



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**“LA INEXISTENCIA DEL CONCEPTO DE GRAVEDAD EN LA LEY
FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS”**

T E S I S

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

PRESENTA:

MARTHA GARCIDUEÑAS MUÑOZ

ASESOR: LIC. JAVIER GÓMEZ JIMÉNEZ



OCTUBRE 2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**



ÍNDICE GENERAL

"LA INEXISTENCIA DEL CONCEPTO DE GRAVEDAD EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS"

INTRODUCCIÓN.....	I
DEDICATORIAS.....	V
CAPÍTULO I. EL SERVIDOR PÚBLICO.....	1
1.1 Definición Constitucional.....	2
1.2 Definición Legal.....	4
1.3 Conceptualización Doctrinal.....	6
1.4 Categorías de los servidores públicos.....	9
1.5 El nombramiento.....	13
CAPÍTULO II. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	16
2.1 La regulación Constitucional de las Responsabilidades de los Servidores Públicos en México a través de la historia.....	17
2.1.1 <i>La regulación inicial en la Constitución de 1812.....</i>	18
2.1.2 <i>La Constitución de Apatzingán en 1814</i>	21
2.1.3 <i>La Constitución de 1824.....</i>	24
2.1.4 <i>Los tipos de Responsabilidades en el Centralismo, las bases Orgánicas de 1843 y el acta constitutiva y de reformas de 1847.....</i>	28
2.1.5 <i>La Constitución de 1857, la "Ley Porfirio Díaz" y la "Ley Juárez".....</i>	39

2.1.6	<i>La regulación en la Constitución de 1917.....</i>	45
2.1.7	<i>Las Reformas en 1982 al Título Cuarto de la Constitución de 1917.....</i>	51
2.2	<i>Régimen legal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos a través de la historia.....</i>	60
2.2.1	<i>Ley de Responsabilidades del los Funcionarios y Empleados de la Federación, 1940.....</i>	60
2.2.2	<i>Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, 1980.....</i>	62
2.2.3	<i>Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 1982.....</i>	63
2.2.4	<i>Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2002.....</i>	69

**CAPÍTULO III. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS
RESPONSABILIDADES DEL SERVIDOR PÚBLICO..... 70**

3.1	Responsabilidad Política.....	71
3.1.1	<i>Artículos 109 fracción I, 110 y 114 y 28 párrafo séptimo.....</i>	73
3.2	Responsabilidad Penal.....	77
3.2.1	<i>Artículos 109 fracción II y 111.....</i>	78
3.3	Responsabilidad Civil.....	82
3.3.1	<i>Artículo 111 párrafo octavo.....</i>	82
3.4	Responsabilidad Administrativa.....	84
3.4.1	<i>Artículos, 109 fracción III, 113, 114.....</i>	85

CAPÍTULO IV. RÉGIMEN LEGAL DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS..... 88

4.1	Obligaciones de los Servidores Públicos.....	89
4.2	Autoridades competentes.....	90
4.3	Procedimiento disciplinario.....	92
4.4	Las sanciones por falta administrativa.....	99
4.4.1	<i>Amonestación privada o pública</i>	101
4.4.2	<i>Suspensión</i>	102
4.4.3	<i>Destitución</i>	103
4.4.4	<i>Sanción económica</i>	104
4.4.5	<i>Inhabilitación temporal</i>	106
4.5	Elementos de las sanciones por falta administrativa.....	107
4.6	Reglas para la imposición de las sanciones.....	109
4.7	Término para la prescripción.....	111
4.8	Medios de defensa.....	112

CAPÍTULO V. LA GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y LA INEXISTENCIA DE SU CONCEPTUACIÓN..... 116

5.1	Definición Constitucional y legal.....	117
5.2	Conceptualización doctrinal.....	118
5.3	La gravedad de la responsabilidad como elemento para la imposición de la sanción administrativa.....	123
5.3.1	<i>Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos</i>	126

5.3.2 <i>Artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos</i>	127
5.4 Propuesta del Concepto de Gravedad de la Infracción.....	128
CONCLUSIONES	131
BIBLIOGRAFÍA	139

Si la pobreza de mi ingenio, mi escasa experiencia de las cosas presentes y las incompletas noticias de las antiguas hacen esta tentativa defectuosa y no de gran utilidad, al menos enseñaré el camino a alguien que con más talento, instrucción y juicio realice lo que ahora intento, por lo cual si no consigo elogio tampoco mereceré censura. ✓

Maquiavelo.

Introducción

INTRODUCCIÓN

El poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente, "*Power tends to corrupt an absolute power corrupts absolutely*".¹

El sistema de responsabilidades debe ser viable, porque uno impracticable niega la sumisión a la Ley de los representantes del gobierno en sus tres ramas y, en particular, de la administración pública, se lastima el Estado de Derecho y se cae en lo que éste históricamente combate: la arbitrariedad. Decir Estado de Derecho es decir Estado Constitucional, Estado Democrático. A este respecto, es pertinente recordar que HEGEL, en un escrito de juventud se refirió a las "tiranías" como "Estados sin Constitución". Los Estados democráticos se caracterizan por la posibilidad de llamar a cuentas a sus gobernantes para que respondan por sus actos.

Si bien el hablar de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos pudiera resultar un tema muy basto, en el presente trabajo de investigación nos limitaremos a demostrar las deficiencias que presenta la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con respecto a la nula definición del concepto de gravedad para calificar la infracción administrativa derivada del incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX y XXIII del artículo 8 de la Ley.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos es un freno a la extralimitación o a la omisión en sus actividades o funciones. En este sentido y en un proceso de causación circular acumulativo, este sistema se funda en el Estado de Derecho, pero actuante, lo fortalece y desarrolla, y este nuevo Estado de Derecho que fortalecido y desarrollado, perfecciona el sistema de responsabilidades. El Estado de Derecho "ha avanzado y continua avanzando en la

¹ Valdés S, Clemente. El Juicio Político. México, 2000. Ediciones Coyoacan. P. 53.

medida en que los poderes arbitrarios se sustituyen por poderes jurídicamente controlados, los órganos irresponsables por órganos jurídicamente responsables, en fin, en la medida en que el ordenamiento jurídico organiza la respuesta a la violencia que proviene, no solo de los ciudadanos particulares, sino también de los funcionarios públicos... la evolución del ordenamiento jurídico se expresa, no ya en la restricción, sino en la ampliación del aparato sancionatorio. Un ordenamiento es más jurídico... cuanto más perfeccionadas están las técnicas sancionatorias".²

Creemos que el conceptuar la gravedad nos proporcionará los elementos para determinar el incumplimiento a una conducta considerada como tal o no, la Ley en el artículo 13 establece las sanciones que van desde la amonestación hasta la inhabilitación siendo esta última de 6 meses como mínima a 20 años como máxima y cuando sea una infracción grave, además se le impondrá la sanción de destitución, el propio artículo de la Ley vigente contempla a qué se debe considerar **infracción grave**, sin llegar a definirla lo que la Ley de 1982 no hacía, siendo aun más angustiante esta imprecisión, si bien es considerada como infracción grave el **incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX y XXIII del artículo 8 de la Ley**, debemos tener presente que esta sanción es la consecuencia de un acto u omisión del servidor público que en ejercicio de sus funciones incumple con alguna de las obligaciones legales impuestas para preservar los valores fundamentales del ejercicio del poder.

La manera en que puede ser cubierto el vacío de la ley, con respecto a la gravedad de la responsabilidad administrativa, consiste en conceptuar la misma tomando como base cada una de las fracciones del artículo 8 que son consideradas infracciones graves al no someterse el Servidor Público a lo que establecen,

² Juárez Mejía, Godofino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. México, 2002. Editorial Porrúa. P XIX

siendo diferenciadas a partir de los elementos propios de cada una atendiendo a la naturaleza de las mismas y a los fines que se pretendían al incumplir en cada una de ellas, permitiendo designar una sanción equitativa y la correcta aplicación de la Ley, dejando así de lado la determinación discrecional de la autoridad; es interesante, necesario y urgente realizar esta precisión radicando la relevancia de este planteamiento justamente en esto.

El primer capítulo, contiene las definiciones del servidor público en los ámbitos Constitucional, legal y doctrinal, así como las categorías y la importancia de su nombramiento.

El segundo capítulo contempla los antecedentes históricos de las Responsabilidades Administrativas en México, divide el capítulo en dos aspectos el Constitucional y el legal, desde nuestra primera Constitución en 1812, la primera Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación en 1940, analizando las reformas por las que han pasado, hasta la Ley Vigente.

El tercer capítulo hace un estudio sobre el régimen Constitucional de los cuatro tipos de responsabilidades de los servidores públicos, la política, la penal, la civil y la administrativa.

El capítulo cuarto contiene un análisis de La Ley reglamentaria del Título Cuarto de las Responsabilidades de los Servidores públicos, donde se establecen las obligaciones de los servidores públicos, las autoridades competentes, el procedimiento disciplinario, las sanciones por falta administrativa, los elementos de las sanciones por falta administrativa, las reglas para su imposición, el termino para las prescripción y los medios de defensa.

El quinto y último capítulo comprende el tema más importante de la investigación, la gravedad de la responsabilidad administrativa y la inexistencia de

su conceptualización, la búsqueda de una posible definición constitucional y legal, así como la doctrinal, se planteará la posibilidad de conceptualizar la gravedad de acuerdo a nuestro criterio tomando como base algunas definiciones cercanas al tema que nos ocupa y las fracciones cuyo incumplimiento son consideradas infracciones graves.

Agradecimientos

Señor Jesucristo

Hoy como siempre quiero darte las gracias, solo que de manera especial porque me has permitido hacer realidad este maravilloso sueño, por no abandonarme ni un segundo, por acompañarme en cada paso día a día, por poner los medios para hacer un poco más fácil mi caminar por este sendero, porque sin ti jamás si quiera hubiera empezado.

A mi Madre, Marce

A ti que has sido el pilar más importante de mi vida, porque gracias a ti hoy estoy aquí y en esta etapa, por tu amor y apoyo incondicional, por tu amistad, por tu lealtad, por no dejarte vencer por las adversidades, por ser mi ejemplo, por todo lo que me faltó decirte y que tu bien sabes, pero sobre todo por ser mi mamá, porque has dejado tu vida, tu tiempo, tu esfuerzo, pero sobré todo tu amor en mí, porque gracias a ti, hoy lo he logrado.

A mi Padre Alfredo

Por asumir una responsabilidad muy difícil de cumplir y por hacer tu mejor esfuerzo para ello, porque en su momento tu apoyo fue muy importante, por enseñarme que se puede seguir adelante pese a los obstáculos que en el camino se presenten, por transmitirme tus ganas de vivir y de seguir adelante, por retarme a cumplir mis metas.

A mis Papás, Tomás y Jovita

Por enseñarme lo bello de la vida, por su amor incondicional, por ser no solo mis abuelos, sino mis padres, porque también este sueño es suyo, gracias por todo.

A mis tíos Gregorio, Feliciano, Jovita, Mateo y Nina.

Por apoyarme de todas las maneras humanamente posibles, por no dejarme sola en el camino que hoy llega al final de una meta, y que seguiré al lado de ustedes, gracias Goyin., Gracias familia Muñoz Sánchez

A mis sobrinos y primos Miriam, Karen, Marisol, Aida, Víctor, Joel, Alejandro, Toño y Francisco.

Esperando que en un día no muy lejano, ustedes también se encuentren en esta etapa, es mi mayor deseo verlos convertidos en Universitarios Titulados, pero sobre todo hombres y mujeres felices.

A toda mi familia

Por compartir todos los momentos de alegría y estar siempre juntos en los tiempos difíciles a los cuales nos hemos enfrentado, siempre respetándonos y queriéndonos.

*A la Universidad Nacional
Autónoma de México*

Por ser mi ALMA MATER y darme el orgullo de ser universitaria formando así parte de la máxima casa de estudios de Latinoamérica.

*A la Facultad de Estudios
Superiores "Acatlán"*

Por ser mi segunda casa, por los conocimientos adquiridos dentro de sus aulas, y por prepararme para la vida profesional, hoy que soy egresada.

Al Lic. Javier Pérez Jiménez

Por la asesoría brindada en la realización del presente trabajo, por tu profesionalismo, por tu confianza, por tu apoyo incondicional, por tu tiempo, por tus sabios consejos, pero sobre todo gracias por tu amistad y comprensión. Sinceramente mil gracias.

Al Lic. Roberto Cabrera Mendieta

Por revisar y apoyar mi proyecto, por tus atinados comentarios, por aceptar ser parte del sínodo, por tu amistad y calidez humana.

A la Lic. Irene Díaz Reyes.

Por ser parte de mi sínodo y revisar el trabajo de investigación, gracias por confiar en mí.

A la Lic. Maricruz Jiménez Trejo

Por tu apoyo desde el inicio de este proyecto, por tu profesionalismo, por creer en mí e impulsarme a seguir adelante, por hacer un poco menos difícil mi caminar para alcanzar este sueño, por tu tiempo y dedicación para prepararme en esta etapa, muchas gracias.

Al Lic. Bertran Velázquez Gómez

Por revisar el presente trabajo, por sus acertados comentarios a fin de que este proyecto fuera más preciso, gracias por su tiempo y por ser parte de mi sínodo.

Al Lic. Juan José Meléndrez Rodríguez

Por su invaluable apoyo a lo largo de mi formación en la FES Acatlán, por su profesionalismo, por su dedicación en la cátedra diaria, por enseñarme lo que es ser un buen maestro y por no serlo solo en el aula, sino en la vida. Gracias por ser un ejemplo a seguir y por su amistad.

*A los Lic. Mario Córdoba López e Iván
Rodrigo Cruz Bencomo*

Por darme la oportunidad de colaborar con ellos a través de mi servicio social en la Administración Central de Fiscalización Aduanera, por su apoyo y por compartir conmigo sus conocimientos y experiencia. Muchas gracias por ser servidores públicos honestos y por desempeñar de manera excelente su encargo.

A todos mis maestros

Que a lo largo de mi vida académica han contribuido a mi formación, muchos de ellos dejando la vida en las aulas. Joe, Alejandra, Analine, Lulú,, Fidel, Eleazar, Carmen,, Regina, Jesús, Quirino, Mario, José Feliciano, César y Francisco.

Con cariño A mi nueva familia

Que me aceptado, apoyado, querido y que también a formado parte de este sueño a lo largo de todo este tiempo, gracias a mi suegro Jesús, a mi suegra Serafina, a mis cuñados Vicente, Tere, Armando, Luz, Antonia, a mis sobrinos Karen, Paco y Aida. Mil Gracias Familia Urbina Rosas.

Muy en especial a José Jesús

A ti que has estado en las buenas y en las malas, a ti que has creído en mi a pesar de todo, a ti que me has dado todo sin pensarlo y de manera incondicional, a ti que me enseñaste que en la vida hay que luchar día a día, a ti que has compartido conmigo tu tiempo, tu espacio, tus afectos, tus proyectos, a ti que todo los días y a todas horas después de más de 8 años me has sido leal, fiel, que has apoyado cada una de mis metas, de mis fantasías, de mis proyectos, que no importando si lloviera, si hiciera calor o frío, si estuvieras enfermo o cansado, tu estabas ahí siempre de pie, siempre dispuesto para acompañarme, para esperarme, para entenderme, para ser mi amigo, para quererme, para protegerme, pero sobre todo para amarme. Gracias mi amor, mi esposo por, ser más que esto, por que este sueño también es tuyo y es para ti.

A todas aquellas personas que me han acompañado en el difícil pero grandioso camino por esta vida, compartiendo toda clase de momentos, ilusiones y experiencias, ha ustedes mis verdaderos amigos Sarahí, Carlitos, Blinki, América, Diana, Mariana, Javier, Roberto, Meléndrez, César, Silvia, Eusebio, Brígido, Alejandra, Ventura, Imelda, Bety Ricardo, Karina, Mayra y Kati.

Capítulo I

El Servidor Público

CAPÍTULO I. EL SERVIDOR PÚBLICO

1.1 Definición Constitucional.

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el **artículo 108**, primer párrafo establece que para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como **servidores públicos** a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El párrafo segundo hace referencia al Presidente de la República, pero de manera aislada, de manera textual dice que durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, es claro que con excepción de esta salvedad, goza de inmunidad durante el período de su encargo, siendo un arma de dos filos.

En el párrafo tercero alude a los gobernadores de los Estados, los Diputados de las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos Federales.

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

Es claro que el artículo 108 de nuestro máximo ordenamiento indica de manera enunciativa quienes deben ser considerados como servidores públicos, lo anterior por lo que respecta al Título Cuarto, sin olvidar que de manera aislada en el **séptimo párrafo del artículo 28** de la misma Constitución hace referencia a que la conducción del banco central estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su cargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; solo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

Por lo tanto los encargados de la conducción del banco central también son considerados servidores públicos, ya que son nombrados por el Presidente de la República y pueden ser sujetos de juicio político, el párrafo de este artículo debería estar incluido en el Título Cuarto y no en el Título Primero.

El análisis de estos dos preceptos, conduce a pensar que Constitucionalmente el **servidor público** es toda persona que por el solo hecho de ser nombrado para desempeñar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los órganos del Estado, sin importar su jerarquía, rango, origen o lugar en que desempeñe dicha función, tendrá esa calidad y por lo tanto será responsable de los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de sus respectivas funciones.

1.2 Definición legal.

Los ordenamientos legales de carácter Federal no definen lo que debe entenderse por servidor público, pero sí enuncian a quienes se les debe dar tal carácter.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es la Ley reglamentaria del Título Cuarto de nuestro máximo ordenamiento y en el artículo 2, establece quienes son sujetos de esta Ley, refiriéndose a los Servidores Públicos Federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional.

Al no existir una definición en la Ley reglamentaria y al remitirnos al texto Constitucional se entiende que **Servidor Público** es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en cualquier órgano de Gobierno y todas aquellas que manejen o apliquen recursos públicos Federales.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, el artículo 2 instituía que eran sujetos de esa Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas que manejaran o aplicarán recursos económicos Federales.

Existe una clara diferencia de los sujetos que considera el artículo 2 en la Ley de 2002 con respecto a la de 1982, la Ley vigente establece los sujetos para efectos de responsabilidad administrativa, siendo este el motivo de que se omitiera el párrafo tercero, debido a que estos son materia de juicio político regulados por el artículo 110 Constitucional.

La ley supletoria de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es el código Penal Federal, que en el Título Décimo de los delitos

cometidos por servidores públicos en el artículo 212 si contempla una definición que a la letra dice, para los efectos de este Título y el subsecuente **es servidor público** toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación Estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a estas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos Federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia local, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia Federal.

En cambio en la Ley supletoria de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que de acuerdo al artículo 47 es el Código Federal de Procedimientos Civiles, no existe una definición de servidor público ya que está solo será supletoria en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la ley, así como en la apreciación de las pruebas.

Tanto la Ley vigente como la de 1982 coincide en un punto ambas nos remiten al párrafo primero del artículo 108, de acuerdo a lo anterior el **Servidor Público** es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en cualquier órgano de Gobierno y todas aquellas que manejen o apliquen recursos públicos Federales.

1.3 Conceptualización doctrinal.

Establecer un concepto del término Servidor Público se vuelve importante ante la necesidad de identificar a las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los diferentes sectores de gobierno, para así exigir, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que les son propias.

Varios estudiosos del derecho sean dado a la tarea de formular un concepto propio, algunos son los que a continuación se citan:

- ❖ **Servidor Público** es la persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.¹

- ❖ **Servidor Público** se trata de personas que en la realización de sus actividades, utiliza recursos materiales y económicos, de naturaleza pública, que de una u otra forma, y en distinto nivel de responsabilidades, les son confiados para la consecución de los fines del Estado. Estos signos distintivos de los individuos a quienes las normas legales definen como "servidores públicos", les imprimen, asimismo, una condición jurídica especial, o *status jurídico*, que difiere de los demás rangos normativos, y

¹ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, México, 1999. Editorial Porrúa. p.5.

mantiene su singularidad frente al grupo social en general, de donde derivan sus diferentes tipos de responsabilidad.²

- ❖ **Servidor Público** en términos del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial federal y judicial del D.F., a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.³

- ❖ **El Servidor Público** es un término que en la legislación y en la doctrina se utiliza indistintamente como trabajador, empleado, funcionario; independientemente de que en el uso común también se les denominan "burócratas" a quienes trabajan para el Gobierno.

Esta precisión es de suma importancia, toda vez que la calidad de empleado público impone al individuo un vínculo especial de sujeción frente al Estado, a parte de las demás situaciones jurídicas que presenten, ya sea en materia laboral, burocrática o civil.

Al respecto se plantea que el individuo frente al Estado tiene diferentes status, entre los que se identifica el *estado general de sujeción*, que tiene por el solo hecho de formar parte de la población, y lo sujeta al mandato general de las leyes aplicables a todos los gobernados. Cuando dicho individuo presta sus servicios al Estado, además del status general de referencia, tiene un estado especial de *sujeción como servidor público*, que deriva de su vinculación con los órganos que tiene asignada la delicada función del ejercicio del poder.

² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2ª edición. México, 1998. Editorial Porrúa. p.XIII.

³ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de derecho, 26ª edición. México, 1998. Editorial Porrúa.

De esta manera, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición general como gobernado, y de su régimen particular como trabajador, sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público.⁴

Cada autor tiene un criterio diferente, pero coinciden en que el Servidor Público es aquel que tiene un vínculo de sujeción con el Estado al desempeñar un empleo, cargo o comisión independientemente de la naturaleza de su función y que a parte de ser un gobernado más, es un trabajador, que además de estar sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público asimismo se trata de personas que en la realización de sus actividades, utiliza recursos materiales y económicos, que son de naturaleza pública y que de una u otra forma en distinto nivel de responsabilidades, les son confiados para el logro de los fines del Estado, y que en caso de faltar a sus obligaciones serán sujetos de responsabilidad.

⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. 2ª edición. México, 1997. Editorial Porrúa. p. 188.

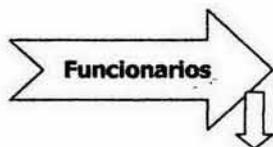
1.4 Categorías de lo Servidores Públicos.

Dentro de las diversas reformas realizadas en 1982 al Título Cuarto Constitucional, encontramos que una de ellas fue modificar el término de funcionario por el de servidor público, para explicar de manera clara la naturaleza que tiene un empleo, cargo o comisión; siendo inevitable hacer una diferencia entre los servidores públicos que tienen facultades de decisión, como algunos funcionarios, de los cuales unos gozan de inmunidad procesal diferencia clara de aquellos que solo son empleados o que siendo también funcionarios no tiene este privilegio, en virtud de que las consecuencias legales de las quejas o denuncias ya sean administrativas, civiles o penales que sean formuladas en contra de algún servidor público por alguna conducta anómala o ilícita suelen ser diferentes en cada caso, ya que dependen de la categoría del servidor público que falto a alguna de sus obligaciones.

Siendo esta la razón por la que es necesario hacer una clasificación de los servidores públicos, Ortiz Soltero, Sergio Monserrit⁵ se da a la tarea de hacer tres clasificaciones que de manera breve citaré a continuación:

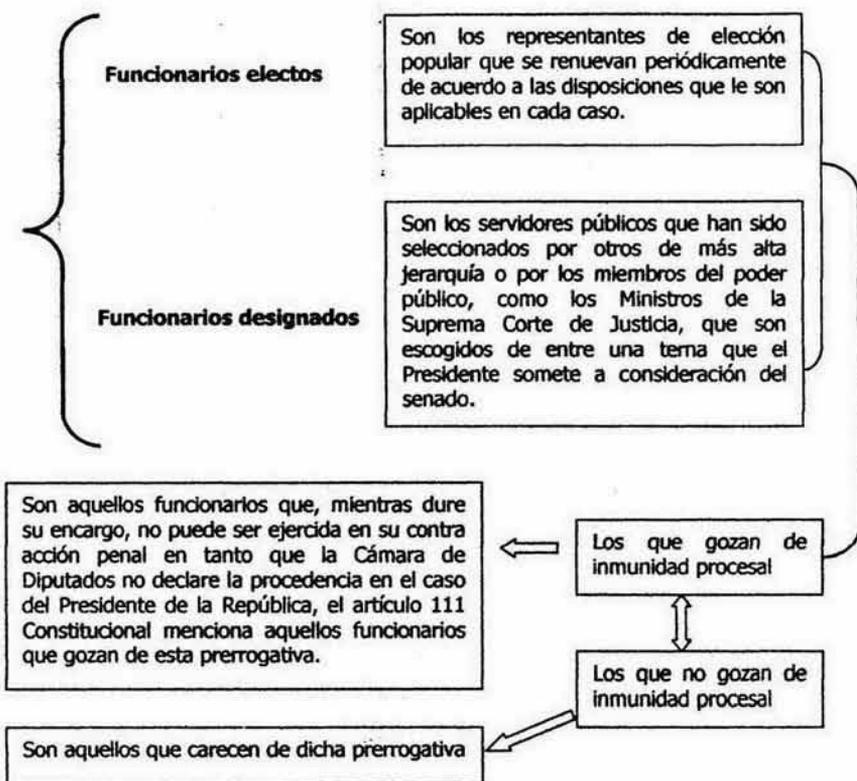
◆ Primera clasificación.

Esta basada en las prerrogativas Constitucionales y en la forma en que son nombrados los funcionarios en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:



Son los que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad. Se pueden distinguir funcionarios de distintas categorías:

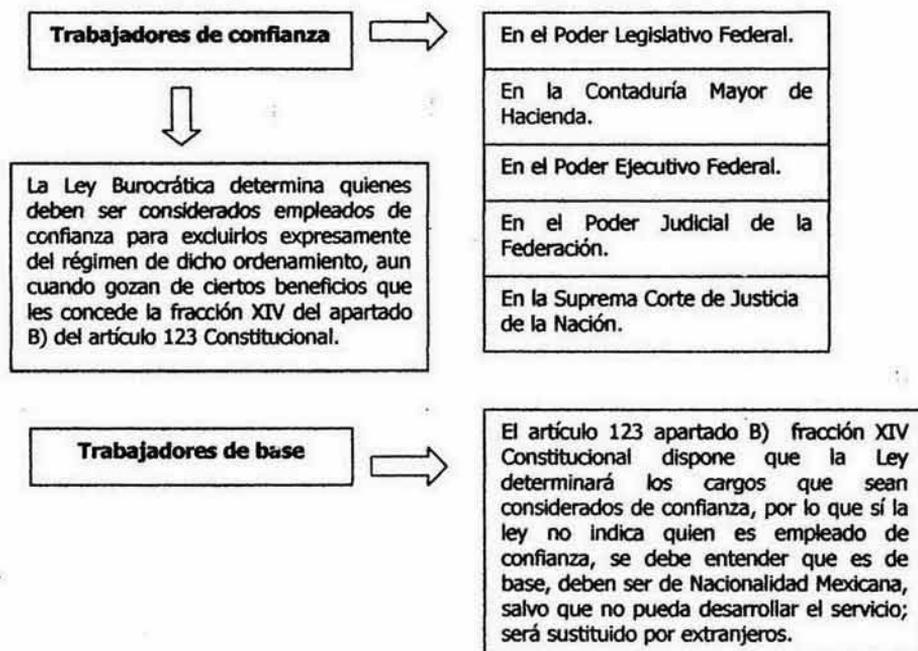
⁵ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. - Op.cit. p.5-16.



Cita Ortiz Soltero al maestro Gabino Fraga, quien sostiene que para él la diferencia fundamental entre el funcionario público y el empleado público radica en "que el primero supone un encargo esencial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa, queda al titular un carácter representativo; mientras que el segundo solamente supone una vinculación interna, que hace que su titular solamente concorra a la formación de la función pública.

◆ Segunda clasificación.

Esta clasificación esta regulada por la legislación laboral que reglamenta las relaciones de esta naturaleza entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y los Organismos descentralizados que tengan a su cargo funciones de servicios públicos y sus trabajadores o empleados, esta dividido en dos grupos:

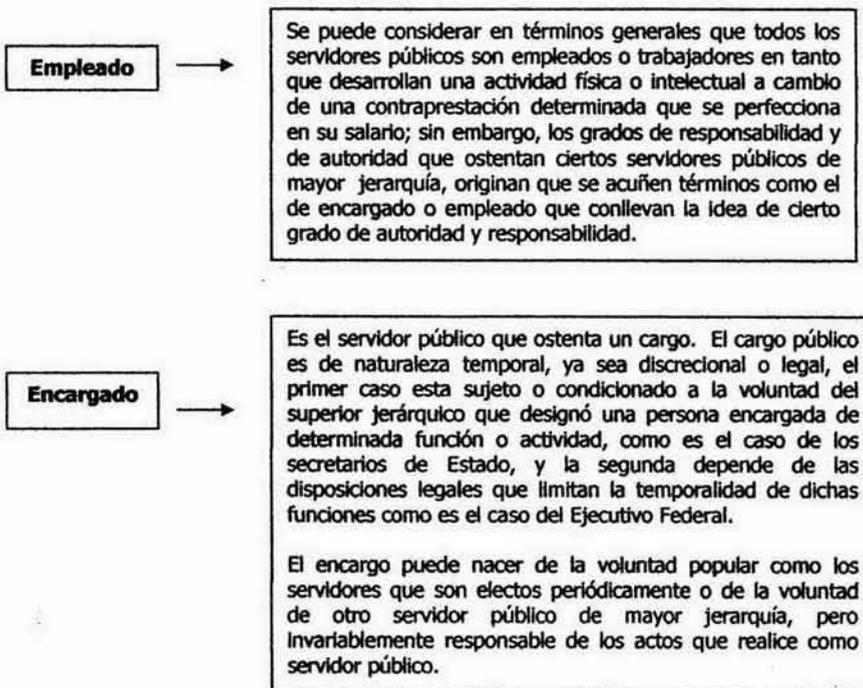


A diferencia de los empleados de confianza, los trabajadores de base son inamovibles; la inamovilidad opera a partir de que el empleado haya cumplido seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, en caso de incurrir en alguna falta y que la sanción sea destitución del empleo surtirá efectos desde el momento en que le sea notificada la resolución o sentencia.

Mientras los empleados de base desarrollan las más diversas actividades, el empleado de confianza desarrolla las más importantes, funciones de dirección, de fiscalización, de supervisión, por mencionar solo algunas. Tanto los funcionarios como los empleados de confianza y los trabajadores de base son responsables de conducirse conforme a la Constitución, a Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y a las Leyes supletorias.

◆ Tercera clasificación.

Esta clasificación se refiere a la diferencia que hay entre empleado, encargado y comisionado.



Comisionado



Es el servidor público que desempeña una comisión. La comisión es una especie del encargo y una derivación de la relación laboral que nace del empleo o del cargo, ya que no puede ser comisionada aquella persona que no tenga un nombramiento previamente expedido por autoridad competente. La comisión presenta las mismas características de temporalidad y responsabilidad, aunque la comisión no es originada, en ningún caso, por la voluntad popular, aun cuando el servidor público pueda ser comisionado por la persona facultada o el órgano administrativo competente para ocupar un puesto de elección popular.

Clasificar al servidor público en categorías permite ubicarlo y tener una conciencia más clara de su función, es útil en el sentido de que, en caso de que incurra en alguna conducta anómala o ilícita pueda ser sancionado justamente, debemos recordar que cada caso en particular es diferente y esta clasificación podría ayudarnos a ubicar más fácilmente al tipo de servidor de que el caso concreto requiera.

1.5 Nombramiento.

En México a partir de 1970 se optó por considerar al nombramiento como el medio idóneo para formalizar su relación jurídica laboral entre el Estado y sus subordinados, podría considerarse como un *contrato sui generis* en donde la voluntad del servidor aparece prácticamente en términos de la aceptación de la oferta que el empleador le hace y acepta, más no aparece en términos de su voluntad con motivo de las condiciones de trabajo bajo las cuales habrá de presentarse la labor, en ese sentido existe un gran parecido con un contrato de adhesión.

Formalmente y en un sentido estrictamente positivo, el nombramiento sería el acto jurídico por medio del cual una persona establece con el estado una relación de carácter laboral.⁶

⁶ Reyoso Castillo, Carlos. *Curso de Derecho Burocrático*, México, 1999. Editorial Porrúa. p.65.

El nombramiento es el procedimiento clásico en la administración centralizada, como una expresión del ejercicio del poder jerárquico mediante el cual el superior nombra a sus colaboradores. Este acto puede ser libre o sujeto a la aprobación de otro órgano.⁷ Un ejemplo es el que establece el artículo 89 Constitucional en la fracción II, al referirse a la facultad del Jefe del Ejecutivo Federal que puede nombrar y remover libremente a los funcionarios que establece el propio artículo.

Teóricamente todos los servidores públicos deben tener un nombramiento, desde aquel que integra la base en las escalas inferiores del Gobierno hasta el Titular del Ejecutivo Federal, independientemente de que sean trabajadores de base o empleados de confianza, o que hayan sido electos popularmente o designados por otro funcionario de mayor jerarquía.

El nombramiento expedido a favor del servidor público es el reconocimiento oficial que hace el Estado de la existencia de la relación laboral que hay entre ambos y que responsabiliza a aquel por su actuación frente al propio estado y frente a los gobernados.⁸

Un nombramiento da lugar a que el servidor público tenga la obligación de conducirse de acuerdo con las posiciones legales que determinan su actuación y en caso de incumplir en alguna de ellas será responsable legalmente.

Debe contener el nombre, la nacionalidad, sexo, estado civil y domicilio del servidor público, la determinación precisa de los servicios que debe brindar, el carácter del nombramiento, si es definitivo, interino, provisional o por tiempo fijo o

⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. *Op. Cit* p. 190.

⁸ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit.- *Op.cit.* p.19-21.

por obra determinada; la duración de la jornada de trabajo, el sueldo y las demás prestaciones que deberá recibir así como el lugar en el que prestara sus servicios.

El servidor público que acepta el nombramiento, lo obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley y la buena fe, siendo un requisito *sine qua non* para determinar las obligaciones y derechos que circunscriben su actuación dentro de los órganos de gobierno, en tanto que la expedición de este es la manera de formalizar la relación jurídico laboral que tiene con el Estado.

La naturaleza misma del nombramiento nos llevaría a pensar que determina la existencia de la relación laboral, sin embargo, con motivo de las resoluciones dictadas en amparo para algunas entidades federativas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que "...para acreditar la existencia del vínculo laboral con las Instituciones de referencia (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y los Municipios del Estado de México), no es suficiente el nombramiento hecho a favor de un individuo, pues se requiere además, la prestación de un servicio personal y subordinado en virtud de dicho nombramiento, de ese modo si el quejoso sólo exhibe su nombramiento como trabajador del Estado, ello es insuficiente para demostrar el vínculo laboral de mérito, toda vez que no se evidencia de manera directa la relación de un servicio personal y subordinado a favor del Estado..."⁹

⁹ Amparo Directo 1024/93 Eva Roma Ruiz Bolaños, 13 de enero de 1993, Unanimidad de votos. Ponente Víctor Ceja Villaseñor, Tribunales Colegiados de Circuito, CJF, 8ª. Época. Tomo XIII-marzo, p.510.

Capítulo II

Las Responsabilidades de los Servidores Públicos a través de la historia

CAPÍTULO II. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1 La regulación Constitucional de las Responsabilidades de los Servidores Públicos en México a través de la historia.

Las relaciones que nacen entre el Estado y sus trabajadores tiene su base en el Estado de Derecho, es por ello que se torna necesario conocer su origen y desarrollo a través de las etapas históricas de México, la regulación Constitucional es en principio la norma fundamental que delimita los campos de sujeción de los servidores públicos y el alcance de la competencia de las autoridades dentro del ámbito material de validez determinado.

El Estado de Derecho es la limitación Constitucional del poder real y del poder general, por ello el Estado de Derecho o Estado Constitucional es el Estado que queda sometido a la Ley, siendo una negación del Estado absoluto.

Sus antecedentes se remontan al Derecho Romano y al Derecho Español mediante estos dos llegó a la legislación de Indias, constituyendo el Derecho Indiano. Es tan próximo el antecedente histórico del sistema de responsabilidades representado por el juicio de residencia, que se afirma se trata de una misma institución.

En la Colonia todo funcionario al término de su encomienda era sometido a un juicio de residencia, esto con el fin de indagar sobre su desempeño y, en caso de ser necesario hacer efectivas las sanciones que se derivan de sus responsabilidades o extenderle una especie de carta por su buena conducta y desempeño en su encomienda, el interés de los funcionarios por ser residenciados era con el fin de obtener esta carta donde quedaba reconocida su buena gestión, librado su honor y prestigio, además de ser promovidos a un puesto superior.

El juicio de residencia fue Constitucionalizado por la carta de Cádiz y la de Apatzingán. A partir de entonces no se vuelve a hacer mención expresa de él, Godolfino Humberto Juárez Mejía cita a BARRAGÁN,¹⁰ y en la opinión de él dice que "evidentemente, estamos ante el mismo sistema establecido en Cádiz, sobre la responsabilidad, o sistema de residencia; y si tal es el sistema que recomienda, que aplica y practica el primero y segundo Constituyente, es obvio que el sistema recogido en la Constitución de 1824, llamado juicio de responsabilidad, es un sistema de residencia."

Si el juicio de residencia es un antecedente directo del sistema de responsabilidades administrativas, el impeachment anglo Estadounidense, lo es el juicio político que de una u otra manera los han ido recogiendo los textos Constitucionales hasta hacerlo expreso en el actual sistema de responsabilidades establecidos en el Título Cuarto de la Constitución vigente y de la ley reglamentaria de este Título.

A lo largo de este capítulo expondré las bases constitucionales de la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, desde la Constitución de Cádiz (1812), hasta la Constitución de 1917 y las reformas de diciembre de 1982 al Título Cuarto de la misma.

2.1.1 La Regulación inicial en la Constitución de 1812.

La Constitucionalidad del sistema de responsabilidades en nuestro País se inicio en 1812 con la Constitución de Cádiz, en cuyo honor las plazas de armas mudaron sus nombres por el de plazas de la Constitución.

¹⁰ Juárez Mejía, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. México, 2002. editorial Porrúa. p.9.

La Constitución de Cádiz fue la primera del País, participaron en su formulación Diputados de la nueva España, estuvo vigente de 1812 a 1814 y en 1820, cuando fue suspendida y vuelta a reponer por Fernando VII, fue señalada por el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba como el Estado de Derecho de la nueva Nación independiente.

La Constitución Política de la Monarquía Española, fue jurada y firmada el 18 de marzo y promulgada al día siguiente, el 6 de septiembre llega a la Ciudad de México, el 28 del mismo mes es anunciada a través del Bando Real dos días después es jurada por las autoridades y el 4 de octubre de 1812 es jurada por el pueblo con mayor solemnidad.

Esta Constitución reconoció los ordenamientos relativos al juicio de residencia, el respeto por la tradición y el reconocimiento de la sabiduría jurídica está presente en la Constitución de 1812, y este criterio prevaleció en los futuros ordenamientos Constitucionales del País, que de no haber sido así, la situación para el País se hubiera tornado aun más difícil ya que recién se había independizado y se encaminaba a la ilegalidad y anarquía.

La Constitución Gaditana recogió una institución de gran importancia y valor para garantizar la vigencia del Estado de Derecho, el juramento que debían realizar los miembros de la Corte era la forma en que reconocían su responsabilidad frente a las leyes y sus obligaciones establecidas por ellas, así como para comprometerse a la rendición de cuentas mediante los procedimientos determinados por la Constitución, básicamente el juicio de residencia. El juramento que realizaban los servidores públicos los comprometía a desempeñarse de manear correcta y a rendir cuentas claras al final de su encargo mediante este juicio.

El juicio de residencia que regulaba la Constitución de Cádiz era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con una inspiración y un procedimiento heredado en la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación.

El texto Gaditano contiene diversos artículos relacionados con la rendición de cuentas de los servidores públicos, el artículo 261, facultades segunda y sexta, sienta las bases del sistema de responsabilidades y del juicio político, la última facultad, sobre todo hace referencia expresa al juicio de residencia:

Artículo 261. Toca al Supremo Tribunal:

...

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

...

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

De lo anterior se desprenden los siguientes supuestos jurídicos: Que los secretarios de despacho y los demás empleados públicos pueden incurrir en responsabilidades, que tales responsabilidades están penalizadas y, que las Cortes son la autoridad encargada de hacer efectivas tales responsabilidades.

El único funcionario que no esta sometido al sistema de responsabilidades es el rey, el artículo 168 establecía "La persona del rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad" sin embargo su actuación esta sujeta a restricciones contenidas en el artículo 172, que salvaguardan los derechos del reino y de los particulares.

En la Constitución vigente la figura del rey se homologa a la del Presidente de la República Mexicana que de igual forma está protegido su cargo por el artículo 108 segundo párrafo y no puede ser sujeto de responsabilidad de ningún tipo ya que no es servidor público, con excepción de que podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, a diferencia de los otros servidores públicos que podían ser sometidos al juicio de residencia y en la actualidad pueden ser sujetos de algún tipo de responsabilidad contemplada en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cada una con su respectivo procedimiento y características.

2.1.2 La Constitución de Apatzingán en 1814.

A partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como "Constitución de Apatzingán" del 24 de octubre de 1814 que tiene como antecedentes dos documentos de nuestra literatura político-social, formulados por el congreso de Chilpancingo en 1813, "Los sentimientos de la Nación" fechados por Morelos el 14 de septiembre, y el acta solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional el 6 de noviembre.

La Constitución de Apatzingán fue la primera Ley fundamental redactada en el País, resultado del Congreso de Chilpancingo, se atribuye a José María Morelos y Pavón la inspiración de este ordenamiento liberal que, debido a la guerra de Independencia respecto de España, no entró en vigor.

El sistema de responsabilidades se encuentra contemplado en los capítulos XVIII, Del Tribunal de Residencia (artículos 212-223) y XIX De las Funciones del Tribunal de Residencia (artículos 224-231).

Así mismo el artículo 27, contiene el fundamento de todo Estado de Derecho, la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social, ésta no puede existir sin que la ley fije los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos, el complemento de este precepto es el artículo 120, que busca su eficacia, al atribuirle al Congreso la facultad de hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo y de los demás funcionarios.

Los secretarios eran responsables por los decretos, ordenes, circulares, títulos, despachos y demás documentos que expidieran en contra de la Constitución y de las leyes y que para ser validas debían firmarlas, correspondía al congreso hacer la declaración de sí había o no lugar a formar causa y cuando era positivo suspendía al secretario y turnaba el expediente al Supremo Tribunal de Justicia; los sujetos que podían ser sometidos al juicio de residencia eran los que pertenecían al Congreso, al Supremo Gobierno y al Supremo Tribunal de Justicia.

Una vez erigido el Tribunal de Residencia admitía las acusaciones contra los funcionarios en el término de un mes, después de este tiempo no era admitida ninguna acusación y se absolvía a los acusados y se disolvía el Tribunal. Los juicios de residencia no podían tener duración de más de tres meses, si transcurría este término y no habían emitido una resolución era absuelto, salvo cuando era admitido el recurso de suplicación, debiéndose prorrogar por más de un mes.

Este tribunal también conocía de los delitos de herejía, apostasía y de estado, señaladamente los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos, y por lo que se refiere únicamente a los individuos del Supremo Gobierno también se les juzgaba por arrestar a un ciudadano por más de 48 horas sin remitirlo al tribunal competente.

Por lo que se refiere a la actuación del tribunal debía ser formular la causa, substanciarla y finalmente sentenciarla, por supuesto que requería la declaración

previa del Congreso de sí había o no lugar a la formación de la causa, las sentencias que emitía el Tribunal eran remitidas a Supremo Gobierno para su publicación (notificación) y ejecución por medio del jefe o tribunal que correspondía y el expediente se regresaba al Congreso por ser quien debía recibir las acusaciones, quejas y denuncias para su archivo.

El tribunal de residencia se integraba exclusivamente para atender las acusaciones recibidas y substanciar los procedimientos a que daba lugar la comisión de algún delito de los ya mencionados, la integración del Tribunal se hacía mediante la elección por el Congreso de siete jueces, escogidos de entre diversas personas seleccionadas por las provincias, debía ser una por cada provincia, cumplida su función, el tribunal se disolvía conforme lo establecía la Constitución.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana pone en claro las dos competencias del Supremo Tribunal de Justicia para substanciar los juicios de responsabilidad.

La primera era conocer las causas para cuya formación debe preceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso: en las demás de los generales de división y Secretarios del Supremo Tribunal, en las de intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor: en las de residencia de todo empleado público, a excepción de los que pertenecen a este Tribunal.

La segunda facultad relacionada con las responsabilidades era fallar o confirmar las sentencias de deposición de los empleados públicos sujetos a este tribunal, aprobar o revocar las sentencias de muerte y destierro que pronunciaban los tribunales subalternos, con excepción de las que habían de ejecutarse en los prisioneros de guerra y otros delincuentes de Estado, que eran reguladas separadamente por las leyes respectivas.

2.1.3 *La Constitución de 1824.*

Consumada la Independencia con la firma del Plan de Iguala el 24 de febrero de 1821 y de derecho con la de Los tratados de Córdoba el 24 de agosto del mismo año, el ejército de las tres garantías entro en la Ciudad de México el 27 de septiembre de ese mismo año. Formalmente el Acta de Independencia Mexicana, se firmó al siguiente día y en esa misma fecha se instaló la Junta Provisional Gubernativa, presidida por Iturbide, para que procediera a nombrar la Regencia (Poder Ejecutivo Provisional) y convocar a Cortes (Congreso Constituyente) y acepto unas bases Constitucionales que adoptaba como sistema de gobierno "la monarquía moderada Constitucional con la denominación el Imperio Mexicano", el 19 de mayo siguiente fue reconocido como emperador más tarde disolvió el Congreso y el 2 de diciembre es desconocido como emperador por Santa Anna quien exigía la restitución del congreso y proponía el establecimiento de la República.

El 18 de diciembre Iturbide formó una junta Nacional Instituyente que dos meses más tarde aprobó el *Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano* que en el artículo 79, párrafo sexto incorporo como facultad del Supremo Tribunal de Justicia conocer de la residencia de todo funcionario público sujeto a ella por las leyes; en el párrafo segundo contempla la facultad de juzgar a los secretarios del estado y despacho, cuando por queja de parte se declare haber lugar a exigir la responsabilidad, de la misma forma el artículo 80 que disponía en caso de acusación o queja criminal contra individuos de este tribunal, se ocurrirá al emperador y este dará la orden de que se reúna luego como tribunal especial, asimismo el artículo 62 dispuso acción popular contra magistrados y jueces al señalar que cualquier Mexicano puede acusar el soborno, el cohecho y el prevaricato que cometan estos funcionarios.

Santa Anna convence al enviado de Iturbide cuya misión era someterlo y juntos encabezan y lanzan el Plan de Casa Mata el 1 de febrero de 1823 convocando a un nuevo congreso, este nombro un Supremo Poder Ejecutivo integrado por los Generales Vicente Guerrero, Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria, el congreso lejos de tratar la abdicación presentada por Iturbide, la declaró improcedente al desconocer, el 8 de abril, el Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba y el decreto de 24 de febrero de 1822, por lo que el imperio resultaba ilegítimo.

El congreso antes de clausurar sus actividades el 28 de mayo presentó un plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana y el 20 de noviembre, la comisión de Constitución presentó para discusión (del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824) un proyecto denominado Acta Constitucional, que se aprobó como Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y sirvió de base para la formulación del proyecto para la discusión de la Constitución de 1824, aprobada por el constituyente el 3 de octubre de 1824 y publicada al día siguiente con el nombre de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Residencia que tiene su origen en el Derecho Romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales Españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, terminarán arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicara dicho juicio hasta la llegada de la Independencia, y a partir de esta en 1824 en el texto Constitucional que organiza la vida Republicana e Independiente de México, en donde se instaura el llamado Sistema del Juicio de Responsabilidad.

Con la promulgación de la Constitución de 1824 se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los Secretarios de despacho, Gobernadores de los Estados, Diputados, Senadores, y los demás empleados públicos, serían juzgadas ante la

Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un Tribunal Especial.

El poder legislativo se convierte en núcleo del sistema de responsabilidades al establecer en el artículo 164, que el congreso prevería mediante la expedición de las leyes y decretos la responsabilidad de los que quebrantaran la Constitución o el Acta Constitutiva.

En esta Constitución el Juicio de Residencia no es mencionado de manera expresa, pero si contiene disposiciones para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los funcionarios de los tres poderes de gobierno, fundamentadas en el título III, sección cuarta, artículos 38 al 40, 43 y 44.

El artículo 38 señalaba los sujetos y la materia de responsabilidad del Presidente de la República, por delitos de traición contra la Independencia o la forma de gobierno y por impedir las elecciones Federales o la toma de posesión de los elegidos en las fechas Constitucionales o el ejercicio de las funciones del Congreso; los integrantes del la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho por cualesquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus encargos; y los Gobernadores de los Estados por violaciones a la Constitución y a las leyes Federales o actos contrarios a ellas, como desobedecer las ordenes Constitucionales y legales del Ejecutivo Federal y publicar leyes en sus Estados que contravinieran las disposiciones Constitucionales y las Leyes Federales; y este artículos en relación con el 40, disponía que ambas Cámaras se constituirían en gran jurado para conocer de estas acusaciones y determinar, por el voto de las 2/3 partes de los miembros presentes, si había o no lugar a la formación de causa; había lugar el funcionario era suspendido de sus funciones y el expediente era remitido al Tribunal competente.

Se establece una excepción en el artículo 39, al conceder a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de conocer sobre las acusaciones contra el Presidente o sus Ministros, cuando derive de actos en que hayan participado el Senado o el Consejo de Gobierno, en razón de sus facultades. Lo anterior era explicable para eludir el conflicto de intereses pues el consejo de gobierno estaba integrado por la mitad de los Senadores uno por cada Estado, y como era presidido por el Vicepresidente la excepción lo alcanzaba por acusaciones que derivaban o no en delitos que pudo cometer durante su encomienda.

Durante el tiempo de su magistratura el Presidente no podía ser juzgado sino por los delitos cometidos durante su encargo, y solo ante las Cámaras, después de 1 año al tiempo de la culminación de su periodo no podía ser acusado por ningún delito de esta naturaleza (artículos 107 y 108). El Vicepresidente solo podía ser acusado por los delitos antes mencionados, ante la Cámara de Diputados, una aportación de la Constitución de 1824 fue que los secretarios de despacho eran responsables de los actos del Presidente, contrarios a la Constitución y a las Leyes Federales y particulares de los Estados, que autorizaban con su firma siendo requisito sine qua non y la falta de este tenía como consecuencia la invalidez de los actos Presidenciales y no debían ser obedecidos. (Artículo 118).

Es claro que la Constitución estableció candados para su reforma, no podían llevarse a cabo sino hasta 6 años después y no se tocarían sus artículos y los del acta constitutiva relacionados con la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes supremos de la Federación y los Estados (artículos 166-171).¹¹

¹¹ Juárez Mejía, Godofino Humberto. – *Op.cit.*, p. 22

Las diversas normas que le sucedieron a esta Constitución, tuvieron una forma y un procedimiento semejante, las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las bases orgánicas de la República Mexicana de 1842, establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, pero la regulación se encausó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que estos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores.¹²

2.1.4 Los tipos de Responsabilidades en el Centralismo, las bases orgánicas de 1843 y el acta constitutiva y de reformas de 1847.

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

Juárez Mejía cita a Josefina Vázquez quien sostiene que en la elección de 1828 se comienza a configurar el cuadro político que tanto lastimaría la construcción institucional y la integridad física del nuevo País: la confrontación entre federalistas y centralistas, que algunos autores identifican como liberales contra conservadores. En este cuadro histórico se expidieron **las Bases Constitucionales en 1835 y las Siete Leyes Constitucionales en 1836.**

¹² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. – *Op.cit.*, p.43.

El artículo 171 de la constitución en vigor obstaculizaba la intención de los congresistas para establecer los principios centralistas, esto debido a los candados que establece el mismo.

El 16 de julio de 1835 se iniciaba el segundo período de sesiones, se formo la comisión que elaboro el proyecto de reformas, presentadas el 2 de octubre del mismo año y se aprobaron el 23 de ese mes las bases para la nueva Constitución (o Bases Constitucionales), que pusieron término al sistema federal. El sistema centralista estuvo vigente durante el período de 1835 a 1846.

La Constitución Centralista, llamada Leyes Constitucionales se concluyó el 6 de diciembre de 1836, ésta se dividió en siete partes, de ahí también su nombre de *Siete Leyes*, la primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las restantes el 30 de diciembre de 1836.

Las Bases Constitucionales introducen un mecanismo de control sobre la administración pública de manera indirecta, siendo novedoso en la legislación mexicana. El artículo 14 dispuso que: una ley sistematizará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo, la nación adopta este sistema de rendición de cuentas y enfatiza el control de actos irregulares que obligan a responder por ellos, la relación con el artículo 52 de la tercera ley Constitucional contemplaba la creación de una comisión Inspectorá para vigilar el exacto desempeño de la contaduría mayor y de las oficinas generales de hacienda, nombrar los jefes y demás empleados de la contaduría mayor y confirmar los nombramientos que haga el gobierno para primeros jefes de las oficinas generales. Este instrumento de control externo de los poderes ejecutivo y judicial y las autoridades departamentales, sobre los presupuestos y gastos, con el tiempo se convertiría en un importante medio del

legislativo para fiscalizar e investigar las actividades de la administración pública y la detección de desviaciones e irregularidades constitutivas de responsabilidad.

En estos artículos el legislador reconocía la materia hacendaría como de alto riesgo muy proclive a la **corrupción**. El sistema de responsabilidades tiene como una de sus principales causas los actos irregulares, en su mayoría los de carácter patrimonial y los abusos de la autoridad, fenómeno conocido como **corrupción**.

La **segunda ley** dispuso la "organización de un supremo poder conservador" al que se le otorgaron facultades que lo situaban como órgano de control de los demás poderes. Su desaparición fue una obsesión de Santa Anna.

Juárez Mejía cita a Barragán, quien ha externado la siguiente opinión sobre el "famoso y mal comprendido" Supremo poder conservador: Es cierto que tomó algunas decisiones muy drásticas y de alguna manera violentó su misma Constitución. También se le otorgaron facultades mucho muy especiales... sin embargo, hoy en día, después de valorar la importancia de los Tribunales que conocen de la Constitucionalidad de los actos de todos los poderes y autoridades de un Estado, no debe pareceros si no que el Supremo Poder Conservador fuera el primero en la historia de estos Tribunales Constitucionales, lo cual lejos de ser objeto de vituperio fue un gran adelanto, se le llamó conservador no para remarcar el triunfo del partido conservador en esos momentos, sino porque era el encargado de conservar intangible el texto Constitucional de 1836 y las bases de 1835. Como su nombre lo indica sería el vigilante de la Constitucionalidad de los demás poderes y autoridades civiles que establecieran las leyes.

De las *Siete Leyes*, **la Tercera** es particularmente para el sistema de responsabilidades sus artículos 47 a 50, 52 y 56, fracción III, contienen prácticamente toda la normatividad en materia de responsabilidades. Específicamente, señalan que el Presidente, los Senadores, los ministros de la Alta

Corte de Justicia y la Marcial, los secretarios del despacho, los consejeros y los gobernadores no podrán ser acusados contra delitos comunes más que ante la Cámara de Diputados, y si el acusado fuera diputado o el congreso estuviera en receso, ante el senado. Lo anterior con las siguientes salvedades: el presidente, desde el día de su nombramiento y hasta un año después de terminada su presidencia; la prescripción de estos delitos era de un año después de terminado su encargo; los Senadores, desde el día de su elección hasta dos meses después de terminar su encargo (artículo 47).

En cuanto a los delitos oficiales la Cámara de Diputados (órgano de acusación), ante la que se abra de presentar la acusación, declarará si ha lugar o no a la formación de causa, y, de ser positiva *nombrará a 2 de su miembros para sostener la acusación en el senado (órgano de sentencia)*. Este substanciará la causa y, oídos los acusados y los testigos, si ha lugar, sentenciará con la **destitución del cargo o empleo o inhabilitación** "perpetua o temporal" para obtener otro; si el acusado se hace acreedor a otras penas, cuya imposición esté prohibida al senado, el expediente se remitirá al Tribunal al Competente (artículo 48). Si la Cámara de Diputados encuentra elementos suficientes para la formación de la causa, los acusados por delitos comunes serán puestos a disposición del Tribunal Competente, salvo cuando el acusado sea el presidente, pues entonces se requerirá la confirmación de la Cámara de Senadores (artículo 49).

La declaración de procedencia afirmativa, tanto en delitos comunes como en los oficiales, tiene como efecto inmediato la suspensión del cargo del acusado, así como de sus derechos de ciudadano (artículo 50).

No obstante ser la tercera de las siete leyes la fundamental en materia de responsabilidades, **las leyes cuarta** (artículos. 2, 18, 19, 26, 31 y 32), **quinta** (artículos. 12, diversas fracciones, 13, 22, 37 y 38) **y sexta** (artículo. 15 fracción III) contienen disposiciones aplicables a los poderes ejecutivo y judicial, así como a

los departamentos, relacionadas directa e indirectamente con las responsabilidades de los funcionarios.

El artículo 18 de la cuarta de estas leyes citadas, señala las conductas prohibidas al presidente y debido que las ordenes y demás providencias del presidente solo serán validas con la firma o autorización del secretario correspondiente (artículo. 31, fracción I y II), los artículos 19 y 32 hacen responsables al secretario de Estado que los autorice en violación de estos preceptos.

De la misma manera se dispone que los consejeros de gobierno serán responsables de los dictámenes que emitan *contra Ley expresa*, especialmente si es Constitucional, además de por **cohecho y soborno**, que se juzgará en la forma prevista por la tercera ley (artículo 26).

Esto último también es aplicable a los secretarios. Cabe mencionar que el artículo 2 de esta cuarta ley otorga al congreso, y en especial a al Cámara de Diputados, órgano fundamental en el sistema de responsabilidades, facultades de gran trascendencia para el nombramiento del presidente, pues ésta formará la terna (de las integradas previamente por el presidente de la república, el senado y el poder judicial) de donde las juntas departamentales elegirán al Presidente de la República y si éstas incumplían ese mandato incurrirían en responsabilidad.

La quinta ley, en su artículo 12, el cual señala las atribuciones de la corte suprema de justicia, contiene diversas disposiciones relacionadas con las responsabilidades de sus propios miembros y de los otros poderes y, lo que es muy importante, del mismo supremo poder conservador. Así, en su fracción I, prescribe que a la corte corresponde "conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se muevan contra los miembros del supremo poder conservador" aunque respecto de estas últimas deberá existir previa declaración

del congreso general de que ha lugar la formación de la causa, que se concluirá ante la corte; en su fracción II se atribuye "conocer de las causas criminales promovidas contra el Presidente de la República, Diputados y Senadores, secretarios de despacho, consejeros y gobernadores", según el procedimiento establecido en la tercera ley; en sus fracciones III y IV dispone que también conocerá, "desde la primera instancia, de los negocios civiles que tuvieren como actores o como reos el Presidente de la República y los secretarios de despacho, y en los que fueren demandados los Diputados, Senadores y consejeros" y en la tercera instancia de los negocios civiles y causas criminales contra los gobernadores y magistrados superiores de los departamentos; en la fracción VII se le otorgan facultades para conocer de la responsabilidad de los magistrados de los Tribunales Superiores de los departamentos y en la X de las causas criminales contra los subalternos inmediatos de la propia corte "por faltas, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus encargos"

Su artículo 13, bajo ciertas salvedades, erige a la Corte Suprema en Corte Marcial "para conocer de todos los negocios y causas de fuera de guerra"

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

Desde un punto de vista, el anterior precepto jurídico fue considerado norma directriz de los posteriores estatutos, razón por la cual ésta perduro hasta la Constitución de 1917 y que en todo este tiempo sólo permitió dos modificaciones

en su estructura y en contra posición, es una disposición que contravino a lo que se especificó en la Constitución de 1824, en la cual se autorizaba la iniciación indistinta del juicio en ambas Cámaras, es decir, que las razones excluyentes de una Cámara serían las de la otra en relación a su actuar.

Las Bases orgánicas de 1843.

Las Bases Orgánicas se concluyeron el 12 de junio, ese mismo día fueron promulgadas por Santa Anna, quien había regresado a encargarse de la presidencia el 4 de marzo, a tiempo para jurar la nueva Constitución, y se publicaron el 14 de ese mismo mes como *Bases de Organización Política de la República Mexicana*.

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

En 1942, se llevo a cabo la designación de los integrantes de la junta nacional legislativa, la cuál se encargaría de llevar a cabo la expedición de una Constitución y no sólo formular simples bases Constitucionales, que a fin de cuentas, no llegaron a consolidarse como lo querían los miembros de la citada Junta Nacional Legislativa.

Artículo 74. Los Diputados y Senadores no podrán ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y las leyes.

Artículo 76. Cada una de las Cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha ó no lugar a la formación de causa.

Artículo 77. Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de Gran Jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes a los secretarios de despacho, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, Consejeros de Gobierno y de los Gobernadores de los Departamentos.

Artículo 78. Las dos Cámaras reunidas formarán jurado, con el objeto arriba expresado, en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el artículo 90, y en las que se haga por delitos oficiales contra todo el Ministerio, ó contra toda la Corte Suprema de Justicia ó la Marcial.

Artículo 90. Son prerrogativas del Presidente: No poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y en un año después, sino por delitos de traición contra la Independencia Nacional y forma de gobierno establecida en estas bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año cesado en sus funciones.

Para el presidente interino la circunstancia cambia pues el tiempo se reduce a dos meses, según el artículo 92.

Artículo 118. Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:

Fracción I. Conocer en todas instancias de las causas criminales que se promueven contra funcionarios públicos, a quienes el Congreso ó las Cámaras declaren con lugar á la formación de causa, y de las civiles de los mismos.

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

En la redacción de las bases Orgánicas de 1843 se observa que el juicio de Responsabilidad podía iniciarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, además, respecto a la figura del Presidente de México ya se establecían los delitos por los cuales sólo podía ser procesado, y así mismo la Corte Suprema de Justicia ya contaba con una intervención para la resolución de las causas criminales cuando los inculpados eran funcionarios públicos.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

Ante la invasión norteamericana que se presentaba en la Nación Mexicana y la cada vez mayor llegada de los invasores a la capital, se hacia mayor la necesidad de restablecer la Constitución Federal de 1824, mientras se formulaba una nueva Constitución. El congreso reunido para tal efecto, no podía concentrarse completamente debido a la situación que predominaba en el País, entre las discusiones que más se presentaron se encontraban las referentes a la Constitución de 1824, la cual debía regir lisa y llanamente; discusión que concluyo con algunas adiciones y modificaciones en el Acta de Reformas.

Adiciones que se ocuparon principalmente de las garantías individuales, las cuales fueron redactadas en su mayoría por los Diputados del Distrito Federal.

Se gestaba la segunda Republica Federal, con una constitución formulada por el genio jurídico legislativo de Otero, para él la puesta en vigor de la

Constitución de 1824 con sus reformas más convenientes para su propia estabilidad era urgente; la situación de la República demandaba "pronto y eficaz remedio". Acto seguido Otero presenta su proyecto no sin antes *declarar y decretar* que el Acta Constitutiva y la Constitución federal, sancionadas el 31 de enero y 4 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República y que además de esos códigos debe observarse el **Acta de Reformas** de 22 artículos.

El *Acta Constitutiva y de Reformas* precisó en dos artículos el sistema de responsabilidades. El artículo 12 señala que "corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar la formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las Leyes conceden este Fuero".

Esta disposición reconoce que esta declaración de procedencia es un privilegio de los altos funcionarios en consideración de sus funciones, pero también que sólo ellos son sujetos de responsabilidad, que la Cámara de Diputados solo es un jurado de acusación, que esta declaración requiere de mayoría simple.

El artículo 13 prescribe que una vez emitida la declaración que da lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común, el expediente pasara a la Suprema corte y si fuere de oficio, el senado se erigirá en jurado de sentencia y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y la Suprema Corte designará la pena, según lo prevea la ley. Este artículo hace una clara distinción de las responsabilidades derivadas de delitos comunes y de oficio y determina claramente las competencias del Senado y de la Suprema Corte.

Los artículos 16 y 17 señalan responsabilidades del Presidente y de los Secretarios del despacho. El primero Responsable de los delitos comunes que

cometa durante su encargo y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, "Siempre que el acto... no esté autorizado por la firma del Secretario responsable". Las prerrogativas del presidente en materia de responsabilidades son desechadas y las conductas omisas de los secretarios se convierten en materia de responsabilidad.

El artículo 25 instituye el juicio de amparo en los mismos términos que el actual: "los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceda esta Constitución y las leyes Constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general al respecto de la ley o del acto que lo motivare. (Formula **Otero**)

Su claridad y precisión en los temas que aborda, y en especial la materia de responsabilidades, permitieron que muchos de ellos se convirtieran, sin duda, en antecedentes ciertos de las Constituciones de 1857 y de 1917.

2.1.5 La Constitución de 1857, la "Ley Porfirio Díaz" y la "Ley Juárez".

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

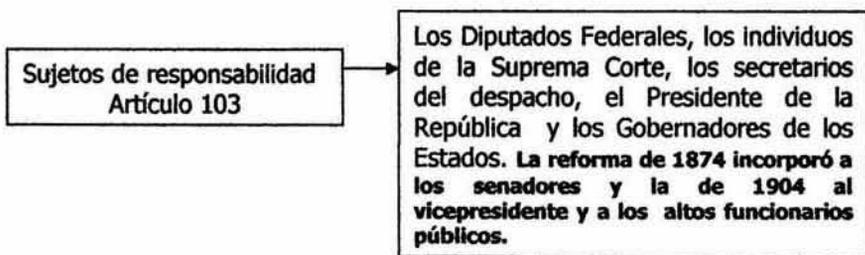
No cabe duda que la renuncia abrió las puertas a la dictadura Santanista. Esta se caracterizó por el irracionalismo en la casa pública. "En el breve período de 1853 a 1855, se decidió una fase de la historia de México y se abrió la oportunidad para el advenimiento de la Constitución de 1857 y de las Leyes de Reforma".

El Presidente Comonfort (del 11 de diciembre de 1855 al 20 de enero de 1858) modificó estas bases de la convocatoria al señalar que el congreso se reuniría en la ciudad de México e iniciaría sus sesiones el 14 de febrero. La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1857; próximas estaban la Guerra de Tres Años, la acesión de Juárez a la Presidencia y las Leyes de Reforma.

Aprovechando las experiencias de las anteriores Constituciones, los nuevos constituyentes ordenaron los diversos preceptos sobre responsabilidades de los funcionarios, distinguieron éstas del juicio político y establecieron un Título (el Cuarto) para esta materia. Durante las discusiones del congreso sobre el artículo 105 del proyecto de Constitución (103 de la Constitución) se hizo mención al juicio político y se consideró que el sometimiento de los funcionarios a éste.

En las repúblicas ni como ficción es admisible la inviolabilidad del jefe de estado el juicio político contemplado en esta ley trata pura y simplemente del fallo de opinión de sí los funcionarios merecen o no la confianza pública; y no merecer esta confianza ni es delito, ni caso de responsabilidad. No es posible fijar los casos sujetos a juicio político, la vaguedad es indispensable, pero el artículo de ningún modo se refiere a los delitos comunes que quedan sometidos a los tribunales ordinarios.

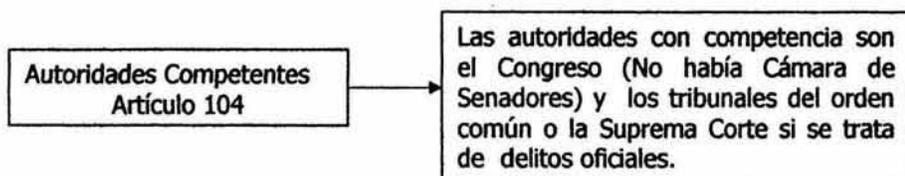
Las Responsabilidades en el Título Cuarto de la Constitución de 1857.



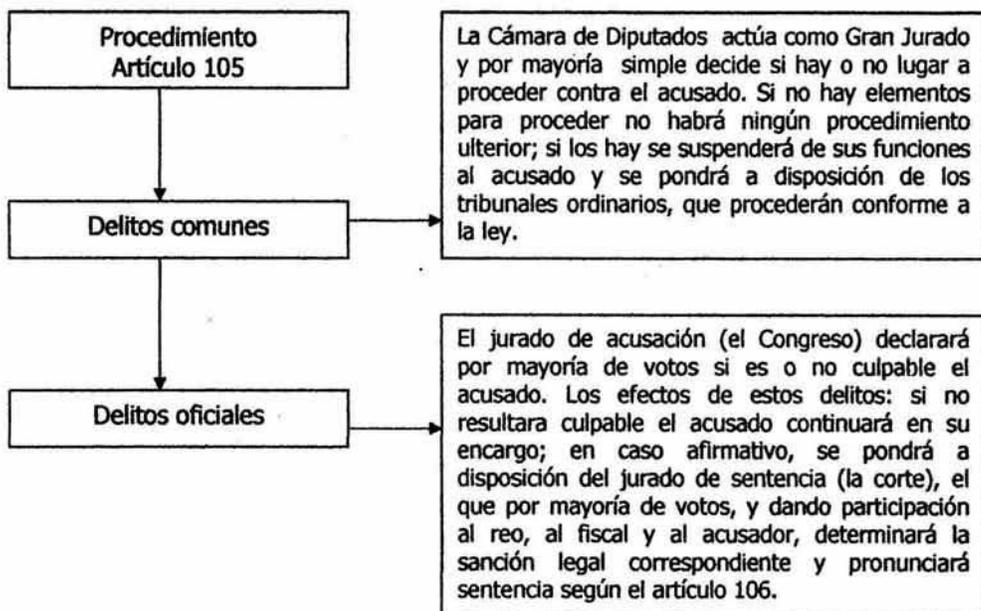
En cuanto a las materias por las que son responsables los tres primeros y los Senadores y los altos funcionarios públicos, por los delitos comunes que cometan durante su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurra en el ejercicio del mismo; los Gobernadores y el Presidente de la República, por infracciones a la Constitución y las Leyes Federales, pero del Presidente y el Vicepresidente sólo podrán ser acusados por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

La reforma de 1874 agregó, el segundo párrafo a este artículo "No gozan de fuero Constitucional los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período que conforme a la ley se

disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución”.

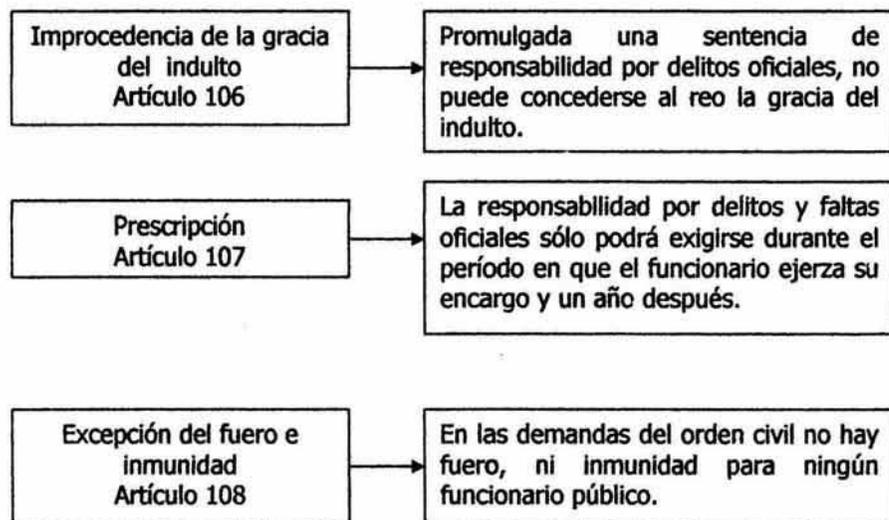


El texto del Artículo 104 establece lo siguiente “Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, la mayoría de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo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



Los delitos comunes de que sean acusados los funcionarios, el Congreso simplemente declarará la procedencia de las acusaciones y, al suspender al funcionario de su cargo, retirará el fuero de que goza para permitir que los tribunales ordinarios estén en posibilidad de proceder contra el acusado y dictar la sentencia que proceda.

Los delitos oficiales, en cambio, deberán ser sentenciados por la Suprema corte. Este Título especifica como delitos oficiales sólo la infracción de la Constitución y Leyes Federales, la traición a la patria, la violación expresa de la Constitución y el ataque a la libertad electoral.



Los tipos de Responsabilidad en la Constitución de 1857 son la política, la penal y la civil; pero, ¿qué pasa con las faltas u omisiones? ¿Qué se debía entender por estos dos términos?, Cuando hace referencia a los delitos graves del orden común, no puntualiza lo que debe entenderse por ellos.

Algunas de estas interrogantes se despejarán más tarde con el Decreto del Congreso del 4 de noviembre de 1870 publicado el día siguiente en el (Diario Oficial del Supremo Gobierno de la República), conocido como **"Ley Juárez" de Responsabilidades** y con la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, también llamada **"Ley Díaz" de Responsabilidades**, aprobada por el congreso el 29 de mayo de 1896, promulgada el 6 de junio de 1896 (Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos de 17 de junio de 1896).¹³

La "Ley Juárez".

Definió en sus tres primeros artículos lo que se entiende por delitos oficiales, faltas (o infracciones) y omisiones los siguientes tres, que apenas corresponden a cada uno de ellos; el séptimo, quienes son los sujetos de responsabilidad. El artículo 8 introduce el concepto de la responsabilidad patrimonial del funcionario por los daños y perjuicios a que diere lugar el delito, la falta u omisión. Los artículos 9 y 10 establecen la posibilidad de que el gran jurado emita dos resoluciones al coexistir un delito, falta u omisión oficial con un delito común, la primera que declarar culpable o absuelto al acusado, y la segunda la declaración de si hay o no lugar a proceder de los tribunales ordinarios.

El artículo 11 estableció la acción popular contra los delitos, faltas u omisiones oficiales.

La ley determina cuáles son los delitos oficiales: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo Federal, y a la libertad de sufragio; la usurpación de funciones; la violación de las garantías individuales y, en general, cualquier violación grave de la Constitución y leyes Federales (art. 1) : La pena o sanción por la comisión de los delitos oficiales será

¹³ Juárez Mejía, Godofino Humberto. – Op.cit. p. 44

destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar el mismo u otro cargo por un lapso no menor de cinco años ni mayor de diez (art. 4).

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

Se consideran omisiones oficiales las negligencias o la inexactitud en el desempeño de sus funciones (art. 3) y se sancionarán con suspensión del cargo y de las remuneraciones y con inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo federal por un lapso de entre seis meses y menos de 1 año.

La "Ley Díaz".

Consta de seis capítulos. En el primero hace referencia a los funcionarios sujetos de responsabilidad y al fuero, en los mismos términos que el artículo 103 Constitucional. Los siguientes cuatro son de carácter procedimental y norman la actuación del Congreso.

El segundo capítulo se refiere a las secciones instructoras, a la forma de su integración, funcionamiento, en lo que respecta al gran jurado; a él jurado de acusación y al jurado de sentencia, los dos primeros corresponden a la Cámara de Diputados y el último a la Cámara de Senadores.

El capítulo tercero se refiere al procedimiento cuando se trate de delitos comunes (gran jurado), que introduce el concepto de declaración de inmunidad que deberá ser expedida por la Cámara de Diputados cuando se ejerza acción contra un funcionario con fuero y que éste siendo juzgado por un tribunal ordinario sin haberse obtenido previamente la declaración de procedencia del gran jurado.

El Cuarto y el Quinto capítulos especifican la forma de proceder de los jurados de acusación y de sentencia en los casos de responsabilidad oficial, de los derechos del acusado como son (hacer de su conocimiento de que se le acusa y quien lo acusa, garantía de audiencia, nombramiento de dos defensores, admisión y desahogo de pruebas, alegatos) todo dentro del marco establecido por el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal. Las resoluciones de los jurados de acusación y de sentencia son irrevocables.

El último capítulo hace referencia a cuestiones generales de procedimiento, como la recusación y la excusa, con expresión de causa o sin ella, el exhorto, la integración del expediente con copias certificadas.

La Constitución de 1857 y las dos leyes de responsabilidades que reglamenta su Título Cuarto, representan un gran avance en esta materia en relación con lo que hasta ese tiempo había. Se precisan los sujetos, las materias, los términos, las modalidades del procedimiento y se determina el código adjetivo que se fundamentará el mismo.

2.1.6 La regulación en la Constitución de 1917.

La Ley Suprema de la Federación que hasta hoy en día nos rige y que ha sido motivo de satisfacciones y discusiones, siguiendo los pasos de las anteriores Constituciones que han estado presentes en la historia de México.

En la cual se han contemplado las garantías de las que toda persona goza y de los derechos y prerrogativas con que cuentan estos, la forma de gobierno, la soberanía popular, la división de poderes, el desarrollo del País, la obtención y distribución de los recursos, entre otros.

Promulgada el 5 de febrero, en la Ciudad de Querétaro y vigente desde el 1 de mayo del mismo año.

El Sistema de Responsabilidades contemplado en el Título Cuarto de la Constitución de 1917 es, con algunos cambios, el mismo que el de la carta de 1857. Ésta tenía seis artículos del 103 al 108 y la de 1917, siete artículos del 108 al 114; sin embargo, el artículo 110 que sería el adicionado, forma su contenido exactamente con el de la última parte del 103, los artículos 112, 113 y 114 son iguales a los 106, 107 y 108, respectivamente, de la de 1857.

Los siete artículos del Título Cuarto fueron presentados al Pleno en la 48ª Sesión Ordinaria, celebrada el jueves 18 de enero de 1917, se discutieron y aprobaron en la 54ª Sesión Ordinaria del domingo 21 de enero. El dictamen con el que se presentó éste título de la Constitución de Querétaro hacía una serie de pronunciamientos en los que se resumían los propósitos perseguidos, entre los que destacaba la exigencia de estabilidad del Poder Ejecutivo y de la responsabilidad de los funcionarios por las faltas cometidas en el desempeño de sus encargos, la importancia de un sistema de esta naturaleza en el marco constitucional y la necesidad, de hacer participar a la ciudadanía en la denuncia ante la Cámara de Diputados de los delitos o faltas oficiales de los funcionarios, este dictamen decía que, deben quedar establecidas en primer lugar, la responsabilidad de todos los funcionarios; en segundo, el procedimiento para juzgarlos, y en tercero, la penalidad respectiva.

El sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos hasta antes de la reforma de diciembre de 1982, era la siguiente:

Artículo 108. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la

República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a las Constituciones y leyes federales.

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

En este artículo se determinan los sujetos de responsabilidad, el origen de las responsabilidades, ya sea por delitos comunes o por delitos faltas u omisiones oficiales, los primeros se refieren a los delitos federales y a los diversos delitos especiales; los comunes pueden ser conocidos por los tribunales del orden común como por los del orden federal.

La responsabilidad penal es la comisión por acción u omisión que constituyen la responsabilidad oficial o política, en cuanto a la responsabilidad administrativa el texto Constitucional no fue preciso, ya que las faltas u omisiones vendrían a constituir esta.

El Ejecutivo Federal durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por un delito oficial (traición a la patria) y por delitos graves del orden común, no se precisan cuáles son éstos.

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

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

En caso afirmativo, que el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la

República; pues, en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

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

La Cámara de Diputados reconoce que la autoridad a quien pertenece el ejercicio de la acción penal y conocer el fondo de la causa son los poderes ejecutivo y judicial, respectivamente, su declaración sólo señala que la acusación, por defectos, vicios, falta de fundamentación o motivación es improcedente. Por tal razón las deja a salvo para cuando se termine el fuero o inmunidad del acusado.

En el párrafo tercero, se determina que a la Cámara de Diputados resuelve dos cosas, la primera de ellas es, la separación del encargo, que no es una sanción, sino una determinación que priva del fuero al funcionario. Cargo y fuero son inseparables, para remover el fuero debe separarse del cargo al acusado a fin de que se proceda conforme a la ley. No se trata de sancionar un delito, falta u omisión oficial que correspondería al Senado; no es una sanción porque no procede de una sentencia; no es una sentencia porque esta juzga los hechos, determina absolución o culpa y, en este último caso, impone una pena.

La segunda, determina que el servidor público queda "sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes", es importante mencionar que el ejercicio de la acción de poner a disposición de los tribunales es del Ejecutivo Federal o local, a

través del Ministerio Público correspondiente, por lo que esta determinación debe entenderse no directamente, sino a través de las autoridades correspondientes.¹⁴

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

En este artículo se hace referencia a delitos oficiales en el desempeño y los comunes durante el desempeño de algún empleo, cargo, o comisión no protegidos por el fuero.

Indica claramente que sólo tienen fuero los altos funcionarios señalados en el artículo 108, la responsabilidad es básicamente política, ya que solamente estos tienen fuero, y los delitos, faltas u omisiones oficiales sólo pueden ser cometidos por ellos, es decir sólo estos son responsables por la comisión de este tipo de actos. Los otros funcionarios podrán cometer delitos, pero no serán oficiales.

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

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

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

¹⁴ Juárez Mejía, Godolfino Humberto. - Op.cit. p. 55

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

Este artículo establece el procedimiento para sustanciar las acusaciones por delitos oficiales y las sanciones que deben, en su caso, imponerse, así como la mención de una ley reglamentaria en esta materia. Es al contrario de la Constitución del 57, el Senado el que juzga e instruye las causas e impone las sanciones. Pero, éste no puede abrir la instrucción hasta que la Cámara de Diputados presente la acusación por medio de una comisión, para sostener la acusación ante el senado; éste, después de haber concedido la audiencia al acusado y agotado los tramites y diligencias pertinentes, resolverá por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros. Este artículo no señala nada si la sentencia es absolutoria.

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

Este artículo es igual al 106 de la Constitución de 1956. Es un limite a la facultad que tiene el ejecutivo de indultar.

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

Se establece el término en que el funcionario podrá ser sujeto de responsabilidad por delitos y faltas oficiales estableciéndose que dicho termino será de un año después de la terminación del encargo, cabe mencionar, que si las sanciones para los delitos oficiales son destitución e inhabilitación, cuando el funcionario a dejado de servir en su cargo protegido con fuero dicha sanción de

destitución sería inaplicable, a menos que la destitución se refiera al cargo que ocupe al momento de emitirse la resolución.

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

Como toda regla tiene una excepción, así también el fuero y la inmunidad de los funcionarios públicos.

2.1.7 Las Reformas en 1982 al Título Cuarto de la Constitución de 1917.

Las reformas al Título Cuarto de la Constitución de 1917 y la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vino a representar un gran avance conceptual respecto de sus antecesoras, se comenzó a llamar de manera indistinta a los funcionarios y empleados, independientemente de la importancia de sus funciones; igualdad entre desiguales.

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

Se requirió la actualización de otros artículos de la Constitución, como el 22, en relación con el enriquecimiento ilícito; el 74 fracción V, para otorgarle a la Cámara de Diputados facultades para intervenir en el ante juicio, art. 111 y como

órgano de acusación en el juicio político art. 110; 76 fracción VII, para facultar al senado a erigirse en jurado de sentencia; 94 párrafo Cuarto, en relación con la responsabilidad de los servidores públicos del poder judicial de la federación; 97 primer párrafo, referente a la supresión de su última parte en que hacía mención al anterior artículo 111 Constitucional, reforma basada en la eliminación de los dos últimos párrafos de este artículo; 127 en que se incluye la denominación genérica de "servidores públicos" y se adecua al resto de su redacción, y 134 en que se amplió su contenido para abarcar a todos los recursos de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, esto con respecto a nuestro tema.

Con las reformas de los artículos 108 al 114, el orden de los artículos permaneció igual, los textos fueron los siguientes:

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

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

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

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

En este artículo se parte del principio jurídico de igualdad, se limita únicamente a señalar que todos los servidores públicos son sujetos de responsabilidad por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Establece la denominación única de servidores públicos para: todos los ya mencionado en el artículo 108 anterior, los demás funcionarios, empleados y los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la administración pública federal, centralizada y paraestatal, o en el Distrito Federal, los miembros restantes del poder judicial federal, los miembros del poder judicial del Distrito Federal. Dejo a las Constituciones de los Estados la definición de quienes se consideran servidores públicos.

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

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

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

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

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

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

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

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

Se desarrollo y preciso el párrafo quinto del anterior artículo 111, en su parte relativa a la expedición de una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal. Dispone que los Congresos Federal y locales deberá expedir "Las leyes de responsabilidades de los servidores públicos" que deberán referirse a las responsabilidades política y administrativa, la penal deberá remitirse a su respectivo código. Los procedimientos, incluido el penal para la determinación de la responsabilidad y en su caso la sanción, serán autónomos, el correspondiente a la responsabilidad política en la que se incurre por actos u omisiones, en el ejercicio del encargo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, que recoge de la ley de 79 se denominará juicio político; **se incurrirá en responsabilidad administrativa por los actos u omisiones en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia.** Este mismo artículo hace referencia a la forma de sancionar el enriquecimiento ilícito.

Mantiene la acción ciudadana del párrafo Cuarto del anterior artículo 111 para que cualquiera, "bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de los elementos de prueba", pueda presentar denuncia ante la Cámara de Diputados del congreso Federal sobre las conductas a que se refiere el artículo. Existe la interrogante de ¿Sí la Cámara puede investigar las denuncias

por conductas que impliquen responsabilidad penal, en virtud del artículo 21 Constitucional?, a no ser que se limite a ser la receptora de la denuncia para hacerla del conocimiento de la autoridad competente. En esta misma situación se encuentra la responsabilidad administrativa, de la que corresponde conocer a la Secretaría de Contraloría y desarrollo administrativo, en el caso del Poder Ejecutivo Federal, y a los órganos competentes de los otros dos poderes de la unión. Por tanto, la Cámara sólo podría atender las denuncias de responsabilidad política y, cuando se refieran a servidores públicos propios, las de responsabilidad administrativa.

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

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

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

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

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

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

Este artículo desarrolló la esencia del antiguo artículo 111, haciendo referencia a los "delitos oficiales" y aquél al juicio político; sin embargo, en virtud de la extensión del contenido del artículo 108, hubo necesidad de determinar que servidores públicos son sujetos de juicio político.

Al igual que en el primer párrafo del su antecesor 111, determino las sanciones que debían imponerse a los Servidores públicos que resultarán culpables en el juicio político que son, la destitución e inhabilitación; y estableció el procedimiento a seguir en este juicio, determinó que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras son inatacables.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El artículo 109, sobre el juicio de desafuero o declaración de procedencia, para proceder penalmente contra los servidores públicos aforados se transfiere al actual 111, definiendo que servidores públicos son sujetos de este juicio, que en esencia son los mismos que en el artículo 110, salvo algunas excepciones. De igual manera se establecen los procedimientos, tanto para el juicio de desafuero como para la declaración de procedencia.

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

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

Este artículo se refiere a que no se requiere la declaración de procedencia cuando un servidor público mencionado en el primer párrafo del artículo 111, cometa un delito y tengan una licencia temporal.

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Es una ampliación de lo dispuesto en el artículo 109 primer párrafo, fracción III, referido únicamente a las responsabilidades administrativas, al señalar que las

leyes de responsabilidades determinarán la obligación de los servidores públicos y las sanciones por los actos u omisiones que lleven a su incumplimiento; éstas serán, además de las que señalen las leyes, suspensión, destitución e inhabilitación y, en su caso, sanción económica en los términos del artículo 111.

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

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

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

Precisa que la Cámara de Senadores tiene un año para sancionar al servidor público una vez iniciado el juicio y que a este solo se le podrá iniciar procedimiento de juicio político durante el tiempo que dure su encargo y un año después, la responsabilidad penal y administrativa se juzgarán y sancionarán conforme a la ley de la materia respectiva, sin prescribir antes de 3 años; la prescripción se interrumpe durante el tiempo que dure el encargo de la función protegida con fuero.

2.2 Régimen legal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos a través de la historia.

Existen diversos procedimientos en el sistema Constitucional de responsabilidades de los servidores públicos, son el juicio político, la declaración de procedencia y el administrativo, cabe mencionar el penal y el civil, los últimos cada uno normado en su respectiva ley. Los dos primeros que tienen su origen en las primeras leyes y el último se encuentran normados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 y en la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 2002.

2.2.1 Ley de Responsabilidades del los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, 1940.

El 30 de diciembre de 1939 el Presidente Lázaro Cárdenas expidió el decreto que contenía la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, esta Ley es conocida como la "Ley Cárdenas" la primera reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución de 1917, se compone de seis títulos y 111 artículos, el primero son disposiciones preeliminarias el segundo es de los delitos y faltas oficiales, los cuatro siguientes son procedimentales.

El artículo 18 de esta ley relacionó en setenta y dos fracciones los delitos oficiales de los funcionarios no considerados en el artículo 108 constitucional, las fracciones estaban ordenadas en orden creciente, según la gravedad del delito, con excepción de 2 fracciones la LXI y la LXXI.

El artículo 19 estableció las sanciones aplicables a los funcionarios en razón de los delitos oficiales referidos en el artículo anterior.

I. Para los delitos contenidos en las fracciones I a VI, prisión de tres días a un año y multa de cincuenta a quinientos pesos; además de estas penas, las personas que cometan el delito a que se refiere la fracción I, en términos de la fracción XI de este artículo 19, quedarán obligadas a devolver los sueldos o emolumentos que hubieren recibido;

II. Para el de la fracción VII, prisión de seis meses a dos años y multa de veinticinco a mil pesos.

III. Para el de la fracción VIII, prisión de tres meses a cinco años y multa hasta de dos mil pesos;

IV. Para los de las fracciones IX a XXIII, prisión de seis meses a seis años y multa de veinticinco a mil pesos y destitución del empleo;

V. Para el de la fracción XXIV, destitución del empleo e inhabilitación para obtener otro por un término de dos a seis años y multa igual al duplo de la cantidad que hubiesen recibido indebidamente, Si ésta se pasa de cien pesos, se le impondrá, además, de tres meses a dos años de prisión;

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

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

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

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

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

El artículo 21, define que es una falta oficial de los funcionarios no altos, son infracciones y omisiones que no están calificadas por la ley como delitos, las sanciones a estas faltas se prescribirán en las leyes y reglamentos respectivos.

El artículo 22, que en lo que no se oponga a esta ley, "son aplicables las reglas consignadas en el código penal", esto crea una confusión entre la responsabilidad penal y la administrativa.

Con respecto al tema que nos ocupa, los artículos anteriores de esta Ley nos dan la pauta para decir que existe una regulación incorrecta de la gravedad de la responsabilidad y que esto es desde la primera ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución de 1917, aunque de manera menos alarmante que en la Ley vigente, ya que las sanciones se aplicaban en orden gradual de acuerdo a la gravedad de las infracciones; pero ha existido una definición de esta última.

2.2.2 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, 1979.

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, esta Ley es conocida como la "Ley López Portillo", es muy similar a la ley de 1939, analizada en su oportunidad, claro que con algunos cambios para precisar conceptos y procedimientos, consta de noventa y dos artículos, en cinco Títulos.

En el artículo 1º el principio de igualdad jurídica hace innecesario mencionar que los funcionarios y empleados son responsables por los delitos comunes; no hay diferencias en los delitos de unos y de otros, esta ley excluyó el artículo 18 de la ley de 1939.

Definió *los delitos* como los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunde en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho; *las faltas oficiales* son "las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno. En los delitos las afectaciones deben ser graves.

Las sanciones de las faltas oficiales son más severas para los funcionarios o empleados sin fuero que para los aforados, las sanciones para los primeros son la suspensión del cargo e inhabilitación, mientras que a los aforados, la sanción es la amonestación.

En esta Ley aparecen dos conceptos que representa avances en la forma de entender el problema de la responsabilidad: "Responsabilidad oficial" para referirse a la que incurren todos los funcionarios y empleados públicos, sean o no aforados; el adjetivo "público" para caracterizar a todos los funcionarios y empleados. El primero permite dividir la responsabilidad en **responsabilidad política**, para los altos funcionarios o con fuero, y **responsabilidad administrativa**, para los funcionarios y empleados, no-altos o sin fuero.¹⁵

2.2.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 1982.

Las dos leyes antecesoras fueron poco exitosas, sin dejar de ser el antecedente de la Ley de 1982 vigente por casi 10 años, contenía 5 títulos, respecto a nuestro tema el Título Tercero sobre las Responsabilidades Administrativas.

¹⁵ Juárez Mejía, Godolfino Humberto. - *Op.cit.*, p. 76

El artículo 47 establece 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:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

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

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

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

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

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

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

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

XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la

Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV.- La (sic) demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

Artículo 52 Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 serán sancionados conforme al presente Capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

Artículo 53 Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica; e

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

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

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

En el artículo anterior, cuando hace mención de la imposición de la sanción de inhabilitación de diez a veinte años cuando exceda el monto de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente, establece que también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos, lo grave de esto es que no define que es una conducta grave, no establece una base para valorar una conducta y determinar cuando es o no grave, el artículo 47 antes mencionado nos dice cuales son las obligaciones de todo servidor público y el incumplimiento de alguna de ellas deriva en una responsabilidad y por consecuencia en una sanción, de ahí la importancia de tener un criterio legal que gradúe y determine el alcance de la gravedad del acto u omisión del servidor público a fin de tener los elementos suficientes para determinar una sanción imparcial y calibrada de acuerdo a la gravedad de la conducta.

2.2.4 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2002.

Nuestra Ley vigente de Responsabilidades, en el párrafo tercero del artículo 13 establece con respecto a la gravedad lo siguiente:

..."En el caso de infracciones graves se impondrá, además la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley"...

La Ley de 1982 no consideraba como infracción grave el incumplimiento de ninguna fracción, la vigente ley si lo hace, pero no define que es la gravedad y como debe ser valorada la misma, ante esto surgen las siguientes interrogantes, ¿cuándo la autoridad y en base a que va a determinar el nivel de gravedad de una infracción y así aplicar una sanción de inhabilitación justa que puede ir desde diez hasta veinte años?, ¿Con base en qué serán 10, 11, 12,... hasta 20 años?, hoy en día se determina de manera discrecional dejando al libre criterio de la autoridad la aplicación de la misma, este tema lo desarrollaré a profundidad en un capítulo quinto.

Capítulo III

Régimen Constitucional de las Responsabilidades del Servidor Público

CAPÍTULO III. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS RESPONSABILIDADES DEL SERVIDOR PÚBLICO

La omisión de las obligaciones establecidas en el sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos puede dar lugar a cuatro tipos de responsabilidades; la política, la penal, la civil y la administrativa; la política y la administrativa reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la penal y la civil reguladas por la Ley de su materia, y las cuatro fundan sus bases en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el presente capítulo desarrollaremos cada una de ellas.

De esta manera, cuando los servidores públicos afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la *responsabilidad política*, cuando lesionan valores protegidos por las leyes penales, la *responsabilidad en que incurren es penal*, y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo incurriendo en la *responsabilidad civil*, y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de *la responsabilidad es de carácter administrativo*.

3.1 Responsabilidad Política.

La Responsabilidad Política es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también las que tienen los funcionarios estatales cuando con su

conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.¹⁶

El Título Cuarto Constitucional estableció las bases legales, en materia de responsabilidad política, que se contempla en su ordenamiento reglamentario.

Se consideran como conductas irregulares aquellas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho. El juicio político solamente podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su encargo y dentro del año siguiente al que lo haya concluido.

Se contemplan como sanciones políticas la destitución y la inhabilitación, que pueden ser impuestas por la Cámara de Senadores.

Las sanciones correspondientes deberán aplicarse en un período no mayor a un año contando a partir de la fecha en que se inició el procedimiento del Juicio Político.

El juicio político busca imponer a los funcionarios federales, que violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, sanciones políticas como la destitución de sus funciones y la inhabilitación hasta por veinte años, dependiendo de la gravedad, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en algún órgano de gobierno, o en su defecto, en caso de los funcionarios estatales, se busca obtener una resolución declarativa del órgano legislativo federal, que debe hacerse del conocimiento de las legislaturas locales, para que procedan según corresponda.

El ordenamiento aplicable en materia de responsabilidad política es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título

¹⁶ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. *Op.cit.*, p. 78

Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su objeto es reglamentar los sujetos, las causales, las autoridades competentes para instaurar el juicio político, el procedimiento y las sanciones que dan lugar a la responsabilidad política.

3.1.1 Artículos 109 I, 110, 28 párrafo séptimo y 114 párrafo primero.

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

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

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

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, enunciados en el artículo 110, son:

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación Estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

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

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

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

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

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

En razón de las características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por lo tanto, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.

Tratándose de los funcionarios locales, la posibilidad de responsabilidad política se amplía por violaciones graves a disposiciones constitucionales y legales de carácter federal; el único problema que se presenta es que en ningún ordenamiento se establece en que consiste la gravedad de la violación

Así como el Título Cuarto de las Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 110 establece los Sujetos de Responsabilidad Política, en

un artículo fuera de este Título se contemplan otros sujetos que podrán incurrir en esta responsabilidad, el artículo 28 párrafo séptimo, establece lo siguiente:

Artículo 28... "Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución"...

La precisión de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales se encuentran reglamentados en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y estos son:

Artículo 7 Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- 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.

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

Por la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, el juicio político se atribuye a un cuerpo político, conforme al procedimiento que se detalla en los Capítulos II y III del Título segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que se desarrollan las bases establecidas por los artículos 110 y 114 de la Constitución Federal.

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

Por lo que respecta al juicio político se desahoga ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados, a través de su Sección Instructora, practica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculcado, y formula sus conclusiones determinando la inocencia del encausado o su probable responsabilidad, en cuyo caso se pondrá la sanción correspondiente.

Este procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia.

La Cámara de Diputados, erigida en órgano de acusación, examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda, por mayoría absoluta de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria se designará una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

La sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la comisión acusadora, y formulará sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de

Senadores erigida en jurado de sentencia, para que se de lectura a las conclusiones que le presenten y además se escuche a las partes, para que después se proceda a la votación, que determinará el resultado con la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción.

En cuanto al Presidente de la República, Titular del Ejecutivo Federal puede asegurarse que carece de responsabilidad política, en virtud de que el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal reputa como servidores públicos a los representantes de elección popular, dentro de los que se debe incluirse al primer mandatario, también lo es, que el primer párrafo del artículo 110 no lo incluye como sujeto del Juicio Político. En concordancia con lo anterior, no le es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos tanto en materia política como administrativa.

3.2 Responsabilidad Penal.

Nuestra legislación penal es aplicable a todos los delitos cometidos en territorio nacional independientemente de que los autores o partícipes del mismo sean mexicanos o extranjeros. Las procuradurías de justicia y los tribunales de la materia del Poder Judicial, en sus respectivas esferas, son los órganos competentes para conocer de los hechos delictivos que se cometan; sin embargo, se presenta la necesidad de distinguir el fuero de los delitos; es decir, si estos pertenecen al fuero federal o al fuero común, entendido este último como la competencia de los tribunales del Distrito Federal en materia del Fuero Común, y en el segundo caso para aplicar el Código Penal de la entidad federativa que corresponda.

3.2.1 Artículos 109 fracciones II y III párrafo tercero, 111 y 112.

Nuestra Constitución en los artículos 109 fracción II y III párrafo tercero, artículo 111 y el 112 regula la responsabilidad penal, establece el procedimiento y las sanciones:

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

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

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

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

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

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

Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal", por lo que en el Título Décimo del Código Penal

Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que "Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trata a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o en el siguiente". Los delitos de referencia son: Ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito. Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar cargos o comisiones, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia penal existe la protección constitucional (fuero), cabe hacer la siguiente aclaración, de acuerdo con nuestra constitución solamente puede existir *fuero de guerra*, que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en el artículo 111 constitucional, cuando los delitos sean cometidos durante el tiempo de su encargo.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger el ejercicio de la función pública y no a la persona, este privilegio consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada ***Declaración de procedencia.***

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el

Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobretodo respecto a la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes, que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas, al grado de poder afirmar que, hoy en día existen tres tipos de infracciones: la falta política, la falta administrativa y el delito que característicamente se refiere al ilícito penal.¹⁷

3.3 Responsabilidad Civil.

Dentro del Título Cuarto de la Constitución, en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la exposición de motivos de las reformas a este Título constitucional, al hacer mención de los cuatro tipos que integran el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, se hace referencia a ella.

Solamente en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y debe exigirse mediante demanda.

3.3.1 Artículo 111 párrafo octavo.

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado...

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

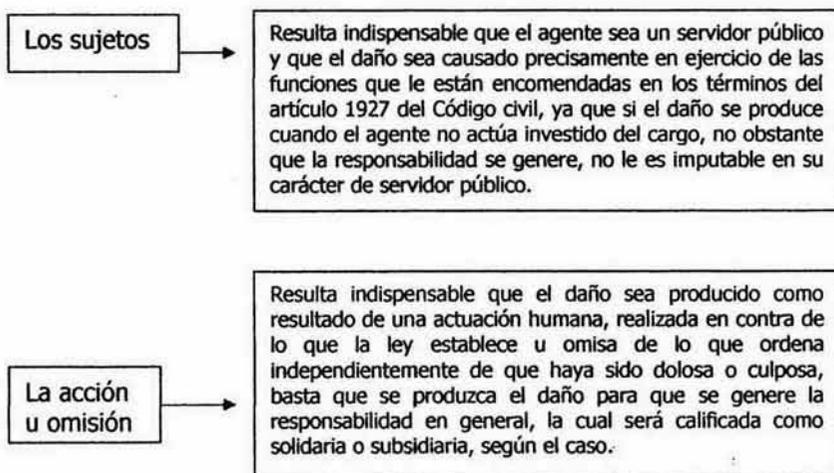
La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que nadie tiene derecho de dañar a otro, y encuentra su base constitucional en

17 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Op.cit. p. 26

los artículos 1, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada.

De acuerdo con lo anterior, 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.

La Responsabilidad Civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones, que causen daños a los particulares, dicho daño puede ser económico, que consiste en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio; o bien daño moral, siendo este la afectación que sufre una persona en sus sentimientos, afectos, creencias, honor, reputación, vida privada y aspectos físicos y será exigible de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 1916 a 1928 del Código Civil Federal, se puede derivar que ella se integra con los siguientes elementos:



El daño

Como elemento objetivo, esencial de la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse ésta porque no habría nada que resarcir, puede ser material o moral, ya que el artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal lo identifica como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, y el 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Señala además, que se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

El nexo causal

Implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público.

La responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada **civil**, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca.

3.4 Responsabilidad administrativa.

En los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, los

cuales se encuentran enunciados en veinticuatro fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos.

La regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no fue desarrollado adecuadamente en nuestro País, ya que inicialmente, la materia sobre responsabilidades de los empleados del Estado se encausó fundamentalmente a los aspectos políticos y penales.

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro País tiene una explicación histórico jurídica, en razón de que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al derecho laboral.

El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública y el 13 de marzo de 2002 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley reglamentaria del artículo 113 Constitucional, la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.4.1 Artículos 109 fracción III, 113 y 114 tercer párrafo.

La Responsabilidad Administrativa encuentra su fundamento Constitucional en los artículos 109 fracción III, 113 y 114 tercer párrafo:

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

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

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

Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

A este respecto el autor Andrés Serra Rojas, conceptualiza a la responsabilidad administrativa como poder disciplinario, el cual es interno a la administración, y aduce "El poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo. El poder de represión disciplinario permite a la administración corregir los errores y anomalías en los servicios públicos, encauzando la acción administrativa con eficiencia y moralidad"¹⁸

¹⁸ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo I, 1998. Editorial Porrúa, p. 471

Artículo 114.- ...

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

Los artículos anteriores sientan las bases constitucionales para determinar las obligaciones de los servidores públicos, sus sanciones y la prescripción de la responsabilidad administrativa, ahora bien es pertinente señalar que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su Título Segundo se enumeran las obligaciones, las sanciones administrativas y el procedimiento para la aplicación de las mismas, temas que desarrollaré en el siguiente capítulo.

Capítulo IV

Régimen Legal de la Responsabilidad Administrativa

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

CAPÍTULO IV. RÉGIMEN LEGAL DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1 Obligaciones de los Servidores Públicos.

El artículo 113 Constitucional citado en el capítulo anterior, hace referencia a que las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar los 5 principios rectores que son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos ó comisiones.

Tomando como base lo anterior, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos reglamentaría del artículo antes mencionado, contempla en el artículo 8 en XXIV fracciones las obligaciones del servidor público, y las que cuyo incumplimiento es considerado como grave se encuentra en las fracciones siguientes VIII, X a XIV, XVI, XIX y XXIII.

Hay otros artículos que también establecen obligaciones, algunas correlacionadas con el ya comentado artículo 8 y son los siguientes:

Artículo 17. La Secretaría impondrá las sanciones correspondientes a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades cuando se abstengan injustificadamente de investigar o sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables, así como cuando incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

Este artículo establece la obligación de los contralores internos y de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de investigar

o sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables.

Artículo 45. Cuando los servidores públicos reciban, de una misma persona, algún bien o donación en los términos de la fracción XII del artículo 8 de la Ley, cuyo valor acumulado durante un año exceda de diez veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de su recepción, 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. La autoridad correspondiente llevará un registro de dichos bienes.

Este artículo establece la obligación de registrar bienes que rebasen el monto previsto en el artículo.

Al no cumplir con las disposiciones anteriores el servidor público se hará acreedor a que le sean aplicadas las sanciones correspondientes a través del Procedimiento Administrativo correspondiente.

4.2 Autoridades Competentes.

Las autoridades competentes para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con fundamento en su artículo 3º son:

- I Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy 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 que determinen las leyes.

Con fundamento del artículo 4. Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la procuraduría General de la República.

Por lo que se refiere a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública desde el 27 de mayo de 2003, esta fue creada por la inclusión del artículo 32 bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal esta dependencia en un inicio se denominó Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Entre las facultades más importantes de la Secretaría de la Función Pública están: el expedir normas que regulen los procedimientos e instrumentos de control de la Administración Pública Federal, el requerir a las dependencias competentes la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo, la organización y coordinación del sistema de control y evaluación gubernamental, la inspección del ejercicio del gasto público federal, la instrumentación y promoción de la mejoría y modernización de los sistemas administrativos de gobierno, vigilancia del cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como al apoyo y asesoramiento de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Su facultad sancionadora se limita únicamente a lo establecido en los artículos 16 fracciones III y IV, 17 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las Contralorías Internas son los órganos administrativos encargados principalmente de instaurar procedimientos de responsabilidad administrativa y aplicar sanciones en el ámbito de su competencia, sin embargo estas facultades varían en razón del órgano de gobierno de que se trate. A estas unidades administrativas les corresponde en términos generales prevenir, vigilar, apoyar y sancionar mediante evaluación y comprobación la actuación del servidor público, practicar auditorias e implementar planes, programas y normas que permitan mejorar el servicio público.

4.3 Procedimiento Administrativo Disciplinario.

El procedimiento es una sucesión de actos y hechos que tienen una triple vinculación entre sí, cronológica, en cuanto que tales actos se verifican progresivamente durante determinado tiempo; lógica en razón de que se relacionan entre sí como presupuesto y consecuencias, y teleológicas, pues se analiza en razón del fin que persiguen.¹⁹

De diversas formas se ha denominado al procedimiento en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (procedimiento disciplinario, procedimiento administrativo, procedimiento administrativo disciplinario). Dicha variación ha traído como consecuencia una serie de dudas al utilizar este y otros términos en el rubro de responsabilidad administrativa. Surge aquí la necesidad de crear una verdadera ciencia del derecho disciplinario, cuya misión será el estudio y sistematización de las normas, principios e instituciones, relativas a la disciplina en el ejercicio de la función pública estableciendo conforme a los más altos valores, preservando el interés general.

¹⁹ Ovalle Fabela, José. Derecho Procesal Civil, 1981. Editorial Harla. p. 29

Para autores como Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, el procedimiento administrativo disciplinario, es parte de lo que define como "Derecho Disciplinario", según se aprecia en su siguiente pasaje "Una rama del derecho que tiene por objeto el estudio y la sistematización de las normas, principios e instituciones relativas a la disciplina en el ejercicio de la función pública, establecida conforme a los valores determinados en razón del interés general; las obligaciones de los servidores públicos; los órganos disciplinarios; las sanciones y procedimientos para su aplicación e impugnación."²⁰

Aun cuando en la Ley sólo existen mínimas disposiciones en relación al procedimiento administrativo disciplinario, en la mayoría de las contralorías y órganos de control se actúa en base a criterios contradictorios sustentados por el titular de la dependencia, Secretaría y Contraloría, lo que genera en la mayoría de los casos, actos de autoridad que no están sustentados en norma expresa que así lo dispongan.

Nuestra legislación en materia de responsabilidad administrativa contiene defectos de técnica jurídica legislativa, aun con las reformas que ha tenido, y que considero deben ser corregidos, para lograr la eficacia del poder sancionador de los Órganos Internos de control de los tres niveles de gobierno.

El procedimiento administrativo disciplinario se desarrolla en forma autónoma respecto de los demás procedimientos de otra naturaleza, de acuerdo con la Ley. Por lo tanto no pueden serle aplicables las disposiciones de los otros procedimientos, actualmente se aplican supletoriamente las del Código Federal de Procedimientos Civiles.

²⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Procedimiento Administrativo Disciplinario. México, 1999. Editorial Porrúa. P.56

La regulación del procedimiento disciplinario de responsabilidad se encuentra contenido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El procedimiento se inicia con la presentación de la queja o denuncia en contra del Servidor Público que puede hacerse de forma oral o escrita, con la presentación de la queja se le debe de prevenir al quejoso para que en el procedimiento se conduzca con verdad, ya que con su conducta podría infringir lo establecido en el artículo 247 del Código Penal Federal, relativo a la falsedad de la declaración judicial. Todo servidor público deberá conforme lo establece el artículo 10 de la Ley antes referida respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias, así como el evitar que con motivo de estas se causen molestias indebidas al quejoso.

Posterior a la presentación prosigue la admisión de la queja o denuncia, durante esta etapa el órgano administrativo competente deberá recabar la información necesaria para contar con elementos suficientes que hagan posible el inicio del procedimiento disciplinario, una vez que es admitida por la unidad de quejas y denuncias se iniciara la etapa de investigación.

El **artículo 21** establece lo siguiente:

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables. En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

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

II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

III.- 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 sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles. La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna. Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- Previa 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.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

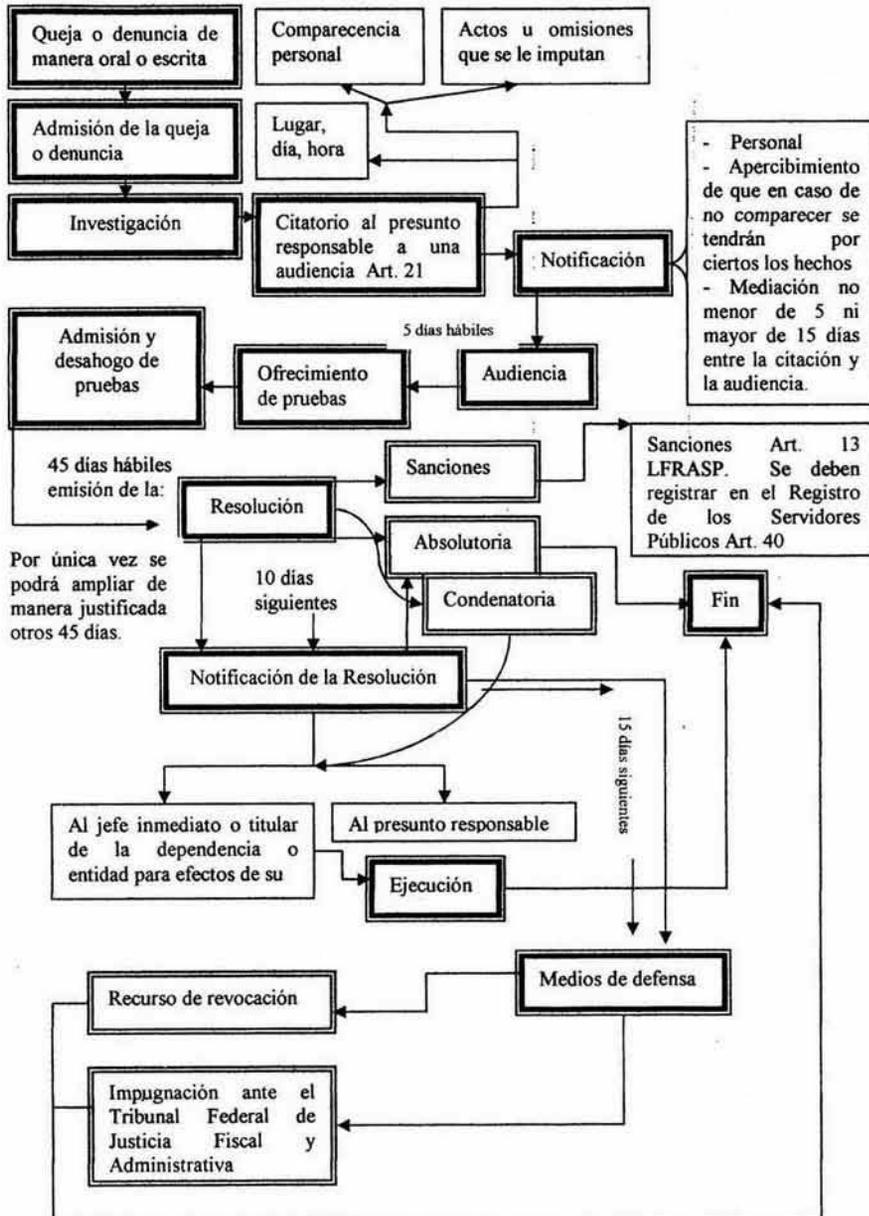
La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

Procedimiento Administrativo Disciplinario



La fracción IV establece que durante la substanciación del procedimiento se podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado.

La fracción V contempla la posibilidad de que pueda ser suspendido el servidor público de manera temporal, previa o posteriormente al citatorio, sin que esta prejuzgue la responsabilidad que se le impute, debe hacerse constar esta salvedad.

Dicha suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de Responsabilidades; independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento. En todos los casos la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

Se establece que en el caso de que la Secretaría por cualquier medio masivo de comunicación difundiera la suspensión temporal del servidor público y si en la resolución definitiva del procedimiento fuera de no responsabilidad esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

En caso de no resultar responsable, la dependencia tendrá la obligación de restituirle sus derechos y cubrir las percepciones que debió recibir en el tiempo que estuvo suspendido.

Una vez dictada la resolución del caso, y en la que se sanciona al servidor público; este tendrá las instancias y los recursos que establecen los artículos 25, 26, 27, 28 y 29 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El Servidor Público podrá impugnar la resolución que se dicte mediante recurso de revocación ante la autoridad que dictó la resolución o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante el juicio de nulidad.

Si la conducta del servidor público configura alguna de las conductas típicas del Código Penal Federal la contraloría interna lo hará del conocimiento del Ministerio Público Federal y de la secretaría de la Función Pública, para iniciar el procedimiento respectivo.

4.4 Las sanciones por falta administrativa.

El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción III, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, imparcialidad, eficiencia, honradez y lealtad que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, así también, el artículo 113 en su párrafo primero determina como sanciones, además de las que se señalen en las leyes reglamentarias a: la suspensión, destitución, inhabilitación, así como las sanciones económicas, las que deberán establecerse de acuerdo al beneficio económico obtenido por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La Ley reglamentaria del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece.

ARTÍCULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I.-** Amonestación privada o pública;
- II.-** Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- III.-** Destitución del puesto;
- IV.-** Sanción económica, e
- V.-** Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la 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 aquéllos 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. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

4.4.1 Amonestación privada o pública.

Es una corrección mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considere como leve.²¹

La amonestación es la corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y buen funcionamiento en el servicio público, en si es una medida por la cual se pretende encausar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

La modalidad pública o privada es señalada por la Ley, entendiéndose como privado el apercibimiento que realiza la autoridad en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente en virtud de la escasa importancia del asunto; y será público cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que la amonestación deba quedar por escrito e integrados al expediente que corresponda; esto tiene la finalidad de que la sanción quede inscrita en el registro de los servidores públicos sancionados a que alude el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Establece el artículo citado que las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y las dependencias durante el Procedimiento Administrativo constaran por escrito.

Se debe recordar que las facultades disciplinarias del superior jerárquico son discrecionales y de acuerdo a la gravedad de la falta incurrida, determinará el procedimiento y sanción correspondiente, sin embargo no existe una definición de

²¹ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. *Op.cit.* p. 152

gravedad en la ley y tampoco los elementos que permitan su adecuada valoración, siendo este el tema en cuestión.

4.4.2 Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

Por lo que se refiere a la suspensión, esta es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeñaba, sin que perciba remuneración alguna por este lapso de tiempo.²²

En la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución se regulan dos tipos de suspensión.

La primera, se concede como medida de carácter procedimental para la Secretaría de la Función Pública, y los titulares de las áreas de auditoría de quejas y de responsabilidades, las contralorías internas, para que a juicio de estas, suspendan temporalmente al servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. La suspensión regirá desde el momento en que el servidor público es notificado, y cesará cuando así lo resuelva el órgano que la decreta.

La segunda, de naturaleza correctiva y sancionadora, regulada por el artículo 13 fracción II dicha suspensión no podrá ser menor de tres días ni mayor de un año, y la que prescribe el artículo 21 fracción V, que no tiene esa naturaleza, sino que se trata de una medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculcado.

²² *Ibidem.*

4.4.3 Destitución del puesto.

Por cuanto hace a la sanción de Destitución establecida en la fracción III del numeral en estudio, se debe establecer su significado genérico, el cual establece el maestro Juan Palomar de Miguel de la siguiente manera:

Destituir. (lat. Destituere.) tr. Privar a uno de una cosa// separar a uno de su cargo como corrección o castigo²³

Por su parte, el jurista Rafael De Pina Vara expresa el siguiente concepto:

Destitución. Separación de cargo o empleo impuesta como sanción al Titular del mismo, por autoridad competente con fundamento legal y mediante el procedimiento preestablecido²⁴

De los conceptos precitados, se desprende que la destitución será la separación del servidor público de su empleo, cargo o comisión que venía desempeñando como consecuencia del nombramiento que le fue otorgado por la autoridad correspondiente para el ejercicio de las actividades inherentes a la función pública.

Para que proceda la destitución del servidor público, en el caso de que este sea trabajador de base. Posterior a la resolución firme que se dicte, el área legal de la dependencia en que laboró el servidor público, presentará ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, demanda en contra del servidor público sancionado, a la que anexará como documento fundatorio de la acción, la resolución en la que se impuso como sanción la destitución del puesto.

²³ Palomar de Miguel, Juan. *Diccionario para juristas*, Editorial Ediciones Mayo. México. P.1256

²⁴ De Pina Vara, Rafael. *Op.cit.* p.246

En virtud que la destitución debe fundamentarse en una causa justa y su nombramiento dejará efectos solamente por laudo firme del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la resolución administrativa debe contener los fundamentos y motivaciones que provocaron la imposición de la sanción.

En lo que se refiere a los trabajadores de confianza, no es necesario formular demanda laboral, sin embargo esta circunstancia no exime al superior jerárquico de oír al empleado, conforme al procedimiento que marca el artículo 21 de la Ley mencionada anteriormente. La destitución del puesto surte efectos desde el momento en que es notificada la resolución administrativa, la autoridad que hizo el nombramiento remitirá una copia de la resolución al área de recursos humanos correspondiente, para los efectos legales que haya lugar.

Este tipo de sanción es aplicada regularmente en los casos en donde el infractor con su conducta ha incumplido con las obligaciones del artículo 13 que establece que en caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución, debemos tener en cuenta que no existe un concepto de gravedad en la Ley reglamentaria, siendo una omisión del legislador, solo se prevé como infracción grave el incumplimiento a la obligaciones previstas en las fracciones VII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley", más que una omisión es una indebida regulación de la gravedad, siendo justamente este el tema que nos ocupa. Destacando en consecuencia aquella situación de ponderar que el sistema de responsabilidades ha de contemplar la posibilidad de detención, prevención y corrección.

4.4.4 Sanción económica.

Consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos

calculada en tres tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos.²⁵

La sanción económica esta íntimamente relacionada con la responsabilidad civil del servidor público, esto se debe a que con el fin de evitar obstáculos a las personas que presenten las quejas o denuncias, la misma resolución administrativa contendrá las cantidades por las que el servidor público solventará la reparación del daño, los perjuicios y el castigo por la obtención de un lucro indebido.

Cabe hacer notar que la sanción económica es una deducción o descuento en el salario del trabajador. La resolución mediante la cual se impongan sanciones económicas constituirá créditos fiscales a favor de la Hacienda Pública y se harán efectivas mediante el procedimiento coactivo de ejecución que contempla las leyes fiscales.

El artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece:

ARTÍCULO 15.- Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, 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.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

²⁵ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. *Op.cit.*, p. 157

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

De la lectura del precepto anterior se desprenden dos aspectos, el primero es que no existe discrecionalidad en la determinación del monto de la sanción económica, y esta en todos los casos en que sea impuesta siempre será de tres tantos del beneficio obtenido, del daño y perjuicio causado y en ningún caso será menor o igual; el segundo elemento es la base para determinar el pago de la sanción económica, referida al monto al que asciende el beneficio o lucro obtenido y al daño y perjuicio causado al patrimonio de la Administración Pública.

En el artículo 16 establece que la Tesorería de la Federación será la encargada de ejecutar las sanciones económicas y adiciona la figura del embargo precautorio a fin de garantizar el cobro de la sanción económica.

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

La última sanción administrativa que contempla la Ley de la materia es la inhabilitación, que consiste en privar temporalmente al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de la administración pública.²⁶

La vigilancia del cumplimiento de las obligaciones estará a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como

²⁶ Palomar de Miguel, Juan. *Op.cit.*, p. 1867

sanciones económicas limitadas, amonestación privada o pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por un año, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

La aplicación de esta sanción corresponde a la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas y los titulares de las áreas de auditoría de quejas y de responsabilidad.

La imposición de la sanción será de 6 meses a 1 año cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio alguno, de uno a diez años, cuando el lucro obtenido ó el daño causado no excedan de doscientos días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años cuando se exceda de dicho límite. Este último plazo también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos, como se comentó la gravedad no está conceptualizada en la ley, solo se menciona que el incumplimiento a las obligaciones de determinadas fracciones del artículo 8 serán graves, cada fracción regula conductas diferentes, la inadecuada regulación permite que la autoridad determine de manera discrecional la sanción.

¿La autoridad en base a qué, aplicará 10, 11, 12, 15 ó 20 años de inhabilitación?, el legislador debe tipificar la infracción de cada precepto del artículo 8 de los considerados como graves y en base a ella graduar y tabular la sanción correspondiente y así evitar la actuación discrecional de la autoridad.

4.5 Elementos de las sanciones por falta administrativa.

Para aplicar las sanciones administrativas, la autoridad que conozca del asunto, conforme lo establece el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos tomará en cuenta:

ARTÍCULO 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

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

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

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

V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

Deben especificarse los conceptos de gravedad de la responsabilidad, antecedentes del infractor, condiciones de este y la antigüedad en el servicio a que se refieren las fracciones I y III, toda vez que se hace alusión a otro tipo de gravedad, como la **gravedad de la conducta** (artículo 13); **infracciones graves** en la necesidad de instruirle procedimiento administrativo (artículo 18), en la suspensión de la ejecución de resoluciones (artículo 28) y en la prescripción (artículo 34).

Por lo que hace a los antecedentes del servidor existen de carácter laborales, de sanción, además de que en la fracción V, se exige tomar en cuenta el requisito de la reincidencia que la propia ley define de la siguiente manera: "se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el

artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal”.

Referente a las condiciones, no se especifica de que tipo ya que en la fracción IV alude a las externas; con respecto a la fracción II de las circunstancias socioeconómicas del servidor público, entre más posibilidades tenga menos justificable será su acción u omisión y finalmente la fracción VI el monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones, recordemos que en el artículo 13 de las sanciones establece un monto para fundar las modalidades de la sanción con respecto a este elemento.

4.6 Reglas para la imposición de las sanciones.

El artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos hace referencia a las reglas que se observarán en la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 13 de la misma Ley.

ARTÍCULO 16.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

II.- 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;

III.- 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, y

IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor Interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

La Secretaría de la Función Pública, la Contraloría Interna y el Titular del área de Responsabilidades son las autoridades facultadas para imponer las sanciones que establece el artículo 13 que son, la amonestación pública o privada, la suspensión, la destitución del puesto, la inhabilitación y las sanciones económicas.

El jefe inmediato ejecutará la sanción de la amonestación pública o privada, el Titular de la dependencia o entidad correspondiente ejecutará la suspensión o la destitución del puesto, la Tesorería de la Federación las sanciones económicas y la inhabilitación será ejecutada en los términos de la resolución dictada.

Se adiciona la figura del embargo precautorio a fin de garantizar el cobro de la sanción económica, este se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo, regulado por el artículo 21 de la Ley.

Una vez que le embargo precautorio se convierte en definitivo se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley, que a la letra dice:

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

4.7 Término para la prescripción.

Para la imposición de las sanciones, el artículo 34 de la Ley de referencia establece los siguientes términos de prescripción:

Artículo 34. Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños o perjuicios prescribirá en dos años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

El término de prescripción para imponer las sanciones que la Ley prevé es de tres años y se especifica que en caso de infracciones graves será un plazo de 5 años, recordemos que una infracción grave según el artículo 13 es el

incumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 8 fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII.

La prescripción se interrumpe con el inicio del procedimiento, en caso de que la autoridad deje de actuar comenzara a correr el término prescriptorio al día siguiente desde la última fecha de actuación. Con respecto al derecho de los particulares para solicitar la indemnización de daños y perjuicios prescribirá en dos años.

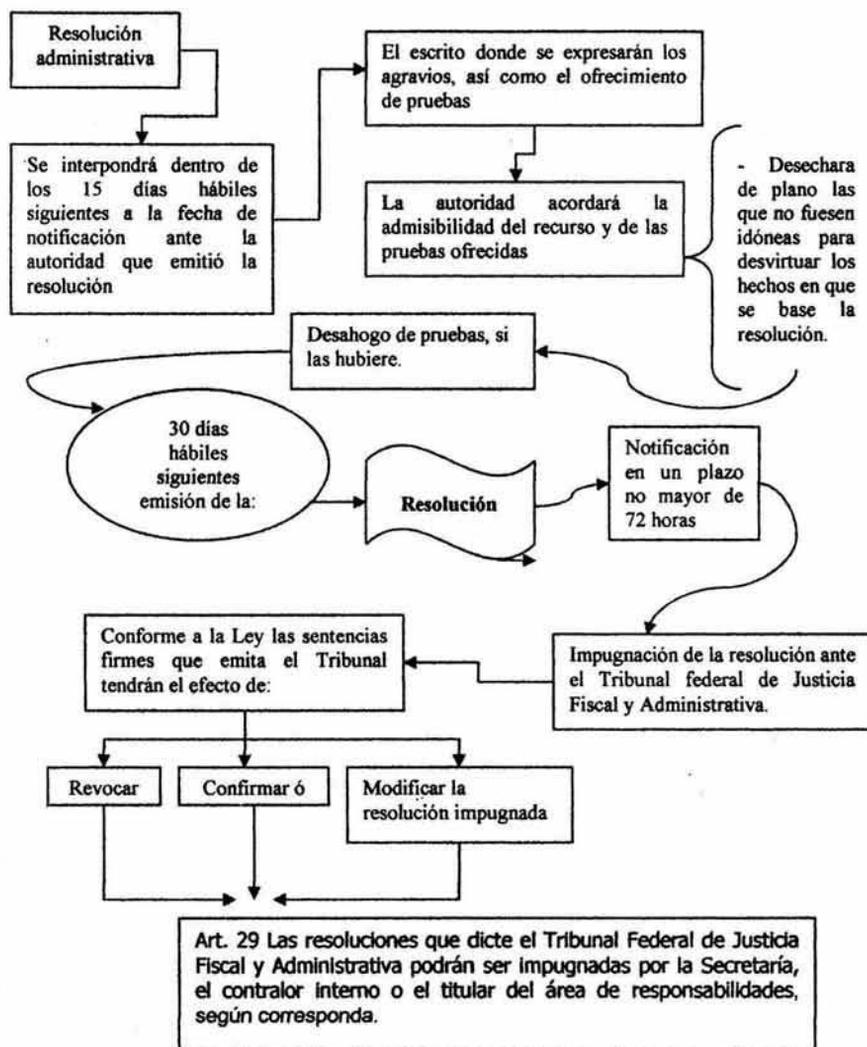
4.8 Medios de defensa.

Al servidor público sancionado por la autoridad competente le asiste el derecho de recurrir las resoluciones dictadas por estas autoridades, el artículo 25 establece que los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones dictadas conforme a la Ley podrán optar por interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo establece que en caso de que las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación no sean favorables, serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El artículo 26 de la Ley reglamentaria determina el **procedimiento** a seguir en el **recurso de revocación**.

Recurso de revocación



Con la interposición del recurso se podrá suspender la ejecución de la resolución recurrida si es solicitado por el promoviente conforme a las reglas que establece el artículo 27, que a la letra dice:

ARTÍCULO 27.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

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

II.- En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

- a) Que se admita el recurso;
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y
- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

El artículo 28 establece el **recurso de impugnación** ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mencionado en el diagrama anterior.

ARTÍCULO 28.- En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo anterior.

La Ley hace referencia expresa al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en sus artículos 3º, fracción IV, 25, 28 y 29. En la fracción IV del artículo 3º se incluye al Tribunal como autoridad competente para aplicar la Ley, en tanto Tribunal Administrativo que conoce de las controversias entre un

particular y una autoridad administrativa, en tanto órgano de impartición de justicia administrativa federal.

Los efectos de las resoluciones del tribunal se determinan en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.

Art. 239 La sentencia definitiva podrá.

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

El Tribunal es un tribunal de legalidad o de anulación, lo primero, por que analiza si las resoluciones emitidas por las autoridades administrativas, en nuestro caso, si las resoluciones que sancionan a los servidores públicos son legales, lo segundo, por que si no lo fueran procede a anularlas. De ahí que cuando el artículo 29 de la Ley se refiere a las resoluciones "absolutorias" del Tribunal, es posible que no refleje con exactitud el sentido de las resoluciones del Tribunal.

Si las resoluciones emitidas por la Secretaría, el contralor interno o el Titular del área de responsabilidades fueran anuladas por el Tribunal, éstas podrán impugnarlas a través del recurso de revisión que deberá interponer su Unidad de asuntos Jurídicos, o bien los titulares de las contralorías internas y de las áreas de responsabilidades, ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la Sala Regional respectiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El escrito se interpondrá dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación y se presentará por medio de la sala Regional.²⁷

²⁷ Juárez Mejía, Godofino Humberto. - Op.cit., p. 170

Capítulo V

La Gravedad de la Responsabilidad Administrativa y la inexistencia de su conceptualización

CAPÍTULO V. LA GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y LA INEXISTENCIA DE SU CONCEPTUACIÓN.

5.1 Definición Constitucional y Legal.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hace mención de la palabra gravedad en repetidas ocasiones y ámbitos diversos, sin embargo no existe una definición como tal en la misma.

En el artículo 108 segundo párrafo del Título Cuarto de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que el Presidente de la República podrá ser acusado por traición a la patria y **delitos graves** del orden común. El artículo 110 del mismo título en su segundo párrafo determina quienes pueden ser sujetos de juicio político en los términos del mismo título por **violaciones graves** a la Constitución; finalmente el artículo 114 en el párrafo tercero establece que la ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando los **actos u omisiones** fuesen **graves** los plazos de prescripción no serán inferiores a 3 años.

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la palabra gravedad se menciona en los artículos siguientes: artículo 13, 14, 18, 28 y 34, sin tener un concepto de infracción grave, lo más cercano a este se encuentra en el artículo 13, se considerará **infracción grave** el **incumplimiento** a las obligaciones previstas en el artículo 8 fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII.

Las fracciones anteriores tienen algo en común, de las diez que son consideradas como graves 8 son constitutivas de delito, además de ser sancionadas administrativamente.

En la Ley reglamentaría al igual que en la Constitución no existe una definición de infracción o conducta grave, la gravedad no está definida, por lo tanto como elemento para la aplicación de las sanciones no es debidamente regulada, permitiendo así la discrecionalidad por parte de la autoridad.

El acto administrativo discrecional es el que surge como resultado de aplicar la potestad discrecional; es decir, la facultad de elegir entre varias formas de comportamiento administrativo igualmente posibles todas ellas desde un punto de vista jurídico. Por el contrario cuando el contenido del acto administrativo está sujeto a un precepto jurídico concreto anterior, se dice que es un acto administrativo reglado. Más que hablar de acto discrecional como contrapuesto a acto reglado, es más concreto hablar de discrecionalidad absoluta o discrecionalidad plena y de discrecionalidad menos plena, puesto que los márgenes de actuación libre que deja la norma administrativa son insalvables en la mayoría de los casos, afectando de forma variable al contenido imperativo de la regla.²⁸

5.2 Conceptualización doctrinal.

En la doctrina, al igual que en la Constitución y el texto legal no existe una definición jurídica o técnica de la gravedad de una conducta o una infracción.

La graduación de un acto u omisión que derive en una conducta que sea causa de responsabilidad administrativa para un servidor público, debe estar

²⁸ Ribó Durán, Luis. Diccionario de derecho, Barcelona 1995, 2ª edición Bosch, casa Editorial, S.A. p.56

determinada legalmente y de manera precisa, para así poder establecer una sanción justa a dicha conducta.

Definiciones cercanas al tema que nos ocupa son las que a continuación cito y que nos pueden dar la pauta para proponer un concepto de gravedad y una escala gradual para cada una de las fracciones del artículo 8 cuyo incumplimiento sea motivo de infracción y conducta grave, esto con el fin de que la autoridad tenga los elementos para determinar una sanción graduada, limitada y no de manera discrecional en las conductas e infracciones graves.

Infracción. Contravención. En sentido amplio: lo que se hace contra lo mandado. *En sentido etimológico* – Fractura del mandamiento público, fractura de una Ley.²⁹

Falta. Infracción de carácter leve.³⁰

Graduación. División en grados o categorías de las personas, cosas o derechos.// En general toda ordenación o escalonamiento.//³¹

Graduación de la culpa. Tradicionalmente se ha establecido una graduación de la culpa en la que se comprenden sus tres manifestaciones más corrientes la grave (lata), la leve y la levísima.

Por culpa lata. Se ha entendido desde tiempo inmemorial el extremo de la negligencia o descuido, llevados al grado de no prever consecuencias fácilmente previsibles, es decir, que normalmente se prevean por todos; por culpa leve, la omisión de la diligencia o cuidado exigible a un tipo medio de jefe de familia, y por

²⁹ Ramírez Gronda, Juan D. *Diccionario Jurídico*, Argentina 1994, Undécima edición, Editorial Claridad. P.100-101.

³⁰ Ramírez Gronda, Juan D. – *Op.cit.* p. 156

³¹ Ossorio, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Buenos Aires, Argentina 1974. Editorial Heliasta S.R.L. P.338.

culpa levísima aquella en que se incurre por haber omitido una diligencia extraordinaria.³²

Culpa grave o lata. Descuido o desprecio absoluto de las precauciones más elementales para evitar un mal o daño.³³

Culpa leve. Negligencia en que incurre un buen padre de familia.³⁴

Culpa levísima. La omisión de medidas y precauciones de un padre de familia muy diligente.³⁵

Facultad discrecional. Según el diccionario de la lengua española. "discrecional" es aquello que se hace libre y prudencialmente. Es el poder de libre apreciación que la ley reconoce a las autoridades administrativas sobre el contenido de sus actos o de sus acciones. Esta libertad, autorizada por la Ley, puede ser de mayor a menor rango y resulta visible cuando la autoridad tiene elección entre dos decisiones. *Discrecional* es la facultad que tienen los órganos del Estado para determinar su actuación o abstención, y si deciden actuar, qué limite le darán a su actuación, y cuál será el contenido de la misma; es la libre apreciación que se le da al órgano de la administración pública con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad, o razones determinadas, que pueden apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello con los límites consignados en la ley.³⁶

Discrecionalidad y arbitrariedad. Antigua es la idea que sostuvo como concepto de discrecionalidad la de poder arbitrario, hoy totalmente abandonada.

³² Ribó Durán, Luis. – *Op.cit.* p. 148

³³ Osorio, Manuel. – *Op.cit.* p. 188

³⁴ *Ibidem*

³⁵ *Ibidem*

Discrecionalidad es acción que deriva de la ley, como respuesta coherente al régimen de legalidad que la prohíja; en cambio arbitrariedad es la acción realizada totalmente al margen de todo texto legal. Ejercer poder discrecional por las autoridades administrativas es actuar dentro del marco de la ley; hacer uso de poder arbitrario significa no partir de fuente legal alguna.

Evidentemente, referirse a la facultad discrecional también implica la necesidad de que el servidor público competente realice una interpretación para determinar el sentido del acto administrativo que va a ejecutarse.

En efecto, es menester para el servidor público respectivo, ubicar cuál es el espíritu y el sentido de la normatividad en virtud de la cuál se prevé la facultad discrecional y el sentido de la política que deriva de la propia norma y de las circunstancias que debe evaluar al tenor de la propia ley la autoridad competente. Por ello, una distinción técnica importante de la facultad discrecional respecto de la arbitrariedad es que, en el caso de la primera, sea parte de un criterio objetivo de interpretación, al tenor de la Ley; mientras que, en el segundo caso, existe arbitrariedad cuando el criterio interpretativo es subjetivo, es decir, se aparta del sistema jurídico respectivo.

En principio, es la ley la que establece límites a la facultad discrecional, pues ésta supone la posibilidad de actuar dentro de cierto marco.

Más difíciles de precisar y de valorar son los límites que imponen la naturaleza misma de la discrecionalidad, consistentes éstos en una apropiada evaluación de los motivos o razones que provocan la emisión del acto, así como de los fines que persiguen con éste.³⁷

³⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México 2000. Editorial Porrúa. P.1656

³⁷ *Ibidem*

Acto discrecional. Acto de la autoridad administrativa realizado en el ejercicio de la potestad de esta naturaleza, reservada con carácter excepcional a los órganos personales de la administración pública para la resolución de determinado orden de cuestiones. El acto discrecional no queda fuera de la posibilidad legal de la impugnación.³⁸

Delito grave. En Derecho consuetudinario, dicese del segundo delito más importante de las tres clases existentes, siendo la primera la traición y la tercera, que cubre todos los delitos menores, la falta. La distinción entre delito grave y falta es artificial y corresponde más o menos a la diferencia que existe entre las ofensas graves y ofensas menos repudiables. En la antigüedad, un delito grave era cualquier delito castigable con la confiscación de tierras o bienes (o ambos), a la que se podía añadir otro tipo de castigo en función del grado de culpa, llegando la mayoría de delitos graves, en un cierto momento de la historia, a ser castigada con la muerte.³⁹

Graduación de la Pena. La pena es la consecuencia legal de toda violación antijurídica y criminosa. Es la respuesta defensiva de una sociedad organizada, al conjunto de fuerzas oscuras que pretendan dañarla o desintegrarla.

En las sociedades modernas, la pena antes que defensiva, es preventiva; o sea, que el estado toma una actitud intimidatoria para que el delito no se cometa. Pero, una vez que el mismo se ha concretado, que ha cobrado realidad, la pena adquiere también carácter primitivo y sus efectos se relacionan, simultáneamente, con el delincuente y con la sociedad. Al valorar la pena en relación al primero, Welzel considera que el castigo legal impuesto a un delincuente debe asegurar la validez inquebrantable de las normas ético-socio-legales indispensables para la

³⁸ De Pina Vara, Rafael. - *Op.cit.*, p.

³⁹ Microsoft Encarta © 1993-2003 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

supervivencia de la organización social, pero siempre dentro del estricto margen de una retribución justa.

En consecuencia, el problema de la determinación de la pena a aplicar en cada caso concreto, así como el de su correspondiente graduación, debe considerar simultáneamente el alcance de la amenaza implícita y la equidad del criterio punitivo retributivo. Los códigos penales consideran que las penas deben imponerse apreciando los aspectos objetivos del hecho y también las condiciones subjetivas del autor del mismo.

Establecen en consecuencia, principios comunes para la determinación de la gravedad de los hechos, siempre dentro de las escalas penales correspondientes a cada figura jurídica. Pero además prestan especial atención a la personalidad del autor, a su peligrosidad o al carácter accidental de su incursión en el campo del delito. Dentro de los límites máximo y mínimo de las precipitadas escalas penales, el juez gradúa la pena aplicable, considerando siempre la personalidad especial del delincuente, así como las circunstancias en que delinquiró. A esta aplicación personalizada, hecha en el momento de juzgar se le da el nombre de graduación judicial de la pena.⁴⁰

5.3 La gravedad de la responsabilidad como elemento para la imposición de la sanción administrativa.

Si bien en el capítulo anterior en los puntos 4.4 y 4.5 se hace ya referencia a que se considerará infracción grave sin llegar a definirla y a los diversos elementos de las sanciones por falta administrativa respectivamente, no obstante considero substancial profundizar en el primero de ellos a fin de demostrar lo

⁴⁰ Ossorio, Manuel. *Op.cit.* p. 338

importante que es conceptuar la gravedad, ya que como elemento para la imposición de las sanciones administrativas es determinante.

“Juárez Mejía, en su obra la Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, desarrolla el tema de la **imprecisión en la “Tipificación” de las responsabilidades o irregularidades administrativas y la consecuente falta de consistencia en los criterios para sancionar**, manifiesta que si se analiza el catalogo de obligaciones del artículo 47 (hoy artículo 8), lo primero que surge es la consideración de que cada fracción de este artículo contiene obligaciones cuya infracción puede dar lugar a diversas sanciones. Una misma obligación infringida puede ser resultado de actos u omisiones de diferente intensidad, la cual no es susceptible de ser medida o tipificada para que a cada violación corresponda una determinada sanción. Queda, pues, al juzgador un amplio margen de discrecionalidad en la imposición de la sanción. Por ejemplo, contravenir la obligación: “Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público”, puede acarrear un simple apercibimiento o amonestación o bien dar lugar a una inhabilitación, lo cual dependerá de la gravedad del acto u omisión, pero también de la importancia de la disposición jurídica, medida ésta en función del impacto que tenga en algún campo de la economía, de la sociedad o de la administración pública. ¿Quién califica estas situaciones?, ¿Hay forma de unificar el criterio sancionador para todas las veces o la dificultad natural, en este sentido, restará consistencia a la sanción, y dará paso a la subjetividad?

Lo anterior, si fuera posible, podría corregirse haciendo una precisa descripción legal de la infracción. No se desconocen las dificultades inherentes a esta tarea, pues tendrían que precisarse infinidad de fracciones concretas; sin embargo, por no ser penal la materia que se norma, podrían definirse “grandes tipos” y, dentro de ciertos límites, recurrirse a la analogía, tomándolos como

referentes. Esta dificultad fue reconocida por el legislador que optó por definir las obligaciones antes que las infracciones, y sólo de manera indirecta derivar estas últimas. De aquí viene la imprecisión en la determinación del "tipo" y en la inconsistencia en las sanciones, pese a los grandes esfuerzos realizados por las autoridades para uniformar los criterios aplicables. Sin embargo, hay resoluciones de Tribunales de circuito que se pronuncian por considerar como no necesaria la definición del "tipo" de la infracción, lo que ayuda a la autoridad administrativa en sus resoluciones emitidas con base en una Ley que adolece de lagunas e imprecisiones. Criterios como, por ejemplo, el que sostiene la *Tesis Aislada I.4º.A.220 A emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, el 12 de febrero de 1997.*

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

Sin desconocer la dificultad del tema, se considera que el legislador debe avanzar en la precisión de la descripción legal del "tipo", hacer un esfuerzo por definir cada infracción y, dentro de cada una, precisar los grados de gravedad a efecto de hacer consistentes las sanciones. Esto vendría a contribuir a la

restricción de la discrecionalidad de las autoridades administrativas encargadas de la imposición de las sanciones.⁴¹

5.3.1 Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos al establecer las sanciones por falta administrativa, en la fracción V al referirse a la inhabilitación el plazo mayor de esta es de 10 a 20 años siendo aplicable por conductas graves de los servidores públicos y en el caso de infracciones graves se impondrá además la sanción de destitución.

Establece que se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley, ocho de las diez fracciones previstas anteriormente son constitutivas de delito y solo dos de ellas la XVI y XIX no lo son. Si partimos de este punto y analizamos los artículos del Código Penal Federal donde se regulan estos delitos veremos que efectivamente el título décimo se encarga de regularlos así como de sancionarlos, no obstante el Código Federal de Procedimientos Penales en el artículo 194 califica como delitos graves para todos los efectos legales una lista dentro de la cual ninguno de los delitos cometidos por servidores públicos contemplados en él ya mencionado son graves, cabe mencionar que la Ley Supletoria de la antes Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos era el Código Penal Federal de Procedimientos Penales y de la Ley vigente es el Código Federal de Procedimientos Civiles, con esto quiero llegar a que aun valiéndonos de la supletoriedad de la anterior ley no existe un concepto de gravedad, pero sí una relación con las fracciones del artículo 8 cuyo incumplimiento es considerado infracción grave lo que conlleva a apoyarnos en él

⁴¹ Juárez Mejía, Godolfino Humberto. *-Op.cit.*, p. 163-165.

con respecto al tema que nos ocupa, sin embargo el incumplimiento de estas fracciones en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos si son consideradas infracciones graves, hago la aclaración porque se pudiera pensar que esta sería una vía para resolver las consecuencias de esta omisión conceptual y a mi muy particular punto de vista si lo es.

5.3.2 Artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La fracción I del artículo 14 de la Ley citada, contempla a la gravedad de la responsabilidad en que se incurra como elemento esencial para la imposición de las sanciones administrativas, las interrogantes surgen ante este punto ¿Qué es la gravedad de la responsabilidad?, ¿Qué es una infracción grave?, ¿Qué es una conducta grave?, ¿Qué es la gravedad?. A lo largo de la investigación del tema en cuestión nos encontramos ante una falta del concepto y podemos concluir que no existe una definición Constitucional, legal o doctrinal de la gravedad, las consecuencias de esto no quedan en una simple omisión, en una simple falta del concepto, trasciende más allá ya que permite la actuación discrecional de la autoridad al determinar una sanción en base a ciertos elementos dentro de ellos y como numero uno la gravedad de la responsabilidad en que se incurra dejando al sujeto en estado de indefensión, ya que al no existir tal concepto se puede aplicar la ley de manera conveniente para unos cuantos, puede ser relativa tanto puede sancionar con una simple amonestación hasta una inhabilitación de 20 años además de la destitución.

Lo que se pretende con este proyecto de investigación es demostrar que no existe tal conceptualización, además de las consecuencias que conlleva, y no solo eso, si no que tomando como base algunas definiciones cercanas nos pueden dar la pauta para proponer un concepto a fin de que la autoridad cuente con los

elementos suficientes para establecer una sanción más justa, también permitirá establecer la base para que el legislador pueda avanzar en la definición de cada infracción y, dentro de cada una, precisar los grados de gravedad a efecto de hacer consistentes las sanciones y evitar así la actuación discrecional de las autoridades administrativas encargadas de la imposición de las sanciones.

5.4 Propuesta del concepto de gravedad de la infracción.

Existen algunas definiciones cercanas que podrían ayudarnos a conceptualizar las gravedad de la infracción, a lo largo de este capítulo se ha comentado la necesidad, y las consecuencias de esta omisión.

Tenemos claro que el presente puede tener deficiencias pero esta apegado a la realidad que vive el servidor público al encontrarse con este tipo de omisiones, lagunas e imprecisiones en la Ley, y no solo él, sino la autoridad y los ciudadanos que requerimos en muchas de las ocasiones de los servicios que ellos prestan, siendo necesaria la adecuación de la ley a través de un concepto de gravedad.

Una infracción grave de acuerdo al artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos será considerada como tal el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VII, X, XI, XII, XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8.

La **gravedad de la infracción** de acuerdo a mi propuesta es, el incumplimiento a una obligación, ya sea por un acto u omisión en el desempeño de su empleo, cargo o comisión que genere un daño o perjuicio extremo, ya sea de tipo económico si excede de 200 veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, o cuando se configuren los delitos de ejercicio

indebido del servicio público, abuso de autoridad, ejercicio abusivo de funciones, concusión, cohecho y tráfico de influencias, siendo la **gravedad** un grado, cuya característica es caer en el extremo, en el máximo descuido o negligencia, llevados al grado de no prever consecuencias fácilmente previsibles y las cuales fueron daños o perjuicios irreversibles y excesivos, donde las medidas más mínimas que marcaba la obligación no se tomaron en cuenta, tornando difícil y riesgoso el buen desempeño del Servicio Público, siendo por ello las sanciones más severas para este tipo de infracciones.

En su Anteproyecto acerca de la graduación de la pena en el derecho Argentino, el profesor Sebastián Soler **para apreciar la gravedad** del hecho considera que, se debe tomar principalmente en cuenta la naturaleza de la acción, los medios empleados, la importancia de los deberes transgredidos y la extensión del daño o del peligro.⁴²

Tratar de conceptuar la gravedad ha sido una tarea ardua debido a que son diversos los elementos que hay que tomar en consideración, además de que las fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que establece las obligaciones cuyo incumplimiento es considerado como infracción grave también es constitutivo de delito regulado por el Código Penal Federal, creando una confusión con respecto a cuando será la autoridad administrativa o la penal la encargada de sancionar un incumplimiento a estas fracciones.

⁴² Enciclopedia Jurídica Ormeza, Tomo XIII. Bernardo Lerner. Buenos Aires, Argentina, 1969. P. 375

Conclusiones

CONCLUSIONES

- ✎ **PRIMERA.** El tema de la definición legal del Servidor Público desarrollado en el primer capítulo nos permite concluir inicialmente, que los ordenamientos legales de carácter Federal definen lo que debe entenderse por servidor público, así como enuncian a quienes se les debe dar tal carácter. Tanto la Ley vigente como la de 1982 coincide en un punto ambas nos remiten al párrafo primero del artículo 108, de acuerdo a lo anterior el Servidor Público es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en cualquier órgano de Gobierno y todas aquellas que manejen o apliquen recursos públicos Federales.

- ✎ **SEGUNDA.** La segunda conclusión del primer capítulo es que todo servidor público al desempeñar su empleo, cargo o comisión debe salvaguardar los principios rectores del servicio público que son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, cuyo fundamento Constitucional se encuentra en el artículo 113 y el fundamento legal en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- ✎ **TERCERA.** Y la conclusión tercera del capítulo primero es que el servidor público representa al Estado, a través de las dependencias de las cuales son titulares, frente a los ciudadanos tienen el poder de decisión en el servicio que desempeña. En cambio los empleados públicos no gozan de estas atribuciones y desempeñan solamente una labor auxiliar para los servidores públicos. Ortiz Soltero, Sergio Monserrit se da a la tarea de hacer tres clasificaciones, la primera basada en las prerrogativas Constitucionales y en la forma de su nombramiento (funcionarios electos y designados), la segunda regulada por la legislación laboral (trabajadores de base y de confianza) y la tercera entre empleado, encargado y comisionado.

✧ **CUARTA.** En el capítulo segundo dentro del marco histórico llegamos a las siguientes conclusiones, contempladas de la cuarta a la novena sucesivamente, los antecedentes de las responsabilidades de los servidores públicos en México se remontan al Derecho Romano y al Derecho Español, mediante estos dos llegó a la legislación de Indias, constituyendo el Derecho Indiano. Es tan próximo el antecedente histórico del sistema de responsabilidades representado por el juicio de residencia, que, se afirma se trata de una misma institución, si el juicio de residencia es un antecedente directo del sistema de responsabilidades administrativas, el Impeachment Anglo Estadounidense, lo es el juicio político.

✧ **QUINTA.** El origen de la responsabilidad administrativa se enmarca en la concepción liberal del estado, en la combinación de la democracia con los principios liberales que produce como consecuencia el principio de que quien ejerce el poder debe responder de su gestión ante el pueblo o ante los órganos por éste instituidos para tal objeto. La responsabilidad de quienes ejercen los mandatos públicos constituyen una de las más importantes garantías para salvaguardar los intereses de los individuales y los colectivos.

✧ **SEXTA.** Durante la etapa Colonial, la Responsabilidad administrativa de los servidores públicos fue un asunto de máximo interés gubernamental, todo funcionario al término de su encomienda era sometido a un juicio de residencia, esto con el fin de indagar sobre su desempeño y, en caso de ser necesario hacer efectivas las sanciones que se derivan de sus responsabilidades o extenderle una especie de carta por su buena conducta y desempeño en su encomienda, el interés de los funcionarios por ser residenciados era con el fin de obtener esta carta donde quedaba reconocida su buena gestión, librado su honor y prestigio, además de ser

- promovidos a un puesto superior. El juicio de residencia fue Constitucionalizado por la carta de Cádiz y la de Apatzingán.
- ✎ **SEPTIMA.** En la época independiente del Estado Mexicano en la que se constituye como un Estado Liberal democrático, los funcionarios ya no son reales, sino públicos, la responsabilidad administrativa se ve olvidada, subsistiendo únicamente la responsabilidad política y penal de altos funcionarios públicos.
- ✎ **OCTAVA.** En la Época Contemporánea decayó la función pública en el ámbito Federal, hubo que retomar el proyecto moral de la sociedad como medida indispensable para la subsistencia de la administración pública mexicana.
- ✎ **NOVENA.** La conclusión más importante del capítulo segundo es que la regulación Constitucional y legal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos en México a través de la historia, desde la Constitución de 1812 a las reformas de 1982 al Título Cuarto de la Constitución de 1917 y hasta el día de hoy, no ha existido una definición de la gravedad de la infracción.
- ✎ **DÉCIMA.** El tercer capítulo nos lleva a la conclusión de que el régimen Constitucional de las Responsabilidades de los Servidores Públicos se encuentra reglamentado en el Título Cuarto de la Constitución Vigente, del artículo 108 al 114, de los que se desprenden cuatro tipos de responsabilidades en las que puede incurrir el servidor público dependiendo del empleo, cargo o comisión que desempeñe, y son la responsabilidad política, penal, civil y administrativa. Asimismo el Título I en el séptimo párrafo del artículo 28 también hace referencia a que los encargados del banco central son servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio

político, considero que este precepto debería estar contemplado dentro del Título Cuarto y no en el Primero.

✎ **DÉCIMA PRIMERA.** En el capítulo Cuarto sobre el régimen legal de la responsabilidad administrativa, concluimos que la Ley reglamentaría del Título Cuarto de las Responsabilidades de los Servidores públicos establece las obligaciones de los servidores públicos, las autoridades competentes, el procedimiento disciplinario, las sanciones por falta administrativa, los elementos de las sanciones por falta administrativa, las reglas para su imposición, el termino para las prescripción y los medios de defensa, pero no establece un concepto de gravedad de la infracción, tan solo hace alusión a ella.

✎ **DÉCIMA SEGUNDA.** Asimismo dentro del Cuarto capítulo a manera de conclusión hacemos mención que las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 con respecto al tema de la gravedad de la infracción y la manera de sancionarla fueron las siguientes, en el anterior artículo 53 de las sanciones (hoy artículo 13) se elimina como sanción el apercibimiento privado o público, se adiciona que la suspensión podrá ser por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año, se precisa el tipo de sanción que deberá imponerse para conductas que no causan daño y perjuicio y se establece cuales conductas serán consideradas como graves más no las define. En el artículo 47 de las obligaciones de los servidores públicos (hoy artículo 8) se suprimieron las fracciones VII y XI, se crean las fracciones IV, XXI, XXII y XXIII, las anteriores fracciones XIII y XIV se fusionan en la actual fracción XI, las fracciones restantes se conservaron en esencia, modificando términos y adicionando algunos párrafos. El artículo 70 (hoy artículo 28) establece que no procederá la suspensión de la ejecución de resoluciones administrativas que se impugnen ante el TFJFYA en casos graves o en casos de

reincidencia. En el artículo 78 (hoy artículo 34) se establece el término de prescripción de tres años para imponer sanciones correspondientes, especificando para el caso de infracciones graves un plazo de 5 años.

✎ **DÉCIMA TERCERA.** En el capítulo quinto concluimos que tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contienen defectos de técnica jurídica aun con las reformas que ha tenido, las que deben ser corregidas para lograr una debida certeza jurídica. Esto con respecto al tema que nos ocupa, ya que carecen de un concepto de gravedad de la infracción que le permita establecer una sanción justa e imparcial y evitar así la discrecionalidad de la autoridad. En la Ley vigente en el artículo 13 al referirse a una infracción grave, establece que se considerará como el incumplimiento de las obligaciones contenidas en las fracciones VIII, IX, XI, XII, XIII, XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8, pero sin definirla, lo que la anterior ley no hacía.

✎ **DÉCIMA CUARTA.** Una conclusión más con respecto a los puntos desarrollados en el quinto capítulo es con respecto a que cuando la conducta de un servidor público encuadra dentro de las hipótesis analizadas que señala el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o incurren en violaciones a la Constitución, la nación Mexicana sufre un daño y al no darse por parte de la doctrina Constitucional, las leyes reglamentarias y la interpretación jurisdiccional una definición del termino grave, se podrían dejar sin sanción situaciones como lo es la seguridad pública o el desvío de fondos, de las cuales se debería pensar la calificación del daño por mínimo que sea, el cual sin lugar a dudas se refleja en el deterioro de la economía, de la situación social del País y en la confianza que se le tengan a nuestras leyes, razón por la cual, la Constitución, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

o la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tendrán que contar con una definición sobre el termino "grave".

✎ **DÉCIMA QUINTA.** La última conclusión del capítulo quinto es que una misma obligación infringida puede ser resultado de actos u omisiones de diferente intensidad, la cual no es susceptible de ser medida o tipificada para que a cada violación corresponda una determinada sanción. Queda, pues, al juzgador un amplio margen de discrecionalidad en la imposición de la sanción que puede acarrear un simple apercibimiento o amonestación o bien dar lugar a una inhabilitación, lo cual dependerá de la gravedad del acto u omisión, pero también de la importancia de la disposición jurídica, medida ésta en función del impacto que tenga en algún campo de la economía, de la sociedad o de la administración pública. Lo anterior, si fuera posible, podría corregirse haciendo una precisa descripción legal de la infracción. No se desconocen las dificultades inherentes a esta tarea, pues tendrían que precisarse infinidad de fracciones concretas; sin embargo, por no ser penal la materia que se norma, podrían definirse "grandes tipos" y, dentro de ciertos límites, recurrirse a la analogía, tomándolos como referentes. Cada una tiene gradación distinta, pero difícil de medir uniformemente. Tampoco es un llamado al "casuismo", se trata de encontrar una salida que permita dar unidad al sistema de calificación y valuación para la imposición de sanciones que debe comenzar con una adecuada definición legal de la infracción grave, esto vendría a contribuir a la restricción de la discrecionalidad de las autoridades administrativas encargadas de la imposición de las sanciones.

✎ **DÉCIMA SEXTA.** Más que una conclusión el actual punto es una aportación que a lo largo del presente trabajo se pretendió fundamentar y cuyo fin es contribuir con una propuesta para conceptualizar la gravedad de la infracción administrativa, que de acuerdo a nuestro criterio y en base a los

elementos obtenidos en el desarrollo de la misma investigación es, el incumplimiento a una obligación, ya sea por un acto u omisión en el desempeño de su empleo, cargo o comisión que genere un daño o perjuicio extremo, ya sea de tipo económico si excede de 200 veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, o cuando se configuren los delitos de ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, ejercicio abusivo de funciones, concusión, cohecho y tráfico de influencias, siendo la gravedad un grado, cuya característica es caer en el extremo, en el máximo descuido o negligencia, llevados al grado de no prever consecuencias fácilmente previsibles y las cuales fueron daños o perjuicios irreversibles y excesivos, donde las medidas más mínimas que marcaba la obligación no se tomaron en cuenta, tornando difícil y riesgoso el buen desempeño del Servicio Público, siendo por ello las sanciones más severas para este tipo de infracciones. Coincidió con la aportación que realiza el profesor Sebastián Soler para apreciar la gravedad del hecho, dice que se debe tomar en cuenta principalmente la naturaleza de la acción, los medios empleados, la importancia de los deberes transgredidos y la extensión del daño o del peligro.

Bibliografía

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo I. México, 1996. Editorial Porrúa.

Arroyo Herrera, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. 2ª edición. México, 1982. Editorial Porrúa.

Cárdenas Rioseco, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. México, 1982. Editorial Porrúa.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. México, 1999. Editorial Porrúa.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Procedimiento Administrativo Disciplinario. México, 1989. Editorial Limusa.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 2ª edición. México, 1998. Editorial Porrúa.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo 2ª. Edición. México, 1997. Editorial Porrúa.

Juárez Mejía, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del sistema de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos. México, 2002. Editorial Porrúa.

Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. México, 1999. Editorial Porrúa.

Ovalle Fabela, José. Derecho Procesal Civil. 1981. Editorial Harla.

Reynoso Castillo, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. México, 1999. Editorial Porrúa.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. México, 1998. Editorial Porrúa.

Valdés S., Clemente. El Juicio Político. México, 2002. Ediciones Coyoacan.

Legislación.

Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

Código Penal Federal

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Otras Fuentes.

Bernardo Lerner. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIII. Buenos Aires, Argentina, 1969. Editorial Bibliográfica Argentina.

De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 26ª. Edición. México 1998. Editorial Porrúa.

Díaz de León, Marco Antonio. Diccionario de Derecho Procesal Penal y de términos usuales en el proceso penal. Tomo II. Segunda edición. México 1989. Editorial Porrúa.

Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1ª. Edición. México, 2000. Editorial Porrúa.

Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires, Argentina, 1974. Editorial Heliasta S.R.L.

Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para juristas. Editorial Ediciones Mayo. México 1981.

Ramírez Gronda, Juan D. Diccionario Jurídico. Undécima edición. Argentina, 1994. Editorial claridad. S.A.

Ribó Durán, Luis. Diccionario de Derecho. 2ª. Edición. Barcelona, 1995. Bosch, casa editorial, S.A.