 de diciembre de 1917 fue instituido el Departamento de Contraloría General de la Nación y confirmado en su Ley Orgánica de 1918, para posteriormente, durante la administración de Plutarco Elías Calles, instituirse en el Departamento de Contraloría de la Federación (Ley Orgánica de 1926). Este Departamento fue suprimido en la Ley de Secretarías de Estado desde 1933. Las funciones que sugiere su denominación, son distintas a las de la Auditoría Superior de la Federación, pues abarca los controles internos del Estado al controlar y vigilar en lo administrativo las actuaciones del Poder Ejecutivo. Es decir, al hablar de control o de contraloría no sólo debe pensarse en el presupuestal y programático que corresponden aunque *a posteriori* a la Auditoría Superior de la Federación, sino también a los controles administrativos, de eficiencia, de evaluación, de legalidad y otros que se definen en sus respectivas atribuciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. A diferencia entonces del control legislativo ejercido por la Cámara de Diputados con el auxilio técnico de la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, realiza funciones de control administrativo relacionadas con el vasto campo de la administración pública y que en esencia corresponden a un control interno, verdadero autocontrol, de la propia administración.

Igualmente su creación obedeció al establecimiento de un órgano de control que asumiera cuantas funciones en la materia se encontraban dispersas o disgregadas, y cuya actuación tuviera lugar al interior de la Administración Pública, rescatando el antecedente de un organismo de fiscalización provisto de autoridad e independencia, como lo fue el Departamento de Contraloría en comento.

Además en la exposición de motivos del Decreto de adiciones y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1982 se advierte: "Para armonizar el sistema de control de la Administración Pública Federal, se requiere integrar una Secretaría de Estado

...facultada para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la administración pública centralizada y paraestatal”.

Es una dependencia del Ejecutivo Federal, es decir es un órgano administrativo, que lleva a cabo funciones de control administrativo de la gestión pública que se materializan en un conjunto de actos formal y materialmente administrativos. Constituye un control interno de la administración ejercido por un órgano de la misma y que se realiza durante el ejercicio del presupuesto, esto es, previamente, *a priori o ex ante*, con el propósito de prevenir las gestiones ilegales o antieconómicas. Su ámbito de competencia en materia de control, fiscalización y evaluación se encuentra directa y exclusivamente constreñido a la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal y sancionar y en su caso denunciar las irregularidades en que incurran los servidores públicos ante el Ministerio Público y establecer la regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas de control y que sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad con la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal.

Igualmente se debe tener presente que en la exposición de motivos de la reforma a la Ley Orgánica se enfatizó que la creación de la Secretaría de Contraloría, actualmente Secretaría de la Función Pública, no releva a las dependencias y entidades de sus facultades y obligaciones de control. En estos casos, los sujetos controladores son órganos específicos que a través de los reglamentos interiores de las dependencias y entidades quedan integrados bajo la denominación de “Contralorías Internas”, teniendo a su cargo las funciones de control, vigilancia, y evaluación, mismas que deben ejercer conforme a las normas y lineamientos fijados por la propia Secretaría de la Función Pública, esta última como dependencia globalizadora, como órgano central de control, a la que en otras latitudes se ha denominado “dependencia superior fiscalizadora”.

secretario del ramo

contraloría
interna

secretaría ejecutiva de la
comisión intersecretarial
para la transparencia y el
combate a la corrupción

coordinación general
de órganos de
vigilancia y control

subsecretaría de
control y auditoría de
la gestión pública

subsecretaría de
elementos humanos
y normatividad

oficina mayor

unidad de asuntos
jurídicos

unidad de control
y evaluación de la
gestión pública

unidad de auditoría
gubernamental

unidad de norm. de
adquis. obras públicas,
servicios y patrimonio
federal

unidad de gobierno
electrónico y políticas
de tecnologías
de la información

unidad de vinculación
para la transparencia

dirección general de
operación regional
y control social

dirección general de
operación ciudadana

unidad de servicio
profesional y recursos
humanos de la admsn.
pública federal

dirección general de
operación y
presupuesto

dirección general de
comunidades social

dirección general de
responsabilidades y
situación patrimonial

dirección general de
impugnación
gubernativa

dirección general de
modernización
administrativa y
procesos

comisión de evaluos
de bienes nacionales

dirección general de
incumplimientos

dirección general
de política
administrativa
y buen gobierno

dirección general de
administración

coordinación de
vitalidades de
al. n. ciudades,
municipalidades
e intermunicipales

dirección general
de información
e integración

dirección general
de estructuras
y puestos

dirección general de
informática

CAPITULO III DERECHO JURISPRUDENCIAL Y SU APLICABILIDAD EN EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE RESPONSABILIDADES

- 3.1** Origen, naturaleza y concepto
- 3.2** Formación
- 3.3** Modalidades y funciones de la tesis jurisprudencial
- 3.4** Tesis relacionadas

ORIGEN

Durante la vigencia de la Real Audiencia cuya función principal era “limitar las facultades del virrey . gozaba de más facultades que la de España, toda vez que además de administrar justicia, tenía atribuciones de carácter político, pues constituía un gabinete ministerial, su jerarquía era la más alta como autoridad judicial, en que no debería de intervenir el virrey en forma directa, aunque la presidiera...correspondía conocer al virrey las materias de gobierno; pero podía apelarse a la Audiencia respecto de sus resoluciones...” 101

Tratándose de la tradición española , la jurisdicción era la esencia de la Soberanía y, para la mayoría de los habitantes de la Nueva España, “*los magistrados locales y provinciales eran los únicos representantes visibles de la jurisdicción real*” 102

Igualmente resulta importante señalar que durante la vigencia de la audiencia real y con la finalidad de conocer con respecto de las causas y negocios de infidencia y subversión, en 1808 se creó “La Junta Extraordinaria de Seguridad y buen Orden”, era una especie de Tribunal; tenía facultades policíacas y proporcionaba una especie de pasaporte para controlar a las personas que entraban y salían de un lugar, funcionó en la Ciudad de México hasta 1813.

Las leyes de Indias otorgaban a la Audiencia la facultad de actuar en materias de gobierno cuando el virrey se excedía en sus poderes, así destituyó a Iturrigaray y nombró a Pedro Garibay. La figura del virrey adquirió fuerza durante la independencia, toda vez que tuvo a su encargo los asuntos militares y de gobierno; junto con la Audiencia, constituyeron el más importante cuerpo político sin ingerencia alguna del rey ni del gobierno español. Por otra parte existía el cabildo de la Ciudad de México, el que tendiendo a sus funciones judiciales tenía su propia cárcel, su tribunal y su fuerza de policía.

Su historia externa, las ideas que la rigen, la influencia que ejerció en la vida de México 103

Las Cortes se reunieron por primera vez en Cádiz el 24 de septiembre de 1810. Los diputados formaron diversas comisiones tratando asuntos como los derechos del Súbdito; crear y delimitar las funciones de las diputaciones provinciales; los derechos del rey y de las cortes así como determinar el nuevo Poder Judicial. La constitución de 19 de marzo de 1812 fue promulgada por las Cortes y jurada en España en la misma fecha y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año como “Constitución Política de la Monarquía Española”, quedando la Real Audiencia reducida a un Tribunal de Apelación – Audiencia Territorial – en que los oidores se convertían en magistrados.

101 RUBIO MAÑE, IGNACIO, “Introducción al estudio de los Virreyes de la Nueva España. Orígenes y Jurisdicciones T. I. Ediciones Selectas. México, 1955 p. 51.

102 Mcalister, Lyle N. “El fuero militar en la Nueva España.-(1764-1800).” Traducción de Jose Luis Soberanes. UNAM México, 1982. P. 33-34

103 Cabrera Acevedo, Lucio, La Suprema Corte de Justicia: sus orígenes y primeros años 1808 – 1847, México Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1986, pp. 30-34.

Respecto a las funciones judiciales de la propia Constitución Política el 15 y 19 de octubre de 1812 los antiguos oidores y magistrados discutieron lo que debería hacerse con las controversias de primera instancia. De acuerdo con la Constitución los Jueces de letras que deberían crearse, tenían que decidirlos. Bajo el ordenamiento de la nueva Constitución desaparecía el Virrey y surgía un Jefe Político superior y Capitán General de Nueva España, limitado a las Provincias de México. La nueva Carta Magna creó las diputaciones provinciales, autorizándose seis para la Nueva España que funcionarían como legislaturas locales, con facultades derivadas del pueblo y representaban los intereses de las provincias, en cada una de ellas habría una diputación, convirtiéndose las diputaciones y los delegados a las Cortes en *“el precedente fundamental del sistema federal que creó en México la Constitución de 1824”*. 104

Asimismo como componente de la propia Constitución se decretó en su numeral 371 la entrada en vigor de la libertad de prensa (libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas). Se expidió en Cádiz el 9 de octubre de 1812 el “Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia” en forma de decreto creando un poder exclusivamente judicial, así se perdía la distinción entre alcaldes y oidores, pues antes éstos se asignaban a las salas conforme a criterios de antigüedad, los magistrados debían cambiar sus asientos cada año, rotando entre las tres salas, es importante destacar que se prohibió a los magistrados y fiscales tener cualquier otra comisión u ocupación. El territorio del imperio español quedó dividido en 27 distritos judiciales a cuyo frente debería haber una Audiencia Territorial.

La Audiencia Territorial de México (12 magistrados y constaría de tres salas dos para pleitos civiles y una para causas criminales), era el órgano encargado de poner en vigor el decreto que reglamentaba las nuevas funciones judiciales ordenadas por las Cortes. Las causas de primera instancia deberían conocerlas los jueces de letras, los Subdelegados y los Alcaldes Constitucionales.

De marzo de 1813 a diciembre de 1814 los magistrados se reunieron en acuerdos ordinarios para discutir los negocios y los problemas de la Audiencia, siendo éstos el establecimiento de los Juzgados de letras; la toma de posesión de sustitutos de magistrados en la Audiencia Territorial y la reducción de salarios debido a la falta de comisiones, respecto al primero se habían suprimido varios juzgados (el Tribunal de la Acordada, el General de Indios, los de Cuartel y Barrio, entre otros), en relación a los sustitutos, Calleja no lo practicó, y en cuanto a los salarios y emolumentos de los magistrados, se redujeron no obstante que tuvieron gastos de carácter extraordinarios como contribuciones forzosas y especiales para financiar la lucha contrainsurgente; donaciones y contribuciones para ayudar a la lucha contra los franceses en España; gastos para jubilaciones y traslados especiales en momentos de emergencia por las luchas y contribuciones normales como las del Montepío y sus promociones.

Al efecto es importante mencionar que las comisiones (asignadas a los magistrados) les habían otorgado poder y al mismo tiempo una remuneración satisfactoria.

104 Opinión de Nettie Lee Benson – obra: “La diputación provincial y el federalismo mexicano”, El Colegio de México México, 1955.

De la misma manera resulta claro que si bien es cierto que el gobierno español llevo acabo el deterioro de los movimientos de Hidalgo y Morelos, también lo es que en realidad dicho movimiento revolucionario aserto en restarle fuerza a las instituciones políticas y judiciales que habian regido en 300 años, es decir comenzó a desestabilizar la autoridad y legitimidad del gobierno español. **105**

En bando de 15 de diciembre de 1814 Félix María Calleja del Rey ordenó el restablecimiento del sistema judicial y de todos los asuntos del gobierno, al estado que tenían el 1º de mayo de 1808, los magistrados volvieron hacer oidores y se restableció el alcalde del crimen. Posteriormente siguió una época de desorden judicial y de administración de justicia, persecución de insurrección de complicidades con el movimiento insurgente.

Conforme al Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821 (Artículo 20), se reconoció la vigencia de la constitución de Cádiz en materia de delitos, expresión de la cual se infirió que dicha constitución también debía regir en el aspecto judicial.

La constitución al entrar en vigor en lugar del virrey existió un jefe político como Titular del Poder Ejecutivo, dentro de la jurisdicción de cada diputación provincial, limitándose su autoridad únicamente al territorio de la provincia, así Juan O'Donjú era Jefe Político de la Nueva España (Veracruz, Oaxaca, Puebla, México, Michoacán y Tlaxcala), en este sentido las diputaciones provinciales tenían facultades legislativas (Art. 335), subordinándose a ellas los ayuntamientos (Art. 323). En relación al Poder Judicial las audiencias lo tuvieron a su cargo al transformarse donde las hubiera, en audiencias territoriales (tribunales limitados a acciones estrictamente judiciales), hasta la promulgación de la constitución de 1824, muchas de las provincias de México mantuvieron su propio gobierno independiente.

Es evidente que la audiencia real se transformó a través de la constitución de Cádiz en una audiencia territorial similar a la de España con funciones esenciales de tribunal de apelación. Es importante aclarar que dicho ordenamiento legal no pudo aplicarse verdaderamente en la Nueva España, en razón de la revolución insurgente en nuestro país y de la guerra que desarrollaban en su patria los españoles contra los franceses, y por ende no funcionó la nueva Audiencia Territorial. Se ha considerado que la audiencia en cita, bien hubiera podido conformar la Suprema Corte de Justicia.

Sobre el tema que nos ocupa Lucio Cabrera aducía que *"La Suprema Corte nació de la antigua Audiencia Territorial española creada por las leyes de Cádiz. Con la "Real Audiencia", de la monarquía absoluta su parentesco es más lejano.."***106.**

En relación a su composición la Real Audiencia y Cancillería de México se integraba con un Presidente – el virrey de Nueva España – un regente, diez oidores, cinco alcaldes del crimen y dos fiscales, más varios empleados subalternos. Tenía dos Salas de Justicia, con cinco oidores cada una; otra del crimen compuesta por alcaldes y presidida por el oidor de más reciente designación.

105. Cabrera Acevedo, Lucio, Op. cit., pp. 28 y 29.

106. Idem, p. 20.

La Real Audiencia con sus oidores y alcaldes del crimen trabajó hasta 1814 en que vuelve el absolutismo a España y sus colonias. En 1820 regresa la constitución de Cádiz y en Nueva España la audiencia principia su verdadera transformación para llegar hacer la Audiencia Territorial que ordenara esa ley suprema.

La Real Audiencia debía ser una Audiencia Territorial, estrictamente judicial, durante la vigencia de la constitución de Cádiz, transformándose en un Tribunal Superior de Apelación. Ello implicaba perder su antiguo poderío político.

En el México independiente el "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814 dispuso la creación del Supremo Congreso Mexicano: el Supremo Gobierno y *el Supremo Tribunal de Justicia*. (Artículo 44), mismo que se integró de cinco individuos (Artículo 181), dos fiscales letrados uno para lo civil y otro para lo criminal; recibiendo dicho tribunal el tratamiento de alteza, de excelencia sus individuos y los fiscales el de señoría, siendo sus primeros Magistrados Mariano Sánchez Arreola (Presidente), José María Ponce de León, Mariano Tercero y Antonio de Castro. Funcionó por breve tiempo

Complementa lo relativo al origen de la Corte Genaro David Góngora Pimentel afirmando: *"La Constitución de Apatzingán, promulgada en (sic) 22 de octubre de 1814, instituyó entre otros poderes, al Supremo Tribunal de Justicia, en el que reconocemos el origen de nuestra actual Suprema Corte. Asimismo precisa "fue el primer tribunal de; justicia constituido en Ario que en aquella época era parte de nuestro territorio independiente". 107*

Una vez proclamada el acta de la independencia mexicana el 28 de septiembre de 1821, y en la cual se hace constar que la nación mexicana *"es nación soberana e independiente de la antigua España"*, el Congreso Republicano expidió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, el 31 de enero de 1824, la cual previó la división de poderes. (Artículo 9), asentando también que el Poder Judicial Federal se depositaria para su ejercicio en una Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales que se establecerían en cada Estado; reservándose demarcar en la Constitución las facultades de la Suprema Corte. (Artículo 18).

Además por decreto sobre la elección de los Ministros de la Primera Corte Suprema de Justicia del 27 de agosto de 1824, se estableció que el Supremo Tribunal *"se compondría de 11 Ministros, distribuidos en tres salas y un fiscal"* (Corte Suprema de Justicia).

Confirmando lo antes expuesto, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, expedida por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, indicó que *"El Poder Judicial de la Federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito"* (Artículo 123); compuestos los dos últimos por un "Juez letrado" (Artículos 140 y 143). Estaba integrado por su primer presidente Miguel Domínguez, siendo ministros Isidro Yáñez, Manuel de la Peña y Peña, Juan José Flores Alatorre, Pedro Velez,

107 Góngora Pimentel, Génaro David. Poder Judicial Federal, origen, desarrollo, estado actual y futuro, Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1999 p. 20

Juan Gómez Navarrete, Juan Ignacio Godoy, Francisco Antonio Terrazo, José Joaquín Avilés y Quiroz, Antonio Méndez y Juan Raz y Guzmán. Su Vicepresidente Juan Ignacio Godoy y su fiscal Juan Bautista Morales. 108

Igualmente se definía la competencia de la Suprema Corte en los siguientes términos:.....

“Art. 137 Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

I. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares, sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.

II. Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el gobierno Supremo o sus agentes.

III. Consultar sobre paso o retención de bulas pontificias, breves y rescriptos expedidos en asuntos contenciosos.

IV. Dirimir las competencias que se susciten entre los Tribunales de la Federación, y entre éstos y los de los Estados, y las que se muevan entre los de un Estado y los de otro

V. Conocer:- Primero. De las causas que se muevan al Presidente y Vicepresidente, según los artículos 38 y 39, previa la declaración del artículo 40.- Segundo. De las causas criminales de los diputados y senadores indicadas en el artículo 43, previa la declaración de que habla el artículo 44.- Tercero. De las de los gobernadores de los Estados en los casos de que habla el artículo 38 en su parte tercera, previa la declaración prevenida en el artículo 40.- Cuarto. De las de los secretarios del despacho, según los artículos 38 y 40.- Quinto. De los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República. - Sexto. De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en alta mar; de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de hacienda y justicia de la federación; y del las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley.” 109

En su segunda memoria, de enero de 1827, Ramos Arizpe recuerda que el Congreso Constituyente de 1824 dictó la ley de 27 de agosto de 1824 para la elección de los individuos que compondrían la Suprema Corte de Justicia; la ley de 4 de diciembre de 1824, que fijó sus sueldos y le dio un Presidente y un Vicepresidente; la ley de 23 de diciembre de 1824 que mandó publicar el nombramiento de las personas que debían componer aquel Supremo Tribunal; la ley de 12 de marzo de 1825, señaló el día en que debían prestar el correspondiente juramento prevenido para su instalación legal; la ley de 14 de febrero de 1826 en que las Cámaras dictaron el arreglo de las facultades de dicho cuerpo.

108 Idem, pp. 21 y 22

109 ___ La Suprema Corte de Justicia: sus leyes y sus hombres, México Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, p. 50

Bajo el amparo de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, se expidieron por Manuel Carpio (Presidente de la Cámara de Representantes) y Pedro Paredes, (presidente del senado), el 14 de febrero de 1826, las Bases para el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia, dentro de las cuales se dispuso: "La Suprema Corte, se dividirá en Tres Salas – integrándose la Primera por cinco ministros y de tres las dos restantes (Artículos 2 y 3). Igualmente se determinaron los supuestos en que la corte conocería en 1ª, 2ª y 3ª instancia conjuntamente (Artículo 22); en 2ª y 3ª instancia y sólo en 3a instancia (Artículos 28 y 24)

Resulta así que el 13 de mayo de 1826 el Congreso expidió el "Reglamento que Debe Observar la Suprema Corte de Justicia de la República", a través del cual se exponen disposiciones respecto a su funcionamiento y organización del tribunal entre las que destacan "*funciones generales; de la asistencia y despacho ordinario; de las funciones y prerrogativas del tribunal; del ministro semanero y de sus obligaciones; del ministro fiscal, de sus agentes y llevadores de autos, de los secretarios del tribunal, de sus cualidades, sueldos y obligaciones; del número, sueldo, cualidades y principales obligaciones de los dependientes de las secretarías; del ministro ejecutor, sueldo y obligaciones; Del escribano de diligencias, su sueldo y obligaciones; Del tasador, sus atribuciones y sueldo; De los porteros del tribunal y mozos de estrados; De los apoderados y personeros de las partes en el tribunal, calidades con que deben ejercer este cargo y sus obligaciones; Del orden y procedencia de los subalternos; su juramento, su responsabilidad y autoridad competente para hacerla efectiva y de las ordenanzas del tribunal.*"

110

En relación a los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito el 20 del mes y año en cita, se organizó su competencia y se reguló su funcionamiento mediante decreto modificado por la Ley Orgánica del Tribunal y Juzgados del 22 de mayo de 1834.

En cuanto a la Constitución de 1836 (régimen central) ésta no incluyó a los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, los suplió con los denominados "Tribunales Superiores de los Departamentos", por los de "Hacienda" así como los "Juzgados de Primera instancia" (Artículo 1 Quinta Ley). Sin embargo reconoció a la Corte Suprema de Justicia como órgano máximo de la República, compuesta de once Ministros y un fiscal (Artículo 2 Quinta Ley), encomendándole un gran número de atribuciones, mismas que señala brevemente Francisco Parada Gay en su Breve Reseña Histórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de cuyo contenido se advierte: "*Iniciaba leyes relativas a la administración de justicia e interpretaba y exponía su juicio a las dudas provenientes de los Juzgados y Jueces; revisaba todas las sentencias de tercera instancia de los Tribunales Superiores de los Departamentos o intervenía en la constitución de los Poderes Ejecutivo y Legislativo; podía excitar al Supremo Poder Conservador para que declarara la nulidad de alguna ley cuando fuera contraria a la Constitución y entendía en asuntos de Derecho Canónico; Nombraba a los Magistrados de los Tribunales Superiores y los procesaba, por lo cual era evidente la sujeción de ellos a la incontestable superioridad de la Corte que, además, conocía de los nombramientos de los Jueces inferiores para ratificarlos; ..revisar los aranceles de honorarios de Jueces, Curiales y abogados.*" 111

110) *Idem*, pp. 57-60

111) Citado por Burgoa orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 3 ed., México, Porrúa, 1979, p. 774

Bases Orgánicas de la República Mexicana (12-JUN-1843)

Desapareció el Supremo Poder Conservador, pero se concedió la ingerencia del Poder Ejecutivo dentro del Poder Judicial. *“...se dispuso por dicha segunda Constitución centralista que el Presidente de la República debía cuidar de que se administrara “pronta justicia por los tribunales y juzgados”, cuando tuviese noticia de que obraran con “morosidad” o de que en ellos se cometieran “desórdenes perjudiciales” para dicha administración, llegando la intervención, al extremo de ordenar a los tribunales que diesen “preferencia” a las causas que así lo requiriesen “para el bien público” y de pedirles “noticia del estado de ellas”... podía dirigirles “excitativas” y solicitarles “informes justificados” para exigir responsabilidades a sus titulares”* (Artículo 87, fracciones IX y X).

Complementa la sujeción de la Corte a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la creación de un tribunal para juzgar a sus ministros (Artículos 124 – 130).

En contraposición a las consideraciones expuestas la propia constitución de 1836 fijaba la organización de un supremo poder conservador quien bajo el amparo de sus atribuciones podía *“declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades”* (Artículo 12, fracción III Segunda Ley), en el mismo sentido concibe la constitución suspender a la Corte cuando desconociera al poder legislativo o ejecutivo, o tratara de trastornar el orden público (Artículo 12, fracción V Segunda Ley).

Debe advertirse que por decreto de 2 de septiembre de 1846, se restablecieron los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, pronunciándose dicho decreto en el sentido siguiente: Artículo 1. *“La Suprema Corte de Justicia entrará desde luego en el ejercicio de las atribuciones que señala la Constitución de 1824; 2. Se restablecen desde luego los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, y oportunamente se presentará al Congreso la iniciativa correspondiente para su reforma, de manera que su institución corresponda al carácter que deben tener en el Sistema Federal.”*

En razón de la expedición del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana el 15 de mayo de 1856 por Ignacio Comonfor y en atención a las prevenciones concebidas en el Plan de Ayutla, se determinó en su artículo 97 que *“el Poder Judicial General será desempeñado por la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito establecidos en la ley de 23 de noviembre de 1855 y leyes relativas.”*

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, expedida el 5 de febrero de 1857 se determinó que la Suprema Corte se componía de *“once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.”* (Artículo 91), a este respecto no se expreso su división en Salas por lo que funcionaba como Tribunal Pleno.

Nacimiento Formal de la Jurisprudencia Mexicana

a efecto de reformar la ley de amparo de 1869 propuesta por Ignacio Mariscal, Ministro de justicia e Instrucción Pública, y simultáneamente “despolitizar” a la Suprema Corte de Justicia

fundado en el hecho en que José María Iglesias, Presidente de la misma, desconoció la legalidad de la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada a la Presidencia de la República. La reforma pretendía reunir dos objetivos: Despolitizar a la Suprema Corte creando salas, y suprimiendo al pleno, así como conservar su unidad e integridad evitando la diversidad de criterios en la interpretación de numerales constitucionales. Mariscal propuso el criterio consistente en que las sentencias de amparo debían tener una doble finalidad: “*el inmediato o directo, que es resolver el caso que se presenta y el indirecto o mediato, que consiste en fijar o interpretar el derecho público y el constitucional...*” al respecto afirma Cabrera Mariscal “*...sienta las bases de la jurisprudencia.*” 112

Por lo que respecta a Vallarta, ideó el sistema de formación de la Jurisprudencia a través de cinco precedentes (reiteración de criterio), y no uno sólo.

En relación con lo expuesto “*Los preceptos forjados por Mariscal y Vallarta cristalizaron en diversos artículos de la nueva Ley de Amparo del 8 de noviembre de 1882 (aprobada por 37 votos contra 1)*”, y posteriormente en el mismo año, por la Cámara de Diputados (unanimidad de votos 119), “*dando como fruto la aparición de la Jurisprudencia en el ámbito del derecho positivo*”. 113

Se afirmaba dentro del texto de los preceptos legales del ordenamiento referido las disposiciones siguientes:

“*Las sentencias pronunciadas por los jueces, serán en todo caso fundadas en el Texto Constitucional de cuya aplicación se trate. Para su debida interpretación se atenderá al sentido que le hayan dado las ejecutorias de la Suprema Corte y las doctrinas de los autores*”. (Artículo 34).

“*Las sentencias de la Suprema Corte deben ser fundadas exponiendo las razones que considere bastantes el tribunal para fundar la interpretación que hace de los textos de la Constitución y resolviendo por la aplicación de éstos las cuestiones constitucionales que se traten..*”. (Artículo 41).

“*Las sentencias de los jueces de Distrito, las ejecutorias de la Suprema Corte y los votos de la minoría de que habla el artículo 41, se publicarán en el periódico oficial del Poder Judicial Federal. Los tribunales para fijar el derecho público, tendrán como regla suprema de conducta la Constitución federal, las ejecutorias que la interpreten, las leyes emanadas de ella y los tratados de la República con las naciones extranjeras*”. (Artículo 47).

“*La concesión o denegación del amparo contra texto expreso de la Constitución o contra su interpretación fijada por la Suprema Corte, por lo menos en cinco ejecutorias uniformes, se castigará con la pérdida de empleo y con prisión de seis meses a tres años si el juez ha obrado dolosamente, y si sólo ha procedido por falta de instrucción o descuido, quedará suspenso de sus funciones por un año*”. (Artículo 70 obligatoriedad y coercibilidad de la jurisprudencia).

112 _____ Suprema Corte de Justicia de la Nación, La Suprema Corte de Justicia y el Pensamiento Jurídico, Capítulo “La Jurisprudencia”, por CABRERA, Lucio, 1ª. ed., S.C.J.N., México, 1985. p. 225.

113 Acosta Romero, Miguel, Derecho Jurisprudencial Mexicano, México, Porrúa, 1998, p.33

De las consideraciones expuestas resulta conveniente plantear el cuestionamiento en relación al nacimiento de la Jurisprudencia, si la misma nace ante la ley de 1882 o bien se adhiere a la creación del Semanario Judicial de la Federación por decreto del 8 de diciembre de 1870 emitido por Don Benito Juárez, Presidente de la República, y a través del cual se publicarían: “1) todas las sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Federales desde el establecimiento del orden legal en 1867 y las que se pronunciaren en lo sucesivo; 2) los pedimentos del Procurador General de la Nación, del Ministro Fiscal de la Suprema Corte de Justicia y de los Promotores Fiscales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito y; 3) las actas de acuerdo pleno de la Suprema Corte y los informes pronunciados ante ella, cuando acuerde la publicación”.¹¹⁴

Es obvio inferir que lo publicado al principio en dicho Semanario no eran “Tesis”, ni “Aisladas”, ni “Jurisprudenciales”, sino únicamente “ejecutorias que no tenían aún el carácter de precedentes o las características formales de la norma Jurisprudencial, toda vez que no existía en la Constitución, ni en la ley, un precepto que estableciera a favor de ellas obligatoriedad alguna”, situación que trascendió hasta 1882.”¹¹⁵

La ley de Amparo de 1882, al establecer por vez primera la figura de la Jurisprudencia, ordena fundar las sentencias en el texto Constitucional o en las ejecutorias de la corte que la interpreten, por lo menos en cinco ocasiones consecutivas.

Independientemente de lo expuesto Es fundamental tener presente que la Ley Orgánica Reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución, del 30 de noviembre de 1861, fue el primer ordenamiento legal que hizo posible la publicación de criterios de la Corte, como lo dispone su numeral 32 que a la letra expresa: “Las sentencias que se pronuncien en todas las instancias se publicarán en todos los periódicos”.

En relación al ordenamiento que permitió la Competencia de la Suprema Corte para funcionar en Pleno y en Salas, lo es el Código de Procedimientos Federales de 1897 por reforma de 3 de octubre de 1900 del título preliminar del Código en cita (Artículos 11 a 15 y 55 y 63), así como la ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 16 de diciembre de 1908 (Artículos 33, 34, 35 y 39 a 44).

Derivado del Plan de Guadalupe (Venustiano Carranza), que desconoció a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación (Artículos 1 y 2), la Suprema Corte se disolvió, por decreto de 14 de agosto de 1914, volviéndose a restaurar en cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expedida el 5 de febrero de 1917

¹¹⁴ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación General de Compilación Sistematización de Tesis, Dirección General del Semanario Judicial de la Federación, Historia de la Publicación Difusión de la Jurisprudencia en México. p. 1.

¹¹⁵ Acosta Romero, Miguel, Ob. cit., p. 36.

Venustiano Carranza durante el periodo del 1º de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917 formó el Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro, mismo que expidió la Carta Magna promulgada el 5 de febrero de 1917, y en la cual se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

116

Es importante señalar lo siguiente: “..La constitución de 1824 como la de 1857 y la vigente han concebido a la Suprema Corte como algo más que un tribunal: como el órgano rector y por ende el más representativo, de uno de los tres poderes a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía.” 117

NATURALEZA

Al tratar el tema correspondiente a la propia naturaleza de la tesis jurisprudencial se pudiera deducir lo siguiente:

JURISPRUDENCIA, NATURALEZA. *La jurisprudencia en el fondo, consiste en la interpretación correcta y válida de la ley que necesariamente se tiene que hacer al aplicar ésta.*

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, pág. 1697.

JURISPRUDENCIA, CONCEPTO DE LA. SU APLICACIÓN NO ES RETROACTIVA. *Es inexacto que al aplicarse la jurisprudencia fijada por esta Cuarta Sala de conformidad a lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley de Amparo, y formada con posterioridad a la fecha del acto reclamado en el juicio de garantías, y que interpreta la ley que rige a dicho acto, se viole en perjuicio del quejoso el principio contenido en el artículo 14 constitucional en el sentido de prohibir la aplicación retroactiva de la ley, ya que la jurisprudencia no constituye legislación nueva ni diferente a la que está en vigor, sino sólo es la interpretación de la voluntad del legislador. La jurisprudencia no crea una norma nueva, sino únicamente fija el contenido de una norma preexistente. En consecuencia, si la jurisprudencia sólo es la interpretación de la ley que la Suprema Corte de Justicia de la Nación efectúa en determinado sentido, y que resulta obligatoria por ordenarlo así las disposiciones legales expresas, su aplicación no es sino la misma de la ley vigente en la época de realización de los hechos que motivaron el juicio laboral del que dimana el acto reclamado en el juicio de garantías.*

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, tesis jurisprudencial 1063, pág. 1698.

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE. OBLIGATORIEDAD DE APLICAR

LA ACTUAL. *En lo tocante a que las autoridades deben aplicar la Jurisprudencia vigente en la época de la comisión de los delitos, cabe señalar que esta Suprema Corte tiene, dentro de sus altas funciones, la de interpretar la ley y dar a conocer dicha interpretación a fin de que sea observada por las autoridades judiciales; luego entonces, la jurisprudencia constituye un medio de desentrañar el sentido de la ley; para el efecto de que los juzgadores puedan aplicar esta última en forma debida y con criterio uniforme, precisamente cuando pronuncien el fallo correspondiente, lo cual quiere decir que no se encuentra en obligación de aplicar jurisprudencia en desuso, a pesar de que el hecho delictivo haya tenido lugar cuando aquéllas si se aplicaban, pues la obligatoriedad de su observancia es tan determinante, que impele al órgano jurisdiccional a su acatamiento inmediato y exige su aplicación actual por encima de consideraciones de tiempo en la ejecución del delito; sobre todo, si no ha sufrido modificación alguna el artículo que lo describe.*

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, pág. 1697.

116) Schroeder Cordero, Francisco Arturo, La Suprema Corte de Justicia, su tránsito y su destino, S.C.J.N. México, 1985, p. 34

117) Antonio Carrillo Flores, La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos, México, Porrúa, 1981, p. 57 y 58.

De acuerdo a lo expuesto y en relación al aspecto jurisprudencial Acosta Romero expresó: “*el derecho francés nos dio nuestra estructura constitucional, sobre todo en lo dogmático, pero en mucho influenciado también por el Derecho Constitucional Norteamericano; y el, el derecho Inglés nos heredó a través del Norteamericano la jurisprudencia.*” 118

CONCEPTO

El concepto de jurisprudencia es definido por el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, en los términos siguientes :

“ I. Del latin iurisprudencia, ciencia del derecho. Es la enseñanza doctrinal que deriva de las decisiones o fallos de autoridades judiciales. Norma de juicio que interpreta, desentraña o bien explica el sentido de la ley. Se funda en las resoluciones seguidas en caso iguales o análogos.

“Jurisprudencia o precedente puede definirse como la interpretación de la ley que constituye una de las fuentes formales del derecho. Es una de las influencias institucionales más importantes en la toma de decisión judicial, aunque no la única. Se dice que es la ley misma con un criterio de interpretación que resulta obligatorio cuando se reitera en ejecutorias que resuelven el mismo problema por las autoridades judiciales.

“II. En el contexto jurídico, el término comprende los principios y doctrinas que se establecen en las sentencias de los tribunales. Una acepción específica en derecho procesal implica tanto la serie de juicios de sentencia como el contenido de los mismos y la enseñanza que de ellos se deriva. Se dice que la jurisprudencia puede confirmar el sentido de la ley cuando ratifica lo que ésta señala; suplirla, cuando surge deficiente; interpretarla cuando explica el sentido del precepto y expresa el pensamiento del legislador; y finalmente puede tener efectos derogatorios cuando modifica o abroga con razonamientos jurídicos al estimar inconstitucionales los preceptos legales.” 119

Ignacio Burgoa Orihuela, en el Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, proporciona el concepto siguiente:

“la jurisprudencia se traduce en las interpretaciones y consideraciones jurídicas integrativas uniformes que hace una autoridad judicial designada para tal efecto por la ley, respecto de uno o varios puntos de derecho especiales y determinados que surgen en un cierto número de casos concretos semejantes que se presenten, en la inteligencia de que dichas consideraciones e interpretaciones son obligatorias para los inferiores jerárquicos de las mencionadas autoridades y que expresamente señale la ley. 120

118 Acosta Romero, Miguel, Op. cit., pp. 17

119. ___ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, Porrúa, Instituto de Estudios Parlamentario Eduardo Neri, 1998, pp. 556 y 557.

120 Burgoa Orihuela, Ignacio, Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo, 4ª. ed., México, Porrúa, 1996 p. 260.

Joaquín Escriche, en el Diccionario de Legislación y Jurisprudencia, contempla la siguiente definición :

“La ciencia del derecho Justiniano la definió: Divinarum at que humanarum rerum notitia, justij iniquique scientia; el conocimiento de las cosas divinas y humanas, la ciencia de lo justo y de lo injusto. Las primeras palabras ...pertenecen a la definición de la filosofía, de manera que el sentido es que la jurisprudencia es la filosofía que consiste en la ciencia de lo justo y de lo injusto. Así... la jurisprudencia no consiste solamente en el conocimiento de las leyes, usos y costumbres, sino que exige también una noticia general de todas las cosas sagradas y profanas a que pueden aplicarse las reglas de la justicia.” 121

Clemente Soto Alvarez en la Selección de Términos Jurídicos, Políticos, Económicos y Sociológicos, formula un concepto más extenso.

“Los jurisconsultos romanos la definieron “el conocimiento de las cosas divinas y humanas y la ciencia de lo justo y de lo injusto”; los clásicos “hábito práctico de interpretar rectamente las leyes y aplicarlas oportunamente a las cosas que ocurren”. Actualmente esta palabra se refiere al criterio uniforme manifestado reiteradamente en la aplicación del derecho por un tribunal superior y contenido en sus sentencias. García Máynes al referirse a la Jurisprudencia como fuente del Derecho, señala que la palabra posee dos acepciones.. “En una de ellas equivale a ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo. En la otra sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales. Algunas veces, la ley otorga a las tesis expuestas en las resoluciones de ciertas autoridades judiciales, carácter obligatorio, relativamente a otras autoridades de inferior rango. En nuestro Derecho, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia obliga a la propia Corte y a los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares y Judiciales del orden común, de los Estados, Distrito y Tribunales Administrativos y del Trabajo locales y Federales”. La jurisprudencia tiene reconocido el carácter de una fuente normal formal del derecho, es fuente general y abstracta del Derecho con aplicación no sólo a los casos resueltos como es evidente, sino también con el alcance de una norma jurídica que ligue a los tribunales en el futuro, equiparándose a la ley misma...” 122

Por último Juan Palomar de Miguel en el Diccionario para Juristas señala:

“Jurisprudencia (lat. jurisprudentia.) f. Ciencia del derecho. Enseñanza doctrinal que dimana de los fallos decisiones de autoridades gubernativas o judiciales. Norma de juicio que suple omisiones de la ley, y que se funda en las prácticas seguidas en casos iguales o análogos...” 123

De lo anteriormente expuesto cabe comentar que cuando toca definir la palabra “jurisprudencia”, resulta poco claro precisar su concepto, es decir no existen las palabras exactas que representen su concepción.

121. Escriche, Joaquín, Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, Bogotá, Temis, 1987, pp. 593 y 594, T. III.
122. Soto Alvarez, Clemente, Selección de Términos Jurídicos, Políticos, Económicos y Sociológicos, México, Limusa, 1981.

123 Palomar de Miguel, Juan, Diccionario para juristas, México, Porrúa, 2000, p. 885.

FORMACIÓN:

La formación de una tesis corresponderá formularla al juzgador (arbitrio judicial) atendiendo a los supuestos que en frente, mismos que pueden ser:

a)- Interpretar una norma jurídica.

La norma existe, pero es oscura por lo que se debe desentrañar su sentido y objeto de acuerdo en el espíritu (coherencia) y letra de la ley.

b)- Precisar el alcance de una norma jurídica.

“Existiendo una disposición expresa, y aun siendo claro su sentido, el alcance jurídico de las palabras o frases con que fue redactado no define el límite de sus supuestos normativos, dejando sin establecer el alcance de alguna de sus premisas” (Artículo 8 Constitucional).

c)- Integrar el precepto normativo

“El legislador omite prever la hipótesis aplicable al caso que se presenta al órgano jurisdiccional estando éste obligado a resolver aun ante la ausencia total de disposición expresa (Artículos 18 CCDF; y 14 y 17 Constitucional), por lo que al emitir su resolución, establece la norma que en la legislación falta”, observando las condiciones previstas en el artículo 14 Constitucional.

d)- Interrelacionar preceptos legales

“Interpreta la ley buscando establecer y unificar el sentido armónico y coherente de un conjunto de disposiciones que se interrelacionan al emitir una resolución (adminicular disposiciones, a veces de diversos códigos)”.

e)- Fijar la inteligencia de las normas constitucionales o pronunciarse sobre la constitucionalidad de preceptos ordinarios.

Se distinguen dos tipos de Jurisprudencia Constitucional: “1. la propiamente dicha Jurisprudencia Constitucional, versa sobre la Constitución, fijando su inteligencia a través principalmente de su interpretación. Debe ser elaborada por los Ministros de la Suprema Corte al buscar desentrañar y fijar la interpretación, sentido y alcance de las normas constitucionales” y 2. la Jurisprudencia de Constitucionalidad relativa a las “leyes ordinarias declarando su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Se redactará al estudiar los jueces constitucionales si un texto normativo ordinario respeta o excede los parámetros establecidos por la Constitución Política.

En la época actual el criterio de la Suprema Corte de Justicia en el orden de formación de la jurisprudencia, se desprende de lo dispuesto en el artículo 192 de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales (ley de amparo), de cuya interpretación se advierte lo siguiente:

Jurisprudencia. Sistemas de Formación.

La jurisprudencia de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece a través de dos sistemas: "I...lo resuelto en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario constituye jurisprudencia ... aprobada ... por catorce ministros (mínimo), respecto a jurisprudencia del Pleno o por cuatro en ...jurisprudencia de las Salas. El segundo...se integra la jurisprudencia con la resolución que decide la denuncia de contradicción de tesis que sustenten las Salas que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación o respecto de las tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito, en este caso, no es indispensable que lo resuelto por el Pleno o las Salas ... se sustente en cinco ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario, ya que únicamente se necesita para fijar la jurisprudencia un solo fallo que resuelva que hay contradicción de tesis y que decida cuál debe prevalecer, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece: "que la resolución de las Salas o del Pleno ... que dilucide una denuncia de contradicción de tesis sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia sin afectar las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción. Jurisprudencia que además es obligatoria no sólo para los Tribunales Colegiados contendientes, sino para todos aquellos que se encuentran previstos en el artículo 192 de la Ley de Amparo ..."

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, tesis jurisprudencial 1065, págs. 1699-1700

Apropósito del criterio que se traduce en la reiteración de cinco sentencias consecutivas no interrumpidas por otra en contrario, es importante complementar la excepción citada a la formación de la jurisprudencia :

I.- Por resolución que dirime (componer una controversia) propiamente una contradicción de tesis, constituye Jurisprudencia obligatoria y definitiva. (no se formuló la Jurisprudencia conforme a la reiteración del criterio en cinco sentencias consecutivas). Siendo resueltas por la Sala correspondiente a la materia relativa la de los Colegiados y por el Pleno las surgidas por las Salas. En el caso de que la contradicción entre Colegiados verse sobre cuestiones de Constitucionalidad exclusivas del Pleno, resolverá éste al igual que las derivadas de los Tribunales Colegiados o Salas de la corte en "materia común." Las tesis consideradas en dicha materia, se hacen extensivas y aplicables sobre el marco legal Administrativo, Civil, Penal, y Laboral. Resultaría absurdo que la corte tuviese que fallar reiteradamente sobre una misma contradicción de la cual ya se ha decidido el criterio que deberá prevalecer. El órgano facultado para dirimir una controversia de criterios no está obligado a dejar subsistente siempre alguno de ellos, toda vez que puede conciliarlos, o tomar una postura intermedia entre estos o bien adoptar un criterio radicalmente distinto. Por ello prevalecerá el Tercer Criterio con el carácter definitivo y obligatorio.

JURISPRUDENCIA. NO LA CONSTITUYE UNA TESIS SUSTENTADA EN UNA DENUNCIA DE CONTRADICCIÓN, SINO CUANDO DEFINE EL CRITERIO QUE DEBE PREVALECER.

De conformidad con lo establecido por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución y 197 y 197ª de la Ley de Amparo, cuando se denuncia una contradicción de tesis, el órgano jurisdiccional encargado de resolverla – el Pleno de la Suprema Corte, respecto de las que se produzcan entre las Salas y éstas, en relación a las que se den entre Tribunales Colegiados de Circuito –establecerá con carácter de jurisprudencia la tesis que deba prevalecer. De ello se infiere que cuando al resolver una denuncia de esa naturaleza decida cuestiones diversas a la especificada, exclusiva o conjuntamente con ella, el criterio respectivo sólo dará lugar a una tesis aislada pero que no tendrá carácter de jurisprudencia, puesto que ello sólo puede tener lugar en los términos que señala la ley en el caso de contradicción de tesis y ello sólo ocurre respecto de aquella que debe prevalecer, pero no de las que se refieran a problemas a la cuestión específica sobre la que se produjo la contradicción.

Informe de Labores de 1989, Segunda Parte, Tercera Sala, tesis jurisprudencial 167, págs. 194-195.

II) De conformidad con los numerales 192, párrafo tercero de la Ley de Amparo y 107, fracción XIII de la Constitución Política, la resolución de una contradicción de tesis por el Pleno o las Salas de la corte tiene fuerza de Jurisprudencia, se puede concluir que la Jurisprudencia puede ser establecida por quien no emitió la sentencia y para regir respecto de quienes no son sus inferiores.

MODALIDADES Y FUNCIONES DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL

JURISPRUDENCIA DE INTERPRETACIÓN :

Interpretar. Dilucidar o explicar el sentido de una expresión no clara.

Los tribunales al interpretar la ley deben sujetarse, a la redacción misma de la norma sin rebasar y menos aún alterar su sentido. El Juez debe hacerlo en la conciencia de que la verdad que busca se encuentra ya en la letra del precepto, aunque tal vez deficientemente redactada (obscura, ambigua o incongruente). La Jurisprudencia al interpretar la ley sólo puede hacerlo tomando como referencia la norma escrita y por lo tanto en este caso siempre observará una relación de subordinación hacia ella. Sin embargo no se descarta que el Juzgador escrute y pondere las fuentes históricas, reales y formales que dieron origen a la norma que se interpreta. Además al efectuar propiamente la interpretación se debe considerar que la misma guarda cierta coherencia en sus interrelaciones con otros textos jurídicos.

“No se le puede considerar como fuente de derecho en un sentido estricto, toda vez que ello significaría que la norma escrita haya sido rebasada o modificada”. 124

Instancia: Pleno.-Fuente: Semanario Judicial de la Federación.-Epoca 8ª.- Tomo: II Primera parte.-Tesis: s/n.-Página: 22.

INTERPRETACIÓN DE LA LEY.- *Los preceptos de un ordenamiento legal deben interpretarse principalmente en el sentido de que no se contradigan; y para lograrlo, a fin de establecer su verdadero sentido y alcance, deben ser interpretados en relación con los demás de la misma ley, armónicamente.*

Precedentes.....

Instancia: Cuarta Sala.-Fuente: Semanario Judicial de la Federación.-Epoca 5ª.- Tomo: CXXVI.-Página: 73.

INTERPRETACIÓN DE LA LEY. *Las leyes deben ser interpretadas en los casos en que su sentido es obscuro, lo que obliga al juzgador a desentrañar su significado haciendo uso de los distintos sistemas de interpretación que la doctrina ha elaborado, pero no es procedente pretender que deban interpretarse aquellas normas cuyo sentido es absolutamente claro, pues a ello se opone la garantía establecida en el cuarto párrafo del artículo 14 Constitucional, que manda que las sentencias deben ser conforme a la letra de la Ley, ya que lo contrario lleva al juzgador a desempeñar el papel de legislador creando nuevas normas a pretexto de interpretar las existentes, lo que carece de todo fundamento legal.*

Precedentes.....

JURISPRUDENCIA DE PRECISION :

Es sumamente similar a la Jurisprudencia de interpretación, pero contiene características propias. "Es posible encontrar el sentido correcto de las expresiones legislativas en virtud de un cuidadoso análisis de los textos, de su gramática de su lógica, de su armonía con el resto del orden jurídico, entre otros, porque la verdad que se busca, subyace en el texto mismo. Sin embargo una vez efectuado lo anterior existen ocasiones en que un texto legal no revela la verdad que el juzgador busca, por el hecho de que no la contiene. Por ende se ha abierto la puerta de una hipótesis y no ha quedado establecido donde es donde ésta cierra, o hasta que límite alcanza. En este sentido no se trata de interpretar, sino de precisar, de establecer el radio máximo de la hipótesis. Ejemplo: el artículo 8º. Constitucional que previene el derecho de petición y que define " *Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.* " 125.

Atendiendo a lo expuesto es importante definir en que consiste el "breve término", para que se pueda determinar el momento en que la autoridad incumple con el mismo, pero sobre todo para que el gobernado tenga conocimiento del momento o término en que se encuentra legitimado para interponer el juicio de amparo reclamando el cumplimiento de su derecho constitucional, cuando la autoridad no procediese en el "breve término".

En cuanto a la sustentación de la apreciación del citado "breve término", existen una diversidad de tesis, no obstante ninguna proporciona una definición de lo que debe entenderse como tal, y menos aún que de su interpretación se infiera que tenga un límite máximo posible de cuatro meses, como lo ha establecido la Suprema Corte.

Instancia: T.C.C.-Fuente: S.J.F.-Epoca: 7ª.-Volumen: 79.-Parte: Sexta.-Página: 61

PETICIÓN. BREVE TERMINO.-Es cierto que la tesis de jurisprudencia con el número 188 en la página 226 de la Tercera Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1965 (tesis 470, pág. 767, misma Parte, del Apéndice 1917-1975), dice que *es indudable que se ha violado el derecho de petición consagrado por el artículo 8º. Constitucional cuan han pasado más de cuatro meses de la presentación de un ocurso sin que le haya recaído acuerdo alguno.* Pero resulta absurdo pretender interpretar esto a contrario sensu, en el sentido que no se viola el derecho de petición antes de cuatro meses. La interpretación a contrario sensu sólo, en efecto, cuando no hay más que dos afirmaciones contrarias posibles, de manera que la adopción de una bajo ciertas condiciones, obliga a la elección de la otra, bajo las condiciones opuestas. Pero cuando hay varias posibles afirmaciones, la elección de una, bajo ciertas condiciones, de ninguna manera implica necesariamente la elección de ninguna otra, bajo condiciones diferentes. O sea que la interpretación a contrario sensu es la más delicada de aplicar, y de ninguna manera debe pretender abusarse de ella. De que se estime indudablemente extemporáneo un amparo promovido después de cuatro meses de conocer el acto reclamado, no podría concluirse a contrario sensu, que es procedente todo amparo promovido antes de cuatro meses. Por lo demás, tanto la diversa tesis visible con el número 193 de la página 237 del mismo Apéndice antes señalado (tesis 471, pág. 769, del Apéndice 1917-1975) como el texto del artículo 8º. Constitucional, hablan expresa y claramente de "breve término". *Y es manifiesto que no es posible dar una definición de lo que debe entenderse por breve término,* de manera que comprenda todas las posibles peticiones elevadas a la autoridad, pues la naturaleza de lo solicitado, y los estudios o trámites que la contestación requiera, hacen variable el periodo de lo que sería un término razonablemente breve para dar respuesta, y el juez de amparo debe ser casuista en este aspecto, atendiendo a las peculiaridades del caso y a lo que razonablemente se puede llamar un término breve para dar respuesta a la petición de que se trate. Aunque en principio, *conforme a la tesis de jurisprudencia citada en el párrafo anterior, cuatro meses sería un término excesivo, en cualquier circunstancia.*

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Precedentes.....

125 Acosta Romero, Miguel, Op. cit., pp. 96 y 97

NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN. SON INSTITUCIONES DIFERENTES.

El derecho de petición consignado en el artículo 8º. constitucional consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente a lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al peticionario en breve término; en cambio, la negativa ficta regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa sino que ante la falta de contestación de las autoridades fiscales, por más de tres meses, a una petición que se les formule, se considera, por ficción de la ley, como una resolución negativa. En consecuencia, no puede establecerse ante dos supuestos jurídicos diversos, que la negativa ficta implique también una violación al artículo 8º. constitucional, porque una excluye a la otra.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Precedentes.....

Diferencias entre el procedimiento interpretativo y el de precisión:

En el primero el sentido del precepto aparece siempre oculto, es decir no se entiende la voluntad del legislador o se puede entender de diversas maneras al mismo tiempo, en cuanto al segundo la voluntad del legislador puede resultar muy clara, y sin embargo no sabemos hasta donde quiso llegar. En conclusión la interpretación se ocupa del análisis de una hipótesis oscura; la integración se opone creativamente a una hipótesis inexistente o no prevista; en tanto que la precisión se enfrenta a una hipótesis abierta.

JURISPRUDENCIA DE INTEGRACIÓN:

En los casos en que el juzgador deba resolver sin que para tal efecto exista un precepto legal aplicable para dirimir la controversia ("laguna de la ley"), se tendrá que remitir a otros códigos (supletoriedad), sin embargo existirán casos concretos para cuya determinación no sea procedente el uso supletorio de otros ordenamientos legales. No obstante lo expuesto el juez deberá resolver el litigio. Ejemplo: el artículo 18 del Código del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal señala: *"El silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley no autorizan a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia"*. Cuando se sucita esta situación el juez tendrá que considerar el artículo 14 Constitucional en sus párrafos siguientes:

Párrafo tercero:

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata".

Párrafo cuarto:

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

Al efecto se advierte del párrafo en cita en primer término que las sentencias deberán fundarse en el texto expreso de la ley, es decir supone la existencia de la ley y además su claridad; en segundo lugar hace referencia a la interpretación jurídica de la ley, de lo que se infiere que la ley, existiendo, pudiera no ser clara y por ende deberá interpretarse y por último expresa que a falta de ley se fundará en los principios generales del derecho que son por consecuencia valores fundamentales de la justicia y equidad.

Es importante mencionar que el juzgador al cubrir una laguna de la ley, está literalmente creando el derecho positivo, sin apoyo de la ley ordinaria, en la cual inclusive podría buscar casos de analogía para el efecto de la integración del derecho (lo crea)

Sobre el aspecto relativo a las materias en que es válida la integración del derecho hecha por los Jueces es conveniente citar el criterio expuesto en la tesis siguiente:

Instancia: Tercera Sala.-Fuente: S.J.F.- Epoca: 5ª.- Tomo.- LV.- Página: 2641.

PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO.- *"El artículo 14 de la Constitución Federal elevó, a la categoría de garantía individual el mandato contenido en los artículos 20 del Código Civil de 1884, y 1324 del Código de Comercio, en el sentido de cuando no haya ley en que fundarse para decidir una controversia, la resolución de ésta debe fundarse en los "principios generales del derecho", y la Constitución limita la aplicación de estos principios", como garantía individual, a las sentencias definitivas, en tanto que la legislación común, así como las de diversos Estados de la República, y el artículo 19 (ahora 18) del Código Civil, actualmente en vigor en el Distrito Federal, autoriza que se recurra a los Principios generales del derecho" como fuente supletoria de la ley, para resolver toda clase de controversias judiciales del orden civil. Universalmente se conviene en la absoluta necesidad que hay de resolver las contiendas judiciales sin aplazamiento alguno, aunque el legislador no haya previsto todos los casos posibles de controversia; pues lo contrario, es decir, dejar sin solución esas contiendas judiciales, por falta de ley aplicable, sería desquiciador y monstruoso para el orden social, que no puede existir sin tener como base la justicia garantizada por el Estado, y por ello es que la constitución Federal, en su artículo 17, establece como garantía individual, la de que los tribunales estén expeditos para administrar justicia, en los plazos y términos que fija la ley, y los Códigos procesales Civiles, en consecuencia con este mandato constitucional, preceptúan que los jueces y tribunales no podrán, bajo ningún pretexto, aplazar, dilatar ni negar la resolución de las cuestiones que hayan sido discutidas en el pleito; pero las legislaciones de todos los países, al invocar los "principios generales del derecho", como fuente supletoria de la ley, no señalan cuáles sean dichos principios, qué características deben tener para ser considerados como tales, ni qué criterio debe seguirse en la fijación de los mismos; por lo que el problema de determinar lo que debe entenderse por "principios generales del derecho", siempre ha presentado serios escollos y dificultades, puesto que se trata de una expresión de sentido vago e impreciso, que ha dado motivo para que los autores de derecho civil hayan dedicado conjuntamente su atención al estudio del problema, tratando de definir o apreciar lo que debe constituir la esencia o índole de tales principios. Los tratadistas más destacados del Derecho Civil, en su mayoría, admiten que los "principios generales del derecho" deben ser verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del Derecho, mediante procedimientos filosófico jurídicos de generalización, de tal manera que el juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiere pronunciado si hubiere estado presente, o habría establecido, si hubiere previsto el caso; siendo condición también de los aludidos "principios", que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas u omisiones han de llenarse aplicando aquellos; de lo que se concluye que no pueden constituir "principios generales del derecho", las opiniones de los autores, en ellas mismas consideradas, por no tener el carácter de generalidad que exige la ley y porque muchas veces esos autores tratan de interpretar legislaciones extranjeras, que no contienen las mismas normas que la nuestra.*

Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la nación. Precedentes.....

JURISPRUDENCIA DE INTERRELACIÓN:

Tiene gran relación con la Jurisprudencia de interpretación, cuyo objeto es dilucidar una norma oscura, a su vez el juzgador debe adminicular una diversidad de preceptos jurídicos para resolver un caso concreto; preceptos, que pueden pertenecer a un mismo cuerpo legal, o a varios, es decir no sólo se debería interpretar sino armonizar o conciliar los supuestos normativos que hay en una misma ley, o con frecuencia entre leyes diferentes, en decir, establece la forma en que debe entenderse la interacción de una norma con otra. **126**

Instancia: Tercera Sala.-Fuente: Apendice 1988.-Parte: II.-Tesis: 1502.-Página: 2391.

PRUEBAS. COMPUTO DEL TERMINO PARA SU OFRECIMIENTO.- *De acuerdo con la interpretación armónica del artículo 290 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal en relación con los artículos 64, 111, 123, 125, 129 y 136 del mismo ordenamiento, debe entenderse que el cómputo del término para ofrecer pruebas, cuando el auto se notifica por medio de Boletín Judicial, se inicia el día hábil siguiente a aquél en que surte plenos efectos la notificación del auto que tuvo por contestada la demanda o la reconvencción en su caso, puesto que de otro modo, si se contara como primer día del término aquél en que surte efectos la notificación, se estaría violando las reglas generales en materia de cómputo de términos procesales Civiles y se estaría reduciendo injustificadamente el plazo que la ley da a las partes para ofrecer sus pruebas*

Precedentes....

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Aquella que tiene como objeto directo de su estudio un precepto constitucional, emana exclusivamente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se aprecian dos tipos distintos de Jurisprudencia: 1. Jurisprudencia que interpreta, fija o precisa las disposiciones de la Constitución y; 2.- Jurisprudencia que declara la constitucionalidad o inconstitucionalidad de preceptos ordinarios federales o estatales.

Se estima que se asigna el mismo nombre a dos cosas distintas, a una corresponde definir la Constitución y a otra tutelarla. Por ello según afirma Acosta Romero en el estudio del Derecho Jurisprudencial Mexicano en su página ciento diecinueve que resulta correcta la clasificación siguiente: "*Jurisprudencia Constitucional y la Jurisprudencia de Constitucionalidad.*" Los mismos autores señalan que "*resulta incorrecto, por cuestión de metodología y sistemática, el proceder relativo a que en una misma Tesis se fije la inteligencia de un precepto Constitucional al tiempo que se declara la Constitucionalidad o Inconstitucionalidad de una norma ordinaria.*"

127

El error en cuestión ha sido previsto por el inciso 4º. del Capítulo Segundo, Título Segundo del Acuerdo 5/96 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a "las reglas para la elaboración, envío y publicación de las Tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación.", mismo que establece "*En la elaboración del texto de la tesis se observarán las siguientes reglas: "...[la tesis] deberá contener un solo criterio de interpretación. Cuando en una misma resolución se contengan varias interpretaciones, deberá elaborarse una tesis para cada criterio.*"

Instancia: Pleno.- Fuente: Semanario Judicial de la Federación.- Epoca 8º.- Tomo: VIII Noviembre.- Tesis: J/p. 46 91.- Página: 39.

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, COMO SUPUESTO DE PROCEDENCIA, EXISTE CUANDO A TRAVÉS DE ELLA SE DETERMINAN EL SENTIDO Y EL ALCANCE JURÍDICOS DE LA NORMA CONSTITUCIONAL SOBRE LA BASE DE UN ANÁLISIS GRAMATICAL, HISTÓRICO, LÓGICO O SISTEMÁTICO.- (Interpreta la fracción IX del artículo 107

Constitucional).- *Para determinar si en la sentencia de un juicio de amparo directo se efectúa la interpretación directa de un precepto constitucional, no basta que el Tribunal Colegiado de Circuito lo invoque o lo aplique en su sentencia, sino que es necesario que dicho Tribunal desentrañe y explique el contenido de la norma constitucional, determinando su sentido y alcance con base en un análisis gramatical, histórico, lógico o sistemático. Por*

127 Acosta Romero, Miguel, Op. cit., p. 119.

consiguiente, si la sentencia recurrida no contiene ninguna interpretación en éstos términos, no se da el presupuesto necesario para la procedencia del recurso de revisión en el amparo directo.

Precedentes...

En conclusión *“la función Teleológica (razón última de las cosas), de una Jurisprudencia de interpretación ordinaria es desentrañar el sentido de una norma oscura; en tanto que la función teleológica de una jurisprudencia de interpretación de la ley suprema es desentrañar el alma del pueblo inserto en la letra Constitucional para fijar la inteligencia del derecho público, pero también para dar coherencia, firmeza y autenticidad al cimiento de todo nuestro sistema jurídico.” 128*

JURISPRUDENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD:

Tutela la adecuación de las normas ordinarias al texto de las disposiciones constitucionales, se apoya directamente en la ley fundamental. Declara si las leyes y los correspondientes reglamentos cumplen o no con lo dispuesto en la Carta Magna; tutelando así su constitucionalidad.

En este tipo de clasificación existe otra forma de Jurisprudencia, la de legalidad, la cual versará sobre una interpretación de la ley ordinaria, vigilando si el acto judicial en que aplicó tal norma se ha ajustado debidamente al texto de la misma, lo cual constituiría la razón de su constitucionalidad. La jurisprudencia en cita quedará subordinada necesariamente al texto de dichas normas, incluso cuando el actuar del Tribunal Colegiado provenga de un mandato Constitucional.

Instancia: Primera Sala.-Fuente: Gaceta del S.J.F.-Epoca: 8ª.-Número: 63, marzo de 1993.- Tesis: J/1ª 1/93-Página: 11.

LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS. APLICACIÓN DEL ARTICULO 81 DE LA MISMA.- *El artículo 81 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, no es una norma en blanco, ya que espresamente prescribe que aquíenes porten armas, sin tener expedida la licencia correspondiente, se les aplicarán las disposiciones que establece el Código Penal Federal; y los preceptos relativos a este último cuerpo legal son el 161 y 162 fracción V, que señalan que se necesita licencia especial para portación o venta de pistolas o revólveres; y cuya infracción se castigará con pena de 6 meses a 3 años de prisión y multa de 10 a 2 mil pesos. Lo anterior implica interpretar correctamente el artículo 14 Constitucional, ya que no se aplica en forma analógica pena alguna que no esté decretada por una Ley exactamente aplicable al caso de que se trata.*

Precedentes: Contradicción de tesis4/92.....

Instancia: T.C.C.-Fuente: S.J.F.-Epoca: 8ª.-Tomo.- XII-Diciembre.-Página: 896

JURISDICCIÓN DELEGADA. LIMITES.- *El control de la legalidad de los actos que emanan del Poder Ejecutivo, ha tenido históricamente dos vías. La primera llamada jurisdicción retenida conforme a la cual los actos emanados de la autoridad administrativa de menor rango son susceptibles de ser revisados por el superior jerárquico, y los de éste por su superior y así sucesivamente hasta llegar al titular del Poder Ejecutivo Federal o Local. Este sistema fue criticado por dos razones sustanciales, porque el órgano administrativo carecía de capacidad intelectual para apreciar los temas de legalidad, dado que no siempre era un profesionista en derecho quien revisaba los actos de autoridad, y además porque era frecuente que el acto*

128 Acosta Romero, Miguel, Op. cit., p. 124.

ejecutado por el inferior había sido ordenado por el superior, quien de esta manera al revisar era juez y parte por lo que carecía de imparcialidad. A esta vía correspondieron y corresponden los recursos ordinarios administrativos en los que el reestudio de legalidad lo efectúa el mismo órgano que lo emitió o bien el superior jerárquico. La segunda vía se llama jurisdicción delegada, y el primer expositor doctrinario de tal idea fue el licenciado Teodosio Lares, quien demostró que podía coexistir una función jurisdiccional dentro de la administración pública, sin provocar un choque de poderes con el Poder Judicial respectivo. Con esta idea nació el Tribunal Fiscal de la Federación, cuya materia fue originalmente conocer de la legalidad de los actos emanados de la Secretaría de Hacienda, y así resolvía en representación del titular del Poder Ejecutivo Federal. La idea proliferó dadas sus ventajas y en el Estado de México se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer de todas las controversias de carácter administrativo y fiscal que se suscitaran entre la Administración Pública del Estado, los municipios u organismos descentralizados con facultades de autoridad y los particulares (artículo 3). La lectura de este precepto induce al error de considerar que incluye como facultad del tribunal los actos que se deriven directamente del Ejecutivo local. Sin embargo, si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo nace y se genera en la vía de jurisdicción delegada, entonces es lógico entender que los únicos actos de autoridad administrativa que están excluidos del juicio previsto en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, los son los que provienen directamente del gobernador del Estado, porque éste no puede ser delegante de facultades y al mismo tiempo ser sujeto procesal en un juicio seguido por un particular ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pues de otra manera se alteraría la naturaleza del referido tribunal que actúa en jurisdicción delegada, y precisamente en representación del gobernador del Estado.

Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito. Precedentes.....

TESIS RELACIONADAS

Novena Epoca

Instancia Pleno

Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIII, Mayo de 2001

Tesis: P./J.67/2001

Página: 702

Materia (s) Constitucional

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA, DESCENTRALIZADA Y DE LOS MUNICIPIOS. LAS FACULTADES PARA SUSTANCIAR LOS PROCEDIMIENTOS Y APLICAR LAS SANCIONES COMPETEN AL PODER EJECUTIVO ESTATAL Y A LOS MUNICIPIOS, RESPECTIVAMENTE, Y NO AL LEGISLATIVO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 40, FRACCION LV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL).

La citada disposición, en cuanto faculta al Congreso del Estado de Morelos para conocer del procedimiento de responsabilidad administrativa y sancionar a servidores públicos municipales y del Estado por virtud de las denuncias y quejas ciudadanas que en esa materia se presenten por violación a los principios de imparcialidad, probidad, profesionalismo, honestidad, eficiencia, lealtad y austeridad en el servicio público, es inconstitucional, porque se aparta de los principios que en materia de responsabilidades de los servidores públicos se desprenden del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente de sus artículos 108 y 113, de los cuales se infiere que en concordancia lógica con la naturaleza administrativa de esa materia, tanto el procedimiento como la sanción –ambos administrativos–, corresponden, por regla general, al superior jerárquico del servidor público administrativo a quien se atribuye la infracción, o bien, a un órgano específico del propio nivel de gobierno, de modo que si el Congreso Local se atribuye esas facultades a través de la reforma impugnada, rompe con el equilibrio de poderes que la Constitución Local debe guardar conforme a lo establecido por los artículos 41, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Novena Epoca

Instancia Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Agosto de 1999

Tesis: IV.1o.A.T.16 A

Página: 799

Materia (s) Administrativa

SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS AMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL).

El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución

local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.).

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.

Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: X, Agosto de 1999
Tesis: 1.7o.A.70 A
Página: 800
Materia (s) Administrativa

SERVIDORES PÚBLICOS, GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS.

El artículo 54 fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala entre otros elementos para imponer sanciones administrativas, la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la propia ley o las que se dicten con base en ella, sin que especifique qué tipo de conducta pueda generar una responsabilidad grave, esto es, el referido precepto no establece parámetros que deban respetarse para considerar que se actualiza tal situación. Por tal motivo, si la autoridad que sanciona a un servidor público no señaló tales parámetros, no incumple con el requisito a que alude tal numeral, pues de su redacción no se advierte que se imponga esa obligación a la autoridad sancionadora, por lo que queda a su criterio el considerar qué conducta puede ser considerada grave.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XII, Diciembre de 2000
Tesis: P.CLXXXV/2000
Página: 125
Materia (s) Administrativa

MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PUEDE DESTITUIRLOS POR CAUSAS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DISTINTAS DE LAS PREVISTAS EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTICULO 136 DE LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

De la interpretación de lo dispuesto en los artículos 136 y 137 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que el Consejo de la Judicatura puede destituir a un Magistrado de Circuito o a un Juez de Distrito por una causa de responsabilidad administrativa distinta de las mencionadas en el párrafo segundo del citado artículo 136, como lo es la infracción al artículo 47, fracciones V y XVIII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ello es así, porque en el primer párrafo del mencionado artículo 136 se establece claramente que las faltas administrativas en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación deben ser valoradas y, en su caso, sancionadas, de conformidad con los criterios contenidos, entre otros, en el

artículo 54 de la ley últimamente citada, el cual señala como uno de los elementos que deben considerarse para la imposición de una sanción administrativa, la gravedad de la responsabilidad en que se incurre, por lo que el juzgador, al aplicar este precepto, necesariamente tendrá que determinar si la falta cometida por el funcionario denunciado fue o no grave, de ahí que resulte inconcuso que las faltas administrativas no mencionadas en el segundo párrafo del propio artículo 136, pueden ser consideradas graves, menos graves o leves, y sólo respecto de ellas el Consejo de la Judicatura Federal deberá hacer la mencionada ponderación, pudiendo destituir al servidor público que haya cometido una falta grave. Esto es, el sistema establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para la destitución de los Jueces de Distrito y los Magistrados de Circuito, consiste en que, en el caso de que se acredite la comisión de alguna de las faltas administrativas mencionadas en el segundo párrafo del artículo 136 de la ley orgánica en cita, el referido consejo, sin realizar la ponderación de los elementos previstos en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deberá decretar la destitución del funcionario

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES, LA LEGISLACIÓN SUPLETORIA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DERIVADO DE LA, ES EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y CODIGO PENAL FEDERAL, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 45 DE DICHA LEGISLACIÓN Y NO EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

De lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que en los casos no previstos por dicha ley en el procedimiento administrativo de responsabilidades, se aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente, el Código Penal Federal; por ende, si en dicho procedimiento se aplicó supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, ello es inexacto y violatorio de los artículos 14 y 16 constitucionales.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

II.1º.A. J/15

Novena Epoca
Instancia Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: IX, Enero de 1999
Tesis: I.4º.A.220 A
Página: 872
Materia (s) Administrativa

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. ARTICULO 47, DEBIDA INTERPRETACIÓN DEL.

Al efecto, el dispositivo en cita es uno de los que integran el capítulo denominado: "Sujetos y obligaciones del servidor público", de la ley aludida; si bien en dicho precepto no se reglamenta expresamente que el resultado positivo de un análisis toxicológico, practicado a un servidor público debe sancionarse; es relevante hacer énfasis en que el artículo invocado es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a que está sujeto, por lo que si ejerce su función en contravención a dichas obligaciones, no

es necesario que la conducta irregular del servidor se encuentre tipificada en forma específica, es suficiente establecer que no se ajusta a los supuestos exigidos para examinar la responsabilidad que la acción u omisión pueda ocasionar.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Novena Epoca
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: III. Abril de 1996
Tesis: 1.4° A.90 A
Página: 437
Materia (s) Administrativa

PRESCRIPCIÓN PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS, COMPUTO PARA EMPEZAR A CONTAR LA. (ESTA TESIS MODIFICA LA MARCADA CON EL NUMERO 769 (OCTAVA EPOCA), CUYO RUBRO ES: PRESCRIPCIÓN PARA SANCIONAR A FUNCIONARIOS, NO CORRE TERMINO PARA LA INSTITUCIÓN, MIENTRAS ESTA NO TENGA CONOCIMIENTO DE LA CONDUCTA SANCIONABLE).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 78, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el término para contar la prescripción se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del en cada caso el término de tres meses o tres años; siendo momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo, contando irrelevante el momento en que las autoridades tengan conocimiento de tales irregularidades, pues el citado precepto no establece tal condición para que se dé el supuesto.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Novena Epoca
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: IX, Marzo de 1999
Tesis: 2° J.13/99
Página: 298
Materia (s) Administrativa, Laboral

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. NO PUEDE PLANTEARSE UN PROBLEMA DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACION O LA INDEMNIZACIÓN DE LEY CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN CONSTITUYE UNA SANCION POR FALTAS ADMINISTRATIVAS, YA QUE EN ESTE SUPUESTO ES IMPROCEDENTE LA VÍA LABORAL.

De lo dispuesto por los artículos 1°, 2°, 46, 47, 53, fracciones II y IV, 64 y 70 a 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deriva que la resolución por la que se impone a un servidor público la suspensión o destitución del empleo como sanción por la comisión de faltas y responsabilidades administrativas, es materialmente de naturaleza administrativa y sólo es impugnable

ante la propia autoridad que la impone a través del recurso de revocación o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ante el que también puede combatirse la resolución que recaiga al recurso de revocación, en el entendido de que de obtenerse la nulidad de la sanción en resolución que cause ejecutoria, se tiene que restituir al servidor público en el goce de todos los derechos de que hubiere sido privado con la ejecución de la sanción anulada. Por tanto, tratándose del despido, cese o suspensión de un trabajador burocrático derivado de una falta o responsabilidad administrativa, no puede plantearse el problema de prescripción de la acción laboral para demandar la reinstalación, o bien, la indemnización de ley por despido o suspensión injustificada ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que esta vía no procede respecto de un acto que no tiene naturaleza laboral sino administrativa, como lo es el cese o suspensión como sanción administrativa y, además, porque la ley burocrática resulta inaplicable

Contradicción de tesis 2/98. Entre las sustentadas por el Quinto y el Séptimo Tribunales Colegiados en materia de trabajo del Primer Circuito. 4 de diciembre de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Guitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Novena Epoca

Instancia Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Septiembre de 2000

Tesis: VI.A.78 A

Página: 807

Materia (s) Administrativa

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EL ARTÍCULO 77 BIS DE LA LEY FEDERAL DE, NO CONFIERE A LOS PARTICULARES QUE PRESENTARON QUEJA O DENUNCIA EN CONTRA DE ALGUN SERVIDOR PÚBLICO, EL DERECHO PARA INCONFORMARSE CON LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINE QUE NO EXISTE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

El texto legal de la citada norma, al establecer: "Artículo 77 bis. 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, éstos 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 a cualquier otra. ...", confiere al particular el derecho para reclamar el pago correspondiente a la indemnización por la reparación del daño, cuando previamente 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, pero este derecho surge hasta el momento en que se reúnen esas dos condiciones, mientras tanto, carece de algún derecho para reclamar la resolución que no determina la responsabilidad del servidor público frente al Estado, lo cual sólo puede hacer la administración pública o el propio funcionario interesado, como únicas partes de ese procedimiento administrativo, según se precisa en los artículos 71, 73 y 74 de la citada ley federal. Lo anterior también se corrobora de la ratio legis relativa a la adición a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con el artículo 77 bis y la fracción III del artículo 78, en vigor a partir del primero de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, donde se prevé que el derecho de reclamar el pago de la indemnización por la reparación del daño, fue sólo conferir al particular dicho

derecho, y no el de conferir el relativo para que pudiere impugnar la resolución que determine la inexistencia de la falta administrativa que hubiere denunciado.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO

Novena Epoca
Instancia Pleno
Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: III. Abril de 1996
Tesis: P.LXII/96
Página: 120
Materia (s) Administrativa

INHABILITACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS COMO SANCION POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. SU IMPOSICIÓN CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

De la interpretación conjunta de los artículos 1º, 3º, 53, 54 y demás relacionados de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente en mil novecientos noventa y tres, se desprende que las sanciones derivadas de la responsabilidad administrativa en que incurrn los servidores públicos, excepción hecha de la destitución de servidores incorporados como trabajadores de base, se imponen por resolución de las propias autoridades administrativas, ya sea la Secretaría de Estado encargada del sistema global de control o los superiores jerárquicos de los servidores responsables –titulares de las dependencias o coordinadores de sector-, lo cual conduce a afirmar que la misma regla es aplicable para la inhabilitación, de modo que la expresión empleada por el artículo 56, fracción V de la Ley en cita, de que la inhabilitación “será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente”, debe interpretarse referida a la autoridad administrativa, a quien de acuerdo con la distribución de competencias le esté asignada la atribución de imponerla, de acuerdo con los criterios relativos a la gravedad de la infracción, monto del daño causado y demás circunstancias que se previenen en la propia ley.

Novena Epoca
Instancia Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: VI, Noviembre de 1997
Tesis: III.T. J/17
Página: 458
Materia (s) Laboral

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. PRESCRIPCIÓN. TERMINO PARA LA INICIACIÓN Y CONCLUSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA E IMPOSICIÓN DE SANCIONES O CESES

La investigación administrativa que debe practicarse a los servidores públicos, prevista por el artículo 23 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, en primer lugar, debe iniciarse dentro de los treinta días siguientes, contados desde la fecha en que el superior jerárquico tenga conocimiento de los hechos motivadores de la investigación; en segundo lugar, la investigación, una vez iniciada, debe terminarse en un término no mayor de treinta días contados a partir de la fecha en que principió, sin que la misma pueda suspenderse indefinidamente, salvo causa de fuerza mayor comprobada

o a solicitud fundada del trabajador o de su representante sindical para un mejor ejercicio de su derecho de audiencia que contempla el invocado artículo 23, para que así, por último, en otro plazo igual de treinta días contados a partir de la fecha en que se concluya, se determine la situación del servidor público, esto es, se resuelva si carece de responsabilidad en los hechos atribuidos, o bien se imponga alguna sanción o cese, de haberse encontrado que incurrió en alguna de las causas que para tal efecto señala el diverso numeral 22, fracción V, de la propia ley; en la inteligencia de que si la patronal no inicia o concluye la investigación administrativa o determina la sanción o cese del empleado dentro de los términos arriba señalados, su derecho para hacerlo debe estimarse prescrito.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO

Novena Epoca

Instancia Pleno

Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Marzo de 2000

Tesis: P. XLII/2000

Página: 88

Materia (s) Administrativa, Común

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. AL RESOLVER SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE JUECES DE DISTRITO O MAGISTRADOS DE CIRCUITO PUEDE, SIN MENOSCABO DEL PRINCIPIO DE COSA JUZGADA Y DE LA AUTONOMIA E INDEPENDENCIA JUDICIALES, EXAMINAR EL APEGO A LA LEGALIDAD DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES.

Para cumplir con las funciones en materia de disciplina al resolver sobre la responsabilidad administrativa de Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, el Consejo de la Judicatura Federal puede analizar la correcta aplicación del derecho en las consideraciones expresadas al emitir sus decisiones, siendo que en el caso específico de remoción, la resolución respectiva debe ser aprobada por mayoría de cinco votos, situación que garantiza un suficiente consenso en cuanto a la determinación de responsabilidad grave de esos funcionarios. Asimismo, cabe destacar que como la única finalidad de esta revisión consiste en determinar si la actuación de los juzgadores se apegó a los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia que deben caracterizar su actividad, no es susceptible de modificar las situaciones jurídicas derivadas de las resoluciones judiciales, por no tratarse de un recurso o medio de defensa, debiendo referirse a aquellas actuaciones que constituyan una desviación de la legalidad que no sea una cuestión de criterio o arbitrio debatible u opinable, en la cual, puedan sustentarse válidamente diversas soluciones, sino que deriven de datos objetivos, como serían un evidente error o descuido, por haberse emitido en clara contravención al texto expreso de la ley aplicable o por ignorar constancias de autos de carácter esencial para la solución del asunto, lo cual no atenta contra la autonomía e independencia con que deben contar los juzgadores en el ejercicio de sus funciones, pues éstos conservan íntegras sus facultades de interpretación y decisión al emitir sus fallos, los que deben ser apegados a derecho.

CAPITULO IV. PROPUESTA DE REFORMAS AL REGIMEN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

I).- Artículo 2 LFRSP

El artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece entre otros términos lo siguiente: “Son sujetos de esta ley... **y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.**” (...y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos *públicos* federales.” Artículo 2º LFRASP), La expresión anterior no se prevé en el Título IV de la Constitución Política denominado: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, ni se incluye en el precepto 134 Constitucional (manejo de los recursos económicos realizado por los servidores públicos), vá más allá de lo que dispone la propia Ley Suprema, por lo cual es imprudente su aplicación, toda vez que como se infiere de su texto, pudieran afectarse diversas autoridades, y particulares, pudiéndoseles reclamar responsabilidades que son propias y exclusivas de los servidores públicos.

Por lo anterior se propone una adición al numeral en cuestión, en el cual se determine lo siguiente: “ Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, ***EN EL EJERCICIO DE SU ACTIVIDAD PÚBLICA***”.

La calidad de servidor público es indispensable, ya que se incurre en una responsabilidad administrativa, originando como consecuencia la aplicación de una sanción de carácter disciplinario o de índole económica impuesta en contra del infractor, alterando por ende, la relación jurídica de orden público del estado con su servidor. De lo expuesto con antelación se advierte que *resulta inconstitucional incluir como sujetos de la norma de responsabilidad administrativa a particulares por el hecho o acto de manejar recursos económicos federales, no es una causa por la cual se le pueda exigir responsabilidad administrativa, corroborando lo expuesto en lo previsto en la fracción III del artículo 109 Constitucional el cual señala los principios a que se deberá apegar estrictamente todo servidor público.*

II).- Artículo 47 LFRSP (Artículo 8º fracción XIV, Párrafo Segundo LFRASP)

De lo ordenado en el artículo 47 de la Ley de la materia, mismo que estructura y concreta las obligaciones en general, inherentes a la calidad de servidor público, considero necesario señalar las observaciones siguientes: se propone excluir del artículo referido, lo relativo al párrafo siguiente: “...Así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las

fuerzas armadas...”. Es evidente que lo aseverado en el párrafo en cuestión, no es operable a los servidores públicos en general, bien por su jerarquía, ni por la importancia de sus funciones, toda vez que el régimen jurídico castrense, únicamente es aplicable a los militares; resulta indispensable comentar que en relación al citado artículo 47 hubiera sido procedente incluir en su parte fundamental un segundo párrafo a la frase “...sin perjuicio de sus derechos laborales, **NO AFECTADOS POR LA SANCIÓN DISCIPLINARIA** , así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas...”. Toda vez que en el numeral 53, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se previnieron las sanciones de suspensión y destitución, respectivamente, por lo cual era lógico suponer que una responsabilidad administrativa pudiera tener repercusión en la relación laboral de derecho público, entre el estado y su servidor, por lo que dicho servidor seguiría conservando sus derechos laborales no afectados por la sanción correspondiente, como lo son los derivados de su antigüedad, jubilación, pensión.

III) – Artículo 13, fracción V, Sexto Párrafo LFRASP (Artículo 53, fracción VI, Tercer Párrafo LFRSP).

El numeral 13, fracción V, Sexto Párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala: “ Para que una persona que hubiere sido inhabilitada ... por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo ... se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría...”. Se propone respecto del aviso referido, **QUE LOS TITULARES DE LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, QUEDEN OBLIGADOS A FORMULAR ANTE LA SECRETARÍA DE LA FUNCION PÚBLICA, ANTES SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (SECODAM), DICHO AVISO, EN FUNCIÓN DE SUS FACULTADES DE VIGILANCIA E INVESTIGACIÓN DE ACTUACIÓN DE SUS SERVIDORES PÚBLICOS, DE ACUERDO CON LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN EL REGLAMENTO INTERNO DE LA SECODAM Y EN EL D.O.F. DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1996, EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DISCIPLINARIAS O RESARCITORIAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PUESTO QUE LA CONTRALORÍA INTERNA, ES EL ORGANO ENCARGADO DE REGULAR TOTALMENTE LO CONCERNIENTE EN MATERIA ADMINISTRATIVA,** en consecuencia, por su actividad investigadora de la conducta ilícita del servidor público, se debe conferir a los Titulares de éstos Organos, la formulación del aviso correspondiente.

IV).- Artículos 54 y 55 LFRSP

En la práctica el contenido del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es inaplicable, en base a las observaciones siguientes:

El numeral 55 de la norma en cuestión, desde antes que la autoridad administrativa considere los supuestos que deberá observar para imponer una sanción disciplinaria (Art. 54 LFRSP), ya sostiene que la misma no se podrá individualizar a favor del infractor, toda vez que el numeral en comento, previene que la sanción económica se fijará en dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, es decir *el precepto legal exige la imposición de la duplicidad de la sanción*. esta postura impide tomar en cuenta los elementos descritos en el numeral 54 para individualizar la sanción a la infracción cometida, en consecuencia propongo se modifique el artículo 55 de la ley en cita, en lo relativo a “**los dos tantos**”, integrando en su lugar el término “**HASTA DOS TANTOS**”, respetando así lo previsto en el último párrafo del artículo 111 de la Constitución Política, en el sentido de que las sanciones económicas no deberán exceder de tres tantos, permitiendo con ésta adecuación a la autoridad disciplinaria en base a los elementos que componen el numeral 54 en cita, como lo son la gravedad de la responsabilidad, medios de ejecución, monto del beneficio obtenido, circunstancias económicas, nivel jerárquico entre otros, emitir su resolución con la debida fundamentación y motivación (circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas), debiendo considerar los elementos contenidos en el precepto referido, atendiendo a su facultad discrecional para agravar o atenuar (minorar o disminuir) la sanción correspondiente.

V).- Artículo 15 LFRASP (Artículo 55 LFRSP).

Se propone asimismo en relación a la reparación e indemnización en favor de los particulares, una adición al artículo 15 del ordenamiento legal invocado, que establezca que el daño o perjuicio que se cause puede ser también a bienes o derechos privados, aunado al incumplimiento de los deberes generales consignados en el artículo 8° de la ley de referencia, quedando como sigue: “**Artículo 15.-** Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8° de la Ley, ***ASÍ COMO LOS OCASIONADOS A BIENES O DERECHOS PRIVADOS***, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados ...”. ***lo anterior se propone en el sentido de asegurarle al particular, que la autoridad reconozca su responsabilidad en materia administrativa, basándose en actos indebidos de los servidores públicos.*** es trascendental la reforma en cuestión, toda vez que el estado reconocería que el sólo ejercicio de la función pública por sí puede ocasionar daños a los particulares.

VI).- Artículo 57 y 62 LFRSP

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no precisa, ni sustenta un criterio definido para determinar el Organismo de Control Interno que le corresponde iniciar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, derivado de la inobservancia del artículo 8º (artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), toda vez que en el numeral 18 de la vigente Ley de Responsabilidades expresa que **“Cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones la Secretaría estime que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, requerirá al contralor interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área de quejas el envío del expediente respectivo, e impondrá, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes”**. En este sentido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el numeral 57 Tercer Párrafo, se advierte: **“...El superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva 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.”** Aunado a lo anterior el artículo 62 del ordenamiento legal invocado (LFRSP) establece: **“... Si se trata de responsabilidad (sic) mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se avocará directamente al asunto...”**. De los ordenamientos expuestos se infiere que **la ley no prevé un sistema para determinar que se debe entender por infracciones graves?, cuales son los lineamientos que se deben tomar en cuenta para calificar la naturaleza de los hechos?, de la misma manera no previene los casos en los cuales el servidor público incurre en una responsabilidad mayor?**, lo anterior crea confusión, concretamente en los preceptos 16, fracción IV, Primer Párrafo, 18, 19 y 20 de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como en los artículos 48, 56, fracción VI, 57, Párrafo Tercero, 60 y 62 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que la competencia del Organismo de Control Interno se determina por el hecho de prejuzgar sobre el contenido de la falta. Por lo expuesto se propone **ELIMINAR LOS PÁRRAFOS EN CUESTIÓN, O EN SU CASO ESTABLECER UN CRITERIO PROPIO QUE DEFINA QUE SE DEBE ENTENDER POR INFRACCIÓN GRAVE, POR LA NATURALEZA DE LOS HECHOS DENUNCIADOS, ASÍ COMO LO CONCERNIENTE A LAS RESPONSABILIDADES MAYORES,** eliminando así la potestad discrecional de la autoridad, que motiva incertidumbre, agravios e inseguridad jurídica al presunto infractor.

En relación con la propuesta descrita y por lo que hace a la necesidad de dar mayor claridad en el texto de la Ley de Responsabilidades, por lo que respecta a lo que se debe entender por infracción grave, es importante expresar que en la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 13 de marzo de 2002, aplicable a los servidores públicos vinculados al ámbito federal, concretamente el numeral 13, expone que las faltas

disciplinarias previstas en las fracciones VIII, X, XI, XII, IV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8º. de la propia ley, deberán considerarse como graves. **En mi opinión para formular la concepción de lo que se debe entender por conductas graves, es pertinente también proceder a establecer LOS CRITERIOS PROPIOS QUE DETERMINEN LA CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD QUE SE PRETENDE DAR, como lo es la naturaleza esencial del servicio; la jerarquía y mando del servidor público; naturaleza; efectos de la falta; modalidades; motivos; haber sido inducido por su superior para cometerla,** entre otras, toda vez que siguiendo la reforma en cita, el criterio que designa la *gravedad de la falta* frente al infractor, es **DISCRECIONAL**. Consiguientemente sigue siendo dudable que las autoridades administrativas protejan los derechos del servidor público (Garantías Individuales) frente al poder público.

Conforme al Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal, del 13 de marzo de 2002, resulta conveniente aclarar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirá siendo efectiva por lo que respecta a los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal (Artículo Segundo Transitorio).

VII).- Artículos 56 fracciones II y IV y 75 Segundo Párrafo LFRSP (Artículos 16, fracción II y 30 LFRASP).

Se propone reformar las fracciones **II** y **IV** del artículo **56** de la ley en estudio, cambiando la figura “demandar” por “**INTERPONER**”, adicionando para tal efecto a los artículos **53** de la Ley Federal del Trabajo y **46** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la facultad de rescindir sus relaciones laborales con los servidores públicos infractores sin responsabilidad para el patrón: **LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA DE DESTITUCIÓN IMPUESTA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA**, y en ese orden terminar con la confusión existente derivada de los equívocos a que lleva la redacción del texto del precepto en comento, relativa a que la sanción de destitución, de un servidor público debe ser demandada por la autoridad disciplinaria, ante el Organismo jurisdiccional laboral, siendo inadmisibles la identificación entre el **acto de despido** de un trabajador por el patrón (acto facultativo de un patrón ordinario – reglas que rigen de una manera directa el contenido obligacional del contrato), y la **destitución** de aquel por la Secretaría de la Función Pública (acto unilateral y de imperio emitido por esta – las relaciones originadas carecen de contenido prestacional manifestando únicamente actuaciones de autoridad), resultando antijurídica su confusión, toda vez que su diferencia es únicamente de carácter institucional.

Cabe aclarar que si bien es cierto que los derechos de los trabajadores son reconocidos en el artículo **123** de la Constitución Política y sus leyes reglamentarias: Ley Federal del Trabajo (Título Cuarto), Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Capítulo 1, del Título Segundo), por lo cual la autoridad administrativa no puede **destituir** o **cesar** sin la calificación de la autoridad jurisdiccional laboral, también lo es que **la sanción de destitución impuesta por**

responsabilidad administrativa se encuentra regulada en los términos del artículo 109, fracción III, y 113 Constitucional; 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y su correlativo artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos reglamentaria del Capítulo IV de la Ley Suprema, desprendiéndose de lo anterior, la facultad disciplinaria de la Administración Pública. Por otra parte es importante señalar que la exposición de motivos de la **iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982**, indica: “... la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, estará a cargo, en primer término del superior jerárquico del servidor público...los que quedan facultados para imponer sanciones administrativas que requiera una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución..., y que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es la autoridad especializada para identificar las responsabilidades administrativas, y para aplicar las sanciones administrativas, entre ellas la “...destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República...””. De conformidad con lo expuesto, se infiere que la disciplina administrativa es una potestad propia y exclusiva de la Administración Pública, indelegable e imprescriptible.

En atención al criterio afirmado con antelación y a efecto de evitar confusión en relación a las sanciones disciplinarias de **suspensión** y **destitución** impuestas a los servidores públicos de **base**, se propone **LA REFORMA AL SEGUNDO PÁRRAFO DEL NUMERAL 75 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES, (aplicable al artículo 30 Segundo Párrafo de la nueva Ley Federal de Responsabilidades) A TRAVÉS DE LA CUAL SE ELIMINE LA FRASE “...SE SUJETARÁN A LO PREVISTO EN LA LEY CORRESPONDIENTE; la Ley de Responsabilidades Administrativas se expresa en el sentido de la legislación aplicable (LFRASP)”**. La conclusión anterior se sustenta con los elementos siguientes: La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ordenamiento jurídico aplicable, de conformidad con la “frase” que se propone remover, no contempla la figura de suspensión como sanción (artículo 45 LFTSE), más aún las leyes laborales no previenen un método para aplicar la suspensión como sanción por falta administrativa. En relación a lo expuesto, la exposición de motivos en cita, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece lo siguiente: “La iniciativa ... supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral”. En razón de lo expuesto las sanciones administrativas de suspensión y destitución a los servidores públicos responsables, se aplican mediante el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades contemplado en el artículo 64, de la Ley de Responsabilidades (artículo 21 LFRASP), pudiendo impugnar la resolución administrativa sancionatoria el presunto infractor, bien ante el propio órgano disciplinario emisor a través del recurso de revocación, o directamente acudir al juicio de nulidad, lo anterior al tenor de los artículos 70, 71, y 73 de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos (artículos 25 y 26 LFRASP).

VIII).- Artículos 64 fracción II y 71 fracción II LFRSP (Artículo 21, fracción III y 26, fracción II LFRASP).

En los artículos 64, fracción II y 71, fracción II, del cuerpo normativo invocado, y en los numerales 21, fracción III y 26, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no se fija un término legal para acordar en relación al desahogo de pruebas, respecto a lo anterior, es conveniente **FIJAR UN PLAZO PRUDENTE DE 30 DÍAS HÁBILES, CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE LA AUDIENCIA CONTEMPLADA EN EL ARTÍCULO 64, (ARTÍCULO 21 LFRASP), Y EN EL PRECEPTO 71 (ARTÍCULO 26 LFRASP), A PARTIR DE QUE SE RECIBIÓ EL RECURSO Y DE LAS PRUEBAS OFRECIDAS, EN AMBOS CASOS TRATÁNDOSE DE ASUNTOS QUE POR SU ESPECIAL NATURALEZA E IMPORTANCIA SE REQUIRIERA LA PRÁCTICA DE OTRAS DILIGENCIAS, O BIEN QUE LA AUTORIDAD CONSIDERARA NECESARIO ALLEGARSE DE ELEMENTOS DE CONVICCIÓN ADICIONALES, SE ORDENARÁ POR MEDIO DEL ACUERDO RESPECTIVO, EXPRESANDO EN EL MISMO, DEBIDAMENTE FUNDADAS Y MOTIVADAS LAS CONSIDERACIONES EN QUE APOYE SU DECISIÓN DE PROLONGAR EL TÉRMINO EN CITA, PROCURANDO EN CUALQUIER MOMENTO LA CELERIDAD EN EL PROCEDIMIENTO A FIN DE QUE SEA EXPEDITO.**

IX).- Artículo 64, 77 bis y 78 LFRSP (Artículo 21, 33 y 34 LFRASP).

Como resultado de la imposición de una sanción(s) disciplinaria al servidor público responsable en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, se propone agregar al numeral 64 de la propia Ley (Artículo 21, fracción III LFRASP), **SE NOTIFIQUE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA AL PARTICULAR, CUANDO LA FALTA DEL SERVIDOR LE HAYA CAUSADO DAÑOS Y PERJUICIOS,** constituyéndose así EL INTERES JURÍDICO del particular para solicitar la indemnización por concepto de los daños y perjuicios causados conforme a lo previsto en el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Artículo 33 LFRASP), de esta manera se suprimiría la frase "...a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa", contenida en la fracción III del artículo 78 de la norma en comento y descrita en el artículo 34, Párrafo Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además la fracción en cita señala entre otros términos: " el particular afectado en su patrimonio, dispone del término de un año para reclamar la reparación de sus daños" (En la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas en el mismo caso el particular dispone de dos años – artículo 34, Párrafo Cuarto), la adecuación que se pretende

es reubicar el apartado en cuestión al numeral **77 bis** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la materia, puesto que el precepto que lo contempla, regula la extinción de la facultad sancionadora de las autoridades (**1 y 3 años**) (3 y 5 años en el artículo 34 LFRASP), y no la extinción del derecho de los particulares para solicitar la indemnización de daños y perjuicios (**1 año**) (2 años LFRASP), en cambio el ordenamiento en el que se pretende incorporar el apartado en cuestión (Art. **77 bis**) (Art. 33 LFRASP), establece lo concerniente al particular que haya sufrido daños y perjuicios como resultado de la actuación indebida de un servidor público.

Por último, se sugiere que se establezca debidamente en el Párrafo Tercero del artículo **77 bis** de la ley en estudio, en su contenido (“...Si el Organo del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial”) así como en su correlativo artículo 33, Párrafo Tercero (“...Si la dependencia o entidad determina que no ha lugar a indemnizar o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, las vías jurisdiccionales correspondientes”) **SI ES PARA IMPUGNAR LA NEGATIVA DE LA INDEMNIZACIÓN O LA RESOLUCIÓN INSATISFACTORIA, O BIEN PARA DEMANDAR DIRECTAMENTE EL PARTICULAR AFECTADO LA INDEMNIZACIÓN.**

X).- Artículo 113 Constitucional y 77 bis LFRSP (34 LFRASP).

En contravención a la limitación Constitucional en que se encuentran los particulares frente al Estado, en cuanto al resarcimiento de daños y perjuicios que les ocasionan los servidores públicos del ente público en comento, en los términos del artículo **106** del Reglamento de la Ley del Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y artículo **45** de la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Estado tiene la facultad ejecutiva de resarcirse de las conductas infractoras de sus propios servidores públicos y de terceros. Aunado a lo anterior, conforme a los artículos **53**, fracción **V**, y **55** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículos 13, fracción **IV**, y 15 LFRASP), la Administración Pública podrá imponer sanciones económicas (dos tantos) (hasta tres tantos – artículo 15, Primer Párrafo LFRASP) , a sus servidores, por el hecho de no cumplir sus obligaciones legales en el ejercicio de sus funciones obteniendo indebidamente un beneficio económico, o bien ocasionando daños y perjuicios. En relación con lo expuesto, **ES FUNDAMENTAL ELEVAR EXPRESAMENTE A NIVEL CONSTITUCIONAL, LA OBLIGACIÓN DE REPARACIÓN POR PARTE DEL ESTADO, POR HABER AFECTADO EL PATRIMONIO DEL PARTICULAR EN SUS BIENES O DERECHOS, CONCEDIÉNDOLE PARA TAL EFECTO, COMPETENCIA A LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, RESPECTO A LAS CONTROVERSIAS QUE SE DERIVEN POR DICHA APLICACIÓN, POR LO QUE SE SUGIERE ADICIONAR EL PÁRRAFO EN MENCIÓN AL TEXTO DEL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL, QUEDANDO EL ESTADO COMO**

ENTE DE DERECHO PÚBLICO, SUJETO A LEYES Y PROCEDIMIENTOS

DE FORMACIÓN ADMINISTRATIVA, es decir, comprometer al Estado en esta materia, sujetándolo a una responsabilidad propia, por actos indebidos de sus servidores, toda vez que actualmente la responsabilidad del Estado y de sus servidores, en favor de los particulares, se encuentra reconocida en los artículos 1916, 1927 y 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. En la adecuación que se propone, la responsabilidad del Estado, se deriva por cualquier actuación del servidor público que haya causado daños y perjuicios al particular (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), sin tener su origen en actos ilícitos dolosos (materia civil), siendo que el Código Civil en cita, no debe regularla, ya que éste se ocupa sólo de actos de particulares y en el caso en cuestión, es una responsabilidad de derecho público en la cual incurre el Estado, con motivo del servicio público que ejerce. Para atender lo expuesto, se propone que en el Presupuesto de Egreso de la Federación, se diseñe una partida especial denominada "Responsabilidad Patrimonial del Estado", toda vez que dicha responsabilidad, es reconocida por el ente público, en el numeral 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Con el fin de evitar confusión, se debe entender que una cosa es la responsabilidad administrativa a que se encuentran sujetos los servidores públicos y otra la obligación del Estado de responder por los daños y perjuicios que se causen a los particulares, respecto a la actuación ilícita de sus servidores públicos, sin embargo se estima que el régimen de responsabilidad del Estado, es complementario del relativo a la responsabilidad administrativa, en consecuencia la reforma que se propone, regula en forma adecuada ese vínculo de complemento.

Con el objeto de adecuar debidamente a la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, la propuesta en cuestión, se eliminaría lo relativo a la "**vía judicial**", a que aduce el Tercer Párrafo del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual hace suponer que se hace referencia a la vía directa por responsabilidad solidaria en el caso de actos ilícitos dolosos, o a la acción directa en contra del servidor público responsable y posteriormente en contra del Estado en vía subsidiaria (Art. 1927 CCDF), debiéndose incluir en su lugar "**O EL ÓRGANO JURISDICCIONAL CORRESPONDIENTE**", toda vez que se trata de una actividad jurisdiccional. (Resulta importante destacar que el artículo 33, Tercer Párrafo de la LFRASP establece las VÍAS JURISDICCIONALES CORRESPONDIENTES)

XI).- Artículo 80 fracción VIII LFRSP (Artículo 36, fracción VI LFRASP).

El artículo 80, fracción VIII, de la propia ley señala: "Tienen la obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial ...En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los tribunales de trabajo y en los **demás órganos jurisdiccionales...**". El correlativo artículo 36, fracción VI de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas establece "En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en los tribunales de trabajo y agrarios: Magistrados, Miembros de junta, Secretarios, Actuarios y **sus equivalentes**."

ESTA ÚLTIMA EXPRESIÓN DEBE COMPRENDERSE BAJO UN RUBRO GENERAL, EN VIRTUD DEL CUAL AL CREARSE NUEVOS TRIBUNALES, LAS CATEGORÍAS Y CARGOS DEL PERSONAL QUE PRESTARÁ EL SERVICIO, QUEDARÁN SUJETOS AL RÉGIMEN DE ESTA LEY, toda vez, que de conformidad con el contenido del principio actual, el personal adscrito a nuevos tribunales, no tendría obligación de presentar declaración de situación patrimonial.

XII).- **Artículo 88** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).

En relación al **artículo 88** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para sus efectos, se propone la formulación y redacción siguiente: **BAJO PENA DE INCURRIR EN EL DELITO DE COHECHO, SE PROHIBE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS, A SU CÓNYUGE, DEPENDIENTES ECONÓMICOS Y PARIENTES DE CUALQUIER GRADO, RECIBIR DURANTE EL TIEMPO DE SU ENCARGO Y UN AÑO DESPUÉS OBSEQUIOS, DONATIVOS O BENEFICIOS EN GENERAL PROVENIENTE DE CUALQUIER PERSONA.**

Sobre el particular, estimo que lo expuesto, es el sentido y objeto que se desprende de la redacción original de una manera más breve y clara

XIII).- **Artículo 89** LFRSP (Artículo 45 LFRASP).

El texto del artículo **89** de la ley de la materia sostiene: “ Cuando los servidores públicos reciban obsequios, donativos o beneficios en general ... deberán de informar de ello a la autoridad que la Secretaría determine a fin de ponerlos a su disposición ...”. En relación a lo anterior el texto del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone que “ ... deberán informarlo en un plazo no mayor a quince días hábiles a la autoridad que la Secretaría determine a fin de ponerlos a su disposición ..” De la expresión transcrita se desprende brevemente lo siguiente: Si bien es cierto que la entonces Titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), denominada posteriormente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y actualmente Secretaría de la Función Pública; mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de julio de 1994, asienta el criterio relativo a la Recepción y Disposición de Regalos, Donativos o Beneficios en general por parte de los servidores públicos, también lo es que resulta cuestionable que dicha Secretaría, ejerza tal función, toda vez que lo anterior plantea

una situación básica, la de determinar que una cuestión de esta naturaleza sólo pueda ser resuelta por un acuerdo o requiera de la expedición de un reglamento emitido por el Titular del Poder Ejecutivo de conformidad con lo previsto en el numeral **89 fracción I**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De lo anteriormente expresado, considero que los **OBSEQUIOS, DONACIONES O BENEFICIOS EN CITA, DEBEN RECONOCERSE COMO DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA NACIÓN, Y POR ENDE, REGIRSE PRIMORDIALMENTE POR LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.**

CONCLUSIONES

PRIMERA

La disciplina administrativa aplicada a un nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, se implantó al expedirse la reforma y adición al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 28 de diciembre de 1982, al que se definió como "De las responsabilidades de los servidores públicos" (actualmente se denomina "De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado"), acompañado de su ordenamiento reglamentario – Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expedida el 31 de diciembre de 1982 (Mediante reforma del 13 de marzo de 2002 se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

SEGUNDA

La Ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional del 31 de diciembre de 1982, estableció la calidad de servidores públicos a quienes desempeñaran un empleo, cargo o comisión dentro de los poderes de la unión, detallando las conductas sancionables, fijando a su vez las responsabilidades y en su caso las sanciones administrativas, las consideraciones relativas al juicio político, e identificando además las autoridades competentes y exponiendo por último lo relacionado al registro patrimonial de los servidores públicos.

TERCERA

Es fundamental esclarecer en la Ley reglamentaria (LFRSP) y en beneficio del afectado por una resolución que le impone una sanción disciplinaria, el término de **30 días** hábiles de que dispone la autoridad para declarar la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa (en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone **45 días** hábiles, previendo además la posibilidad de ampliar de nueva cuenta el término en cuestión), es decir, precisar en que momento la autoridad esta obligada a observar o no dicho término, puesto que en la práctica y de manera clara se trata sorprendentemente de un tiempo que alcanza hasta tres años (La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone cinco años), basando su incumplimiento la autoridad administrativa, en el volumen de asuntos que atiende y argumentando que no es una medida de carácter procedimental que tenga que respetar. Lo anterior constituye un ultraje al principio de la pronta y eficaz administración y procuración de justicia.

CUARTA

La Ley de la materia cita en general las obligaciones que se contraen al adoptar la calidad de servidor público, incurriendo en responsabilidad disciplinaria el servidor, cuando sus actos u omisiones contravengan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia así como por su falta de diligencia, circunstancia que resulta un instrumento favorable a la amplia potestad discrecional de la autoridad cuando quiera hacer responsable al servidor, siendo trascendental que la propia Ley reglamentaria fije y aclare en sus disposiciones, lo que se refiere por ejemplo a los casos en que se debe iniciar el procedimiento de determinación de responsabilidades por la falta tanto de diligencia como de buena conducta, y eliminar así la incertidumbre e inseguridad jurídica en que se encuentra el servidor frente a la autoridad administrativa.

QUINTA

Es indispensable que el H. Congreso de la Unión considere necesario y urgente establecer disposiciones que normen con una mayor precisión la operatividad del arbitrio o criterio por parte de la autoridad en materia disciplinaria, puesto **que el estado actual de la "tipicidad" administrativa ha traído como lamentable consecuencia una amplísima discrecionalidad de la autoridad disciplinaria por cuanto hace a la imposición de sanciones, de tal suerte que a conductas y circunstancias idénticas de los infractores han correspondido sanciones disciplinarias diferentes.**

SEXTA

La Ley Federal de Responsabilidades, así como también la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pronuncian válidamente que al aplicar las sanciones administrativas, se tomen en consideración respecto del infractor, sus circunstancias socioeconómicas, su nivel jerárquico, su antigüedad, la reincidencia, entre otros, contrariamente a lo asentado, la autoridad disciplinaria tiende a ignorar en un muy alto número dichos elementos, razón por la cual sería conveniente realizar en el ordenamiento secundario la adecuación correspondiente que haga operable la observación de los elementos descritos, y disminuir en su caso la discrecionalidad de la autoridad disciplinaria encargada de aplicarlos.

SÉPTIMA

El régimen disciplinario (relación jurídica Estado-empleado), a tiende a lineamientos de derecho público, concretamente de derecho administrativo, regulado en la Ley Suprema y reglamentado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuyo ámbito de aplicación no produce efectos fuera de la administración pública, razón fundamental que hace suponer que las responsabilidades administrativas son propias única y exclusivamente de los servidores públicos, circunstancia que contraviene lo previsto en la Ley secundaria en cita, al disponer ésta como sujetos de la misma, además, a todas las personas que manejen o apliquen recursos económicos federales (la nueva Ley Federal de responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos derogó el término económicos y adicionó el de públicos), por lo cual es necesario esclarecer en la Ley secundaria el estado real de la mencionada disposición.

OCTAVA

En virtud de la gran complejidad a través de la cual se desarrolla la administración pública, se deben imponer parámetros de comportamiento para el efecto de evitar abusos y desviaciones de poder por parte de sus administradores, es decir, que sus actos se lleven a cabo conforme a la ley. Sobre el particular, es necesario intentar provocar y fomentar la práctica responsable de las disposiciones conducentes en el régimen de responsabilidades administrativas, y convertir la amplia facultad discrecional de la autoridad disciplinaria que la propia Ley le concede en una facultad regulada, todo ello con el objeto de obtener la mayor eficiencia y eficacia en materia de administración pública.

NOVENA

Es conveniente expresar que los cambios que se han producido en los distintos ordenamientos jurídicos que rigen la responsabilidad en materia administrativa, han demostrado que resulta poco efectivo obtener la eficiencia de la administración, lo más indicado de acuerdo a mi opinión, es conformar la propia administración, de servidores que en su saber y actuar respeten el derecho y lo ejerzan con sentido ético y de justicia y por ende sean hombres justos y honestos, para lograr lo anterior, sería necesario diseñar métodos, planes y programas en base a los cuales se identifique a los servidores que ostenten la **sabiduría y experiencia probada** en relación al cargo conferido, toda vez que ha sido una "tradicción" convertida en regla, que el cargo se asigne únicamente por el reconocimiento de la "recomendación", "influencia", "distinción" que represente "propiamente" al aspirante.

DECIMA

Todo Estado en la fundación de su formación, organización y funcionamiento, crea sus propias autoridades, determinando el marco legal que regirán sus actos, mediante la aprobación de los distintos ordenamientos legislativos que el propio Estado impone normativamente. Dentro de este contexto se entiende que respetará y brindará protección al derecho que integra la función privada (particulares) en relación con la función pública del propio Estado.

DECIMA PRIMERA

El papel protagónico que tiene el Estado de derecho, se circunscribe en la supremacía absoluta del imperio de la ley (normas jurídicas) determinadas en la ley fundamental, ciertamente se entiende que al Estado le concierne crear el derecho. Consiguientemente su función administrativa (administración pública), legislativa y jurisdiccional en el ejercicio del poder público, deberá respetar y subordinarse al régimen jurídico que impone, por ende tiene la obligación ineludible de aplicar y observar íntegramente el derecho instituido, sin distingo alguno incluyéndose la posibilidad de hacerse responsable al Estado mismo.

DECIMA SEGUNDA

Un Estado de derecho, equivale a la legalidad y legitimidad del Estado mismo y de sus autoridades, lo que hace inadmisibles su irresponsabilidad, generando en consecuencia confianza y respeto concretamente en relación al funcionamiento de la administración pública, lo que se traduce en que el propio estado responderá de los conflictos que se susciten entre particulares y sus propios órganos, así como de la ilegalidad de los actos de la Administración.

DECIMA TERCERA

Dentro de la actividad del Poder Ejecutivo Federal (administración pública), sus servidores en el ejercicio de su función, siempre estarán expuestos a cometer una infracción o delito, lo cual implicará una responsabilidad de naturaleza administrativa, política, penal y civil o patrimonial en la función pública. Por lo que respecta a la primera de ellas, se inicia un procedimiento previo que determine la responsabilidad del infractor, incluso se requiere realizar lo anterior por lo que se refiere a la responsabilidad patrimonial para poder intentar exigir al Estado la reparación para los efectos a que alude el artículo 77-bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y su correspondiente artículo 33 (LFRASP).

DECIMA CUARTA

En materia de responsabilidad patrimonial y en el caso de que el servidor público haya cometido la falta en el ejercicio de las funciones que le fueron encomendadas, el afectado tendrá en consecuencia a su favor como responsable **subsidiario** al Estado, lo que se traduce que el responsable directo de la infracción es el servidor público y sólo que en el supuesto de que éste no tenga bienes o bien cuente con los mismos de una manera insuficiente el Estado es responsable **subsidiario** ante el particular demandante.

DECIMA QUINTA

Los artículos 1910 y 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal, constituyen la base del principio de la responsabilidad **subsidiaria** del Estado, en el caso de que el servidor haya causado daños en ejercicio de su encargo, resulta entonces que inexplicablemente el responsable directo de la infracción, sea el servidor público.

DECIMA SEXTA

Tratándose de la responsabilidad subsidiaria del Estado, el particular además de haber logrado que en un procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad administrativa del servidor infractor, deberá ahora también acreditar la insolvencia del servidor público como condición de procedencia para demandar al Estado subsidiariamente en materia de reparación de daños. Lo anterior genera prácticamente la inmunidad del propio estado imponiendo su voluntad, violentando el derecho creado por él mismo al no admitir su responsabilidad.

DECIMA SÉPTIMA

Es fundamental que el Estado admita su responsabilidad directa por daños causados por sus servidores, es decir, que el afectado pueda acudir al Estado sin necesidad de un procedimiento disciplinario previo, lo que significa que el Estado reconozca su responsabilidad directa y por ende indemnice al particular desde el momento en que se le haya acreditado los daños causados en el patrimonio del propio particular, sin que medie la falta o culpabilidad de sus agentes, toda vez que de acuerdo a la legislación actual, se reconoce una responsabilidad indirecta por parte del Estado, supuesto que imposibilita hacer responsable al Estado mismo.

DECIMA OCTAVA

Si la característica del régimen de estado de derecho es la existencia de un orden constitucional, es de suma importancia precisar que la Constitución Política de los Estados Mexicanos no establece de manera expresa en que momento procede en su caso la responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, la Ley Fundamental del Estado no incorpora un precepto legal sobre el cual descansa la Institución de su responsabilidad, propiamente, **no consigna como garantía individual la obligación del Estado de indemnizar a los particulares por los daños o lesiones que éstos sufran derivado de su actuación administrativa.**

DECIMA NOVENA

Actualmente nuestro país no ha progresado en relación al régimen resarcitorio del Estado, por virtud del cual al causar un daño el propio Estado debería indemnizar al particular perjudicado, haya concurrido o no culpa de sus servidores. Es conveniente señalar que en lo previsto en el contenido de los artículos 1910 y 1927 del Código Civil del Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, se reconoce una responsabilidad directa del servidor público y subsidiaria (acción directa en contra del servidor público y posteriormente en contra del ente público), a cargo del Estado, para reclamar la responsabilidad patrimonial, sin embargo éste reconocimiento es a través de la vía civil y por ende en un ordenamiento de carácter civil, y el Estado nada tiene de civil, sino que es un ente de derecho público que como tal, debería quedar sujeto a ordenamientos de naturaleza administrativa, aunado a lo anterior y agravando la situación del particular que soporta el daño, el derecho de solicitar su reparación, de acuerdo al artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en su correlativo artículo 33 (LFRASP), surge una vez que se determine la responsabilidad administrativa del servidor público responsable, de esta manera el derecho del particular queda supeditado a la debida y exacta aplicación de la ley, por parte del Organismo de Control Interno que no pocas veces, hay que reconocerlo, ha emitido sus determinaciones conforme a lo que prescribe la norma.

VIGÉSIMA

Es evidente que podemos afirmar que la situación jurídica vigente, respecto de la responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro país (régimen legal), es cuestionable y opera en un inconcebible estado de atraso frente a los distintos Estados modernos que no aceptan más la irresponsabilidad del propio Estado. De la consideración expuesta es relevante mencionar como ejemplo la Constitución de España que expresa en su artículo 106.-2 *“que los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servidores públicos.”*

VIGÉSIMA PRIMERA

Es indudable que toda ausencia de responsabilidad directa del Estado, implica que un sistema de derecho no es completo si no garantiza al ciudadano los medios adecuados de obtener reparación por los perjuicios que le ocasiona.

VIGÉSIMA SEGUNDA

Por virtud de la expedición de la Constitución de 1917 y por ende de la aprobación del artículo 108 de la nueva Ley Suprema, se le otorgó al Presidente de México un poder omnipotente, concediéndole amplias facultades y colocándolo principalmente por encima de la Ley Fundamental, lo que se traduce en la irresponsabilidad del propio Presidente. Lo anterior constituye una excepción al principio de que “nadie se encuentra por encima de la ley”, está afirmación descansa precisamente en que no existe interpretación relativa a determinar exactamente que se debe entender por “traición a la patria” y “delitos graves del orden común”, supuestos que exponen la responsabilidad, en relación al Presidente de la República (Artículo 108 Constitucional), como consecuencia en el cuerpo normativo reglamentario (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), no se enumeran ni mucho menos se especifican

concretamente los delitos que pudieran originar responsabilidad por parte del presidente durante el ejercicio de su cargo y en cambio, inexplicablemente la Ley Fundamental, inserta frases respecto de las cuales no se ha definido una interpretación exacta durante todo el tiempo de su desarrollo (84 años).

VIGÉSIMA TERCERA

Es incuestionable que se deben imponer medidas de control que disminuyan el poder absoluto del Presidente de la República, como lo es por ejemplo: que derivado de la actuación indebida de los Secretarios de Estado (nombrados y removidos libremente por el presidente), se les pueda atribuir el fincamiento de responsabilidades y consecuentemente la aplicación de la sanción correspondiente, y una cuestión trascendental es el de proveer lo necesario para determinar cuando el presidente es responsable si rompe o trata de romper el orden constitucional, o si no cumple sus obligaciones constitucionales, así como el de imponer mecanismos que disminuyan su interferencia y control en los medios de comunicación electrónicos y de esta forma disminuir tanto la fuerza y el poder que se ha dicho tiene respecto de la de un rey absoluto.

VIGÉSIMA CUARTA

El juicio político procede en contra de ciertos servidores públicos que contraen responsabilidad política, cuando sus actos u omisiones redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Resulta importante observar que los supuestos que rigen dicho juicio, consisten en simples observaciones generales atribuidas al servidor público en el desempeño de su función o con motivo de su cargo, creando incertidumbre en su interpretación y dependiendo del criterio del órgano encargado de su interpretación y aplicación, lo que provoca que dicho juicio no se haga efectivo en la práctica, pero no es entendible que permanezca sin cambiar o que se pase por alto tan grave continuidad.

VIGÉSIMA QUINTA

Dentro de la práctica sería innumerable citar los casos en los cuales los actos de los servidores públicos se han realizado de manera ilegal, lastimosa y prepotente, como lo es por ejemplo lo concerniente a la figura del "fuero", de que gozan los diputados y senadores en el orden federal, consignado en el artículo 61 de la Ley Fundamental, siendo que los servidores públicos, en cita, no podrán ser reconvenidos por la autoridad, toda vez que la inmunidad que la ley les ha otorgado, los protege de cualquier persecución penal, denuncia o acusación, es decir, no se puede formular en su contra ningún cargo por la expresión de sus ideas en ejercicio de su cargo, no obstante que esa expresión constituya un delito de injurias, calumnias, difamación, o bien que inciten a cometerlo. A este respecto, es necesario recordar que la Ley Suprema no contiene expresamente *una limitante al fuero para el caso de delitos flagrantes*, por lo cual también la irresponsabilidad absoluta de que gozan dichos servidores, la hacen extensiva a los actos que realizan en su vida privada. Sirve mencionar como excepción a lo anterior, por ejemplo la Constitución de España, la cual contempla sobre éste tema que "*Durante el periodo de su mandato de los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito.*" (Artículo 71.-2) y

VIGÉSIMA SEXTA

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tiende como en todo ordenamiento jurídico a no ser perfecta sino perfectible, y por ende es necesario renovarla y orientarla para su efectiva aplicación y anular en consecuencia toda impunidad, lo cual producirá el **respeto y credibilidad** del régimen disciplinario en la función pública, ahora tan lastimado por la sola actuación de sus propios servidores que tienen como encargo investigar la presunta comisión de un acto indebido y en su caso imponer la sanción disciplinaria correspondiente y que al desconocer las normas que deberán aplicar y derivado de su apreciación personal opuesta al régimen de responsabilidades, afectan intereses públicos o de particulares, sin que se les imponga un castigo ejemplar por obrar de un modo distinto de aquél a que los obliga la ley.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, México, Porrúa, 1995. PP. 350
- Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1995. PP. 1134
- Autores Varios, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Porrúa, 1984. PP. 70
- Báez Martínez, Roberto, Manual de Derecho Administrativo, México, Editorial Trillas, 1990. PP. 220
- Bielsa, R., Derecho constitucional, 3ª ed., Depalma, Buenos Aires, 1959, PP. 596
- Borja Martínez, Manuel, "La responsabilidad civil", *Revista Praxis*, núm. 60, INAP, México, 1984. PP. 161
- Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 2001. PP. 927
- Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, México, Porrúa, 1988. PP. 756
- Cárdenas, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios públicos, antecedentes y leyes vigentes de México, México, Porrúa, 1982. PP. 567
- Castro Estrada, Alvaro, Responsabilidad patrimonial del estado, México, Porrúa 1997. PP. 530
- Carpizo, Jorge, Derecho constitucional en las humanidades en el siglo XX, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976. PP. 509
- Carpizo, Jorge, El Presidencialismo mexicano, México, Siglo Veintiuno Editores, 1978. PP. 220
- Carpizo, Jorge, El Presidencialismo mexicano, México, Siglo Veintiuno Editores, 1985. PP. 240
- Carpizo, Jorge El presidencialismo mexicano, México, Porrúa, 1993. PP. 240

- Cosío Villegas, Daniel, El Sistema Político Mexicano, las posibilidades de cambio, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1972. PP. 116
- De la Madrid Hurtado Miguel, El Ejercicio de las Facultades Presidenciales, México, Porrúa, 1999. PP. 372
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El derecho disciplinario de la función pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1990. PP. 167
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, 4ª ed., México, Porrúa, 2001. PP. 211
- Díaz de León, Marco Antonio, Diccionario de derecho procesal penal, t. 1, México, Porrúa, 2000. 940
- Díaz, Luis Miguel, Responsabilidad del Estado y Contaminación, Aspectos Jurídicos, 1ª. ed., México, Editorial Porrúa, 1982. PP. 892
- ____ Diccionario de la lengua española Real Academia Española, Madrid, Espasa Calpe, 2001. PP. 2368
- ____ Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa-UNAM, 1992. PP. 3923
- ____ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, Porrúa, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, 1998. PP. 1089
- Escriche, Joaquín, Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, vol. 2, Bogota, Temis, 1987. PP. 878
- Fix – Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, Estudios Jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario, México. UNAM, 1992. PP. 1025
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1987. PP. 506
- Fraga, Gabino, Derecho administrativo, México, Editorial Porrúa, 1994. PP. 506
- García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, t. 2., 4ª. ed., Madrid, Civitas, 1997. PP. 721
- García Maynes, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, México, Editorial Porrúa, 1974. PP. 444
- Garrone, José Alberto, Diccionario Manual Jurídico Abeledo – Perrot, Buenos Aires, Abeledo – Perrot, 1994. PP. 782

- Gaxiola, Jorge Francisco, Orígenes del Sistema Presidencial, Génesis del acta constitutiva de 1824, en Revista de la Facultad de Derecho de México, T. II, No. 6, Abril-Junio, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1952. PP. 33
- Goldstein Raúl, Diccionario de derecho penal y criminología, 3ª. ed., Buenos Aires, Astrea, 1993. PP. 951
- González Avelar, José Miguel, La Constitución Constituyente de Apatzingán, en "La Constitución de Apatzingán y otros ensayos," Sep-Setentas, núm. 91. México, SEP, 1973. PP. 190
- González Pérez, Jesús, Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, 1ª. ed., Madrid, Editorial Civitas, 1996. PP. 439
- Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho de las obligaciones, México, Cajica, 1978. PP. 730
- Haro Belchez, Guillermo, El régimen disciplinario en la función pública, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1993. PP. 188
- Karl Loewenstein, Teoría de la Constitución, Barcelona, Ariel, 1965. PP. 360
- Lánz Cárdenas, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, antecedentes históricos y legislativos, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. PP. 674
- Lanz Cárdenas, José Trinidad, la Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta, Revista INAP – PRAXIS, No. 65, 1984. PP. 120
- Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación citada por Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1999.
- Margáin Manautou, Emilio, El Recurso Administrativo en México, México, Editorial Porrúa, 1999. PP. 285
- Mendoza Berrueto Eliseo, El Presidencialismo Mexicano, México, FCE., 1998. PP. 384
- México (Ciudad). Universidad Nacional. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994. PP. 298
- México (Ciudad) Universidad Nacional Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, vol. 2, 2ed. revisada y aumentada, México, Porrúa, 1987. PP. 980
- Morales Paulín, Carlos Axel, Derecho Burocrático, México, Porrúa, 1995. PP. 720

- Moreno Rodríguez, Rogelio, Vocabulario de derecho y ciencias sociales, Buenos Aires, Depalma, 1974. PP. 483
- Ortiz Reyes Gabriel, El control y la disciplina en la Administración Pública Federal, México, Fondo de Cultura Económica, 1988. PP. 153
- Palomar de Miguel, Juan, Diccionario para Juristas, t. 1., México, Porrúa, 2000. PP. 865
- Parada Gay, Francisco, citado por Ignacio Burgoa Orihuela, Derecho Constitucional Mexicano, 3 ed., México, Porrúa, 1979.
- Péreznieto Castro, Leonel, Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, México, Porrúa, 1987. PP. 760
- _____
Procuraduría General de la República, La responsabilidad de los funcionarios públicos en la legislación mexicana, México, 1980. PP. 443
- Sánchez Medal, Ramón, La responsabilidad civil por los actos ilícitos de los funcionarios públicos, Sobretiro de la Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, México, año 9, núm. 9, 1985. PP. 159
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1994. PP. 905
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1999. PP. 905
- Soberanes Fernández, José Luis, "La responsabilidad administrativa de los servidores públicos", *las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1984. PP. 113
- Soto Alvarez Clemente, Selección de términos jurídicos, políticos, económicos y sociológicos, México, Limusa, 1981. PP. 299
- Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1998. PP. 653
- Torre Villar, Ernesto de la , La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano, México, UNAM, 1964, p. 57; Gamás Torruco, José, Los derechos del hombre en la Constitución de Apatzingán, p. 357; Noriega, Alfonso, Los derechos del hombre en la Constitución de 1814, p. 413, estos dos últimos en varios, "Estudios sobre el Derecho Constitucional de Apatzingán", México, UNAM, 1964. PP. 439

LEGISLACION

LEYES FUNDAMENTALES

- Constitución de Cádiz de 1812
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824
- Constitución de 1836
- Bases Orgánicas de la República Mexicana del 12 de junio de 1843
- Constitución Política de la República Mexicana de 1857
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

LEYES SECUNDARIAS

- Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.
- Código de Procedimientos Federales (reforma del título preliminar – 3 de octubre de 1900).
- Código Financiero del Distrito Federal.
- Código Fiscal de la Federación.
- Código Penal Federal.
- Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.
- Ley del Congreso General Sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación del 03 de noviembre de 1870.
- Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución del 06 de junio de 1896.
- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados del 30 de diciembre de 1939.
- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 27 de diciembre de 1979.
- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley Federal del Trabajo.

- Ley del Tribunal Contencioso Administrativo.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. (16-XII-1908).
- Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

- Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.
- Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

- 08-XII-1870.-Decreto que establece un periódico con el nombre "Semanario Judicial de la Federación."
- 30-XII-1949.-Decreto que adiciona la fracción III del artículo 1º. de la Ley de Expropiación.
- 28-XII-1982.-Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4ª., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 29-XII-1982.-Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 31-XII-1982.-Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 22-XII-1993.-Decreto que reforma adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

- 24 XII-1996.-Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 04-XII-1997.-Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 13-III-2002 Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal.

ACUERDOS

Acuerdo 5/96 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a "las reglas para la elaboración, envío y publicación de las Tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación."

Acuerdo en el que se establece el procedimiento para la recepción y disposición de los obsequios, donativos o beneficios en general que reciban los servidores públicos. (D.O.F. del 26 de julio de 1994)

ESTATUTO

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal