



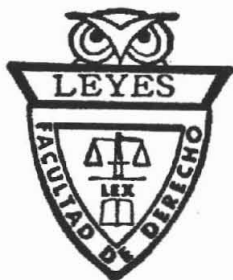
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

"ESTUDIO CONSTITUCIONAL LEGAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE SE PRESENTAN EN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES



T E S I S
PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
EMILIO SÁNCHEZ GUZMÁN



MÉXICO, D. F.

SEPTIEMBRE 2005.

m 349635



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMENARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.

Cd Universitaria D. F., septiembre 19 de 2006


ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **SÁNCHEZ GUZMÁN EMILIO**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"ESTUDIO CONSTITUCIONAL LEGAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE SE PRESENTAN EN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS"**

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

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

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Director.


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUS

ENCUADRE
SERVICIO
D.F.

*irm.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "ESTUDIO CONSTITUCIONAL LEGAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE SE PRESENTAN EN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS" elaborada por el alumno SÁNCHEZ GUZMÁN EMILIO.

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

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

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., septiembre 13 de 2005.
A T E N T A M E N T E

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ.

Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

INDICE GENERAL

"ESTUDIO CONSTITUCIONAL LEGAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE SE PRESENTAN EN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS"

	Pags.
INTRODUCCIÓN -----	1
 CAPÍTULO PRIMERO	
I. CONCEPTOS PRELIMINARES.	
I.1 Gobierno.-----	2
I.2 Responsabilidad.-----	5
I.3 Servidor Público.-----	8
I.4 Funcionario Público.-----	11
I.5 Declaración Patrimonial.-----	13
I.6 Del Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.-----	24
I.7 Contraloría Interna.-----	26
I.8 Secretaría de la Función Pública.-----	29
 CAPÍTULO SEGUNDO	
II. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	
II.1 Constitución de Cádiz de 1812.-----	36
II.2 Constitución de Apatzingán de 1814.-----	38
II.3 Constitución Federal de 1824.-----	40
II.4 Siete Leyes Constitucionales de 1836.-----	43
II.5 Bases Orgánicas de 1843.-----	48
II.6 Constitución Federal de 1857.-----	51
II.7 Constitución Política y Social de 1917.-----	56
 CAPÍTULO TERCERO	
III. DEL MARCO LEGAL DE ACTUACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO.	
III.1 Obligaciones.-----	67
III.2 Sanciones Administrativas.-----	74
III.3 De las Reglas de las Sanciones Administrativas.-----	76
III.4 Del Procedimiento Administrativo, para imponer las sanciones administrativas.-----	80

CAPÍTULO CUARTO

IV. DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

Recurso de Revocación. (Se interpone por parte del servidor público sancionado ante la propia autoridad emisora del acto jurídico recurrido).

IV.1 Procedencia.....	87
IV.2 Normas.....	98
IV.3 De su impugnación.....	103

Juicio de Nulidad. (Se interpone por parte del servidor público sancionado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

IV.4 Procedencia.....	103
IV.5 Normas.....	107
IV.6 Su eficacia.....	111

Juicio de Amparo. (Se interpone por parte del servidor público sancionado).

IV.7 Definición.....	112
IV.8 Procedencia.....	112
IV.9 Efectos.....	114

Recurso de Revisión Fiscal. (Se interpone por parte de la autoridad demandada).

IV.10 Definición.....	115
IV.11 Procedencia.....	115
IV.12 Efectos.....	116

CONCLUSIONES.....	118
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	123
--------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

Se presenta la siguiente tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho, para lo cual realice un estudio constitucional legal en cuanto a los medios de impugnación que se presentan en la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. A lo largo de la misma veremos en primer lugar los conceptos básicos que serán objeto de utilización en esta tesis. Conceptos como servidor público, responsabilidad, declaración patrimonial, registro patrimonial, la contraloría interna, la Secretaría de la Función Pública, y el cómo se involucran todos y cada uno de estos conceptos.

Veremos en el capítulo II la historia constitucional de las responsabilidades de los servidores públicos, y el por qué en algunas de estas constituciones se establecían plazos más amplios para no sancionar a ciertos servidores públicos o funcionarios, debido a las condiciones políticas que imperaban en aquellos tiempos.

La relación que guardan los elementos antes citados se refleja en las obligaciones de los servidores públicos, y la responsabilidad que tienen éstos cuando cometen alguna falta a las obligaciones que deben cumplir.

La falta de cumplimiento trae consecuencias, y para ello se establece el procedimiento administrativo de sanciones a los servidores públicos. Dicho procedimiento será analizado en esta tesis, así como las sanciones que impone la autoridad facultada para ello, y las reglas que debe obedecer la misma para imponerlas.

Las resoluciones que tomen las autoridades sancionadoras, veremos en el último capítulo, son objeto de ser recurribles o bien impugnadas por parte de los servidores públicos sancionados, por medio de diversos medios de defensa, mismos que serán analizados en esta tesis, y son: el recurso de revocación, el juicio de nulidad, el juicio de amparo, mientras que para la autoridad administrativa sancionadora el recurso de revisión fiscal, para defender sus resoluciones que emita en la esfera administrativa.

ESTUDIO CONSTITUCIONAL LEGAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE SE PRESENTAN EN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

I. CONCEPTOS PRELIMINARES

En el presente capítulo desarrollaremos diferentes conceptos con el objeto de adentrarnos en el tema de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

I.1 GOBIERNO

Antes de empezar a hablar de la noción de gobierno, es necesario referirnos a lo que es el Estado, pues, el gobierno forma parte del mismo. Así el Estado está conformado por el territorio, población y gobierno.¹

La población está constituida por un grupo de hombres, racionales, libres, dotados de una vida y fines personales. Evidentemente, los hombres, que constituyen los elementos del Estado, no son iguales en todas partes: se diferencian por particularidades físicas, morales económicas, de orden individual o colectivo. Pero esas diversidades, que pueden influir grandemente sobre las modalidades estructurales del Estado, carecen de interés en lo que toca al principio de la agrupación estatal: esta vale para todos los hombres sin distinción, desde el momento en que han llegado a determinado grado de la evolución de las sociedades humanas.

El autor Jean Dabin señala que el número es importante para la conformación del Estado, pero más importante es el factor de nacionalidad, entendida como el carácter que afecta a los individuos, que aproxima unos a otros y grupos extranjeros, marcados con un carácter diferente, es una cuestión de ser, en el sentido de una determinación física tomada; es también cuestión de voluntad: no obstante las diferencias étnicas, pueden establecerse a la larga semejanzas, que resultan de haber adoptado un partido de colaboración en el culto de un ideal común, aunque sea de un ideal específicamente político como por ejemplo el amor a la independencia y a la libertad.²

En lo que concierne al territorio, es un elemento secundario, como un medio de subdividir, o de limitar una agrupación que podría llegar a ser demasiado vasta. Agréguese que la noción de territorio comprende no sólo la superficie del suelo, sino que también la que está debajo –subsuelo– y el espacio atmosférico que cubre el suelo; eventualmente, además, las extensiones marítimas. El territorio para ser parte de un Estado debe tener fronteras, que pueden ser naturales o artificiales.

Señala el autor Javier Hurtado sobre el concepto de Gobierno:

“Es la expresión institucional de la

¹ El autor Jean Dabin señala que antes de conformarse un Estado existen dos elementos constitutivos del mismo, estos son el territorio y la población. Véase DABIN, Jean, trad. Héctor González Uribe, Jesús Toral Moreno, Doctrina General del Estado, Elementos de Filosofía Política, 1ª ed. Ed. UNAM, México, 2003, p. 9.

² Tomado de DABIN, Jean, op. cit., p. 11-16.

autoridad del estado. Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legitimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de gobierno que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos. En otro sentido, el término también denota el método mediante el cual se gobierna a una sociedad, o bien, se refiere a un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en las instituciones gubernamentales.³

El gobierno se puede dividir en dos tipos: monarquías y repúblicas, donde las primeras siguen el principio de ser derivadas por una razón divina o por la sangre y por un criterio monocrático de estructuración, el origen de las repúblicas es popular y su principio de organización es democrático.

Los gobiernos contemporáneos se pueden dividir a su vez en dos: gobiernos constitucionales liberales y formas de gobierno autoritario. Los primeros tienen como características las siguientes: a) existen partidos políticos que compiten entre sí por el acceso a la representación política en los órganos de gobierno; b) se realizan elecciones libres y periódicas; c) el partido mayoritario en las elecciones lo encabeza el gobierno; d) se fijan limitaciones normativas al ejercicio del poder: la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le faculta expresamente a realizar; e) las autoridades y los ciudadanos se encuentran sometidos al imperio de la ley, y f) el gobierno debe rendir cuentas a los ciudadanos y responsabilizarse de sus actos o decisiones.

Dentro de los gobiernos constitucionales liberales existen dos formas para clasificar las relaciones entre las instituciones gubernamentales: 1) en un mismo nivel, según se atienda a un principio de separación, fusión o repartición del poder, distinguiendo entre gobiernos presidenciales, parlamentarios o semipresidenciales, y 2) entre niveles u órdenes de gobierno —según se organicen en función de la concentración o difusión del poder—, podrán ser unitarios o federales.

De lo anterior se desprende que puede haber formas o sistemas de gobierno presidencial, parlamentario o semipresidencial dentro de sistemas de organización política unitarios o federales. Por otro lado, resulta útil precisar que también pueden darse casos de países unitarios que presentan un mayor grado de descentralización del poder que otros de tipo federal.

En la presente tesis veremos solamente el sistema presidencial, pues es

³ HURTADO, Javier. *Gobiernos y Democracia*, 2ª ed., IFE, México, 2001, p. 9.

la forma de gobierno que actualmente tenemos los mexicanos.

En este sistema de gobierno existe una separación de poder, constituyéndose en tres órganos separados: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, dicha separación conlleva una separación de funciones.

La característica principal del sistema presidencial es la combinación de un Presidente de la República electo bajo el supuesto de sufragio universal, con un Congreso organizado en dos cámaras también electas, pero que no tienen facultades de gobierno. Además, el presidente es políticamente irresponsable ante el Congreso y éste no puede ser disuelto.⁴

Este sistema deviene del modelo de Poder de los Estados Unidos de América, el cual sustituyó al rey por un Presidente de la República e introdujo el principio federalista, -en razón del resguardo de la independencia y conciliación de los intereses de los pequeños y grandes estados- se estableció el compromiso de organizarse en dos cámaras, pero con un contenido muy diferente a las del sistema inglés: una representaría a los estados, pequeños o grandes, en pie de igualdad, y la otra a la población sin distinción. El senado, por lo tanto, sería el representante de los gobiernos estatales y la Cámara de Representantes lo que sería para la voluntad popular. De ese acuerdo nació el federalismo, como forma de distribuir el poder entre el gobierno federal y los de los estados.

Así, en México podemos observar que contamos con las características de un Estado Federado con una forma de gobierno presidencialista, lo cual significa que coexisten tres gobiernos en un mismo estado, el Federal, el local y el municipal.

El Gobierno Federal está constituido por tres órganos federales, uno ejecutivo, un legislativo y un judicial. El Poder Ejecutivo Federal se constituye a su vez por un Presidente de la República así lo señala el artículo 80 de nuestra Constitución, se transcribe:

"Artículo 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".⁵

Este tiene a su cargo a la Administración Pública Federal la cual se divide en Centralizada y Paraestatal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1 señala lo siguiente:

"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los

⁴ Véase SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada, FCE, México, 1994, p. 99., quien señala lo siguiente: "un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de estado (o el presidente): a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.

⁵ <http://www.diputados.gob.mx>

Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.⁶

El Poder Legislativo está conformado por un Congreso el cual se divide en dos cámaras, así lo señala el artículo 50 de nuestra Carta Magna:

*Artículo 50.- El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.⁷

Finalmente el Poder Judicial está conformada de acuerdo al artículo 94 de nuestra Constitución por:

*Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.⁸

1.2 RESPONSABILIDAD

*Responsabilidad. Deuda u obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro, a consecuencia de delito, de culpa o de otra causa legal. Cargo u obligación

⁶ idem
⁷ idem
⁸ idem

moral que resulta para uno del posible error en cosa o asunto determinado⁹

Señala la Enciclopedia Wikipedia en Línea:

*Significa el estado, cualidad o hecho de ser responsable, y responsable significa ser legal o éticamente capaz de rendir cuentas del cuidado o bienestar de otro; lo que implica la capacidad personal de rendir cuentas o la habilidad para actuar sin guía o autoridad superior. Ser la fuente o causa de algo. Capaz de tomar decisiones morales o racionales por sí mismo y por lo tanto puede responder por el comportamiento propio; capaz de que se confíe o se dependa de él; fidedigno. Se basa en un buen juicio o un pensamiento sensato o se caracteriza por este.

Es el no reconocimiento y la negación del derecho de intervención entre uno mismo y cualquier ser, idea, materia, energía, espacio, tiempo o forma, y la asunción de todo el derecho de determinación sobre él.

Responsabilidad es la habilidad y disposición para asumir el carácter de fuente y causa totales para todos los esfuerzos y contra-esfuerzos en todas las dinámicas. Responsabilidad total no es falta; es reconocimiento de ser causa.¹⁰

Indica el jurista mexicano Rolando Tamayo y Salmorán en la voz de responsabilidad en el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas lo siguiente: "El vocablo responsabilidad proviene del latín sponsor que significa "el que obliga", y respondere cuya traducción sería hacer frente."¹¹

En el mismo diccionario se puede encontrar la siguiente definición:

"El término responsabilidad proviene de

⁹ RALUY POUDEVIDA, Antonio. Diccionario Porrúa de la Lengua Española. 52ª ed., Ed. Porrúa, México 1991, p. 658.

¹⁰ <http://es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad>

¹¹ TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa-(N.A.M.), México, 2001, p. 3348

responderé que significa prometer, merecer, pagar. Así responsalis significa 'el que responde'; responsum (responsable) significa 'el obligado a responder de algo o de alguien'¹²

El doctrinario Antonio Fernández Ruiz define a la responsabilidad en términos amplios como:

"la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados consciente y libremente. Por otra parte, en términos concretos, la responsabilidad se entiende como el surgimiento de una obligación o sanción en un caso determinado o determinable, como resultado de un acto específico."¹³

El autor arriba citado, divide en dos tipos la responsabilidad: la moral y la jurídica, refiriéndose a la primera como producto de una infracción a dicho cuerpo normativo, y que responde a la idea de libertad individual y de responsabilidad de los actos producidos en ejercicio de la misma. La jurídica, que exige el sometimiento a las condiciones jurídicas.

El concepto de responsabilidad está ligado a la idea de obligación y a la sanción por el incumplimiento de una obligación.

La responsabilidad sería considerada en todo momento como una regla del ordenamiento jurídico, pero también como principio.

Como regla es objeto de la obligación, toda relación jurídica implica la existencia de un sujeto comprometido al cumplimiento de una determinada obligación. Prescribe una conducta con su consecuencia jurídica.

"Ese sujeto es responsable de cumplir con el mandato jurídico, provenga de una ley, un reglamento o un contrato y, en caso de incumplimiento, existe la potestad del otro participante de la relación jurídica de exigir el cumplimiento, esto es la responsabilidad de responder por tal incumplimiento."¹⁴

12 Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, T. P-Z. Porrúa-UNAM, IIJ, México, 1998, p. 3348-3349.

13 Tomado de: Comp. NIETO, Santiago y MEDINA PÉREZ, Yamile, Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal, 1ª ed., Ed. IJ UNAM, México, 2005, p. 9.

14 Ibidem, Comp. NIETO, Santiago y MEDINA PÉREZ, Yamile, op. cit., p. 11.

Como principio –orientador en la aplicación de las normas y elementos constitutivos de un Estado constitucional de derecho-. El principio de la responsabilidad de los servidores públicos y la rendición de cuentas es una disciplina jurídica constitucional del ordenamiento jurídico.

Existen diversos tipos de responsabilidades dependiendo del acto o la calidad del individuo que no cumpla con sus obligaciones, ya sea de manera total o parcial pudiendo ser éstas de tipo civil, penal, laboral, administrativa, política, etc. A lo largo de esta investigación desarrollaremos la responsabilidad administrativa enfocada a los servidores públicos. Por el momento esbozaremos de qué se trata cada una de ellas.

La responsabilidad civil del servidor público, se manifiesta en la reparación pecuniaria. La responsabilidad penal, será aplicable sólo después de una declaración de procedencia. La responsabilidad laboral, será aplicable por faltas cometidas a las leyes laborales ya sea por parte del patrón o de los trabajadores, una de las consecuencias de la comisión de éstas faltas es la rescisión del contrato de trabajo. La responsabilidad administrativa se presenta para sancionar actos y omisiones de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, en la administración pública. La responsabilidad política objeto del juicio político, se refiere a actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

1.3 SERVIDOR PÚBLICO

Nuestra carta Magna en su primer artículo del Título Cuarto señala a quienes se les considera como servidores públicos, se transcribe:

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

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y

delitos graves del orden común.

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.¹⁵

Así nuestra Constitución Federal indica a quiénes debe señalarse como servidores públicos, e indica que las Constituciones Locales deberán precisar a quiénes se señalarán como servidores públicos en materia de responsabilidades en sus respectivas localidades, cabe aclarar que para el primer párrafo de este artículo hay una petición de modificación a petición del Senador Enrique Jackson Ramírez y Mariano González Zarur, en virtud de que anteriormente el artículo mencionado no incluía los miembros del Poder legislativo ni a los del Poder Judicial de la Federación, por lo que los legisladores sostuvieron que debían incluir a los empleados y trabajadores del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y a los del Poder Judicial Federal en la categoría de "servidores públicos" y aprovechar esta reforma para integrar, al régimen de responsabilidades administrativas, a los empleados y trabajadores de los nuevos órganos constitucionales autónomos creados después de la reforma al artículo 108 constitucional.¹⁶

La Ley Federal de responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala en su artículo 2, lo siguiente:

"Artículo 2.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional."¹⁷

¹⁵ <http://www.diputados.gob.mx>

¹⁶ Véase http://www.senado.gob.mx/gaceta.php?&lg=59&lk=297_medicativasplz_zarur_art_108.htm, en donde se observa la exposición de motivos de esta propuesta de reforma.

¹⁷ *ibidem*

Señala el autor Sergio Monserrit Ortiz Soltero en su obra *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, sobre el servidor público lo siguiente:

"...deben ser considerados como servidores públicos todas aquellas personas que como funcionarios, empleados o trabajadores de base desempeñen un empleo, cargo o comisión en el Poder Judicial de la Federación, en el Poder Judicial del Distrito Federal, en el poder Legislativo Federal y en la Asamblea de Representantes del Distrito federal, además de los senadores, diputados y asambleístas, respectivamente, que integran estos órganos públicos; así como los que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal y en la del Distrito Federal; es decir los que están adscritos, en ambos casos al Poder Ejecutivo."¹⁸

El mismo autor señala que se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídica 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.

Podemos señalar entonces que existen diversas categorías de servidores públicos, siendo éstas las siguientes en base a las prerrogativas constitucionales y la forma de su nombramiento en términos de la Constitución General de la República, son de dos tipos:

a) **Funcionarios.** 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. Existen funcionarios electos –representantes de elección popular que deben renovarse periódicamente–; designados, los que han sido seleccionados por otros de más alta jerarquía o por otro poder público –v. g. Ministros de la Suprema Corte–; que gozan de inmunidad procesal, aquellos que durante su encargo no puede ser ejercida en su contra acción penal en tanto la Cámara de diputados o Senadores declaren la precedencia

¹⁸ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001, p. 3.

de la querrela o denuncia penal que contenga hechos constitutivos del delito cometido en el ejercicio de sus funciones y; los que carecen de inmunidad procesal, señalados en el artículo 111 de nuestra Carta Magna.

b) Empleados. Los que tienen un vínculo interno, que hace que su titular solamente concorra a la formación de la función pública¹⁹

1.4 FUNCIONARIO PÚBLICO

Etimológicamente proviene del latín *functio* -onis-, sustantivo que se entiende como acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio, entre otras acepciones. Funcionario es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia. Funcionarios públicos son aquellos individuos que encuadrados en determinada jerarquía, prestan sus servicios dentro de la administración pública, en actividades propias de mando, decisión y representación del órgano que respectivamente encabezan.²⁰

Señala el Diccionario Abeledo-Perrot que existen diversas categorías de funcionarios públicos, entre ellas las siguientes:

1. Funcionarios públicos contratados. El carácter de funcionario público y, eventualmente, de empleado público, puede surgir de un contrato administrativo ad-hoc, extraño a la relación normal de función pública o de empleo público. Esto da lugar a los funcionarios llamados contratados.

Desde luego, la circunstancia de que, en este supuesto, se trate de funcionarios llamados contratados, en modo alguno significa que la normal relación de función o de empleo públicos no sea contractual; solo significa que los funcionarios contratados ad-hoc, tienen, en lo sustancial, un régimen distinto del aplicable a la generalidad del personal civil de la Administración pública. Pero en ambos supuestos se trataría de funcionarios públicos.

2. Funcionarios públicos "de facto". Una persona puede ser funcionario de facto. Esto es susceptible de ocurrir por dos circunstancias: 1) por haber comenzado a ejercer y seguir ejerciendo las respectivas actividades públicas al margen de toda forma regular de investidura; 2) por haber comenzado a ejercer tales actividades mediante un ingreso regular a la función pública (funcionario de jure), y continuar ejerciendo tales actividades después de haber cesado en el ejercicio del cargo, es decir después de haber perdido legalmente su investidura regular.

El funcionario de facto, a pesar de este carácter, no deja de ser funcionario.

¹⁹ El jurista mexicano Gabino Fraga señala la diferencia entre funcionario y empleado: el primero supone un encargo esencial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa, que da 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. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 28ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p. 129.

²⁰ Véase *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo D-H, Porrúa-UNAM, III, México, 2000, p. 1773, en la voz *Funcionarios Públicos*, donde los autores Olga Hernández Espindola y Enrique Quiróz Acosta indican lo siguiente: "A los servidores públicos de alto nivel, de acuerdo con la estructura gubernamental, se les denomina funcionarios públicos."

3. Funcionarios públicos y empleados públicos. El estado y todas las personas jurídicas públicas estatales de que él se vale para el cumplimiento de sus fines, al hallarse estructurados orgánicamente, expresan su voluntad a través de personas físicas que los integran. Estas personas físicas constituyen los llamados órganos personas u órganos individuos.

La voluntad expresada por dichas personas físicas es imputable a la persona jurídica de que forman parte.

Los funcionarios y los empleados públicos son esos órganos personas u órganos individuos, de los cuales el estado en su calidad de persona jurídica se vale para el cumplimiento de sus funciones esenciales y específicas, para la realización de los fines públicos propios de él. Esto justifica y explica la ineludible existencia de funcionarios y empleados, públicos. Con toda razón se ha dicho que los funcionarios son elementos de todo el estado oficial, y que la acción del estado se traduce en actos de funcionarios.

No sería aceptable tratar lo referente a funcionarios y empleados del estado, sin hacer referencia a la burocracia para expresar en que consiste; cual es su significado técnico primigenio; cual su significado corriente; cuales las razones del cambio de éste; a que responden lo males de ella; cómo pueden estos ser remediados; etcétera.

El crecido número o gran cantidad de funcionarios y empleados públicos ha determinado una verdadera clase social llamada burocracia. En buenos principios, esa burocracia, o sea el conjunto de funcionarios y empleados públicos, constituye el órgano de ejecución de la política del gobierno. Tal es el concepto puro de burocracia.

Pero a raíz de la forma de actuar o del comportamiento de funcionarios y empleados, el significado de burocracia fue transformándose. Así ya no trasluce lo que pertenece o atañe a la Administración Pública, sino que, por el contrario, expresa la idea de una inflación inconsulta de sus órganos, un estado morbosos de la administración.

La noción conceptual de funcionario público y de empleado público puede considerarse desde dos puntos de vista: uno amplio, referido al estado, en general; otro limitado, referido a la Administración pública en particular.

Desde el punto de vista amplio, funcionario público y empleado público es toda persona que realice o contribuya a que se lleven a cabo funciones esenciales y específicas del estado, es decir fines públicos propios del mismo.

Desde el punto de vista restringido, funcionario público y empleado público es toda persona que realicen funciones esenciales y específicas propias de la Administración pública, considerada esta en sentido sustancial, material u objetivo. Por tanto, en el concepto de funcionario o empleado público quedan incluidas todas las personas que realicen o contribuyan a que se realicen funciones administrativas, propiamente dichas, por cualquiera de los

tres órganos esenciales del estado (legislativo, judicial y ejecutivo). De ahí, también, que tanto puede haber función pública o empleo público en la actividad común u ordinaria de la administración, como en la actividad militar de ella, sin perjuicio de que ambos tipos de actividad estén disciplinados por regímenes jurídicos diferentes o especiales. Los tratadistas franceses, fieles a su concepción básica, refieren la actividad del funcionario o del empleado al funcionamiento de un servicio público.

El concepto de funcionario público o de empleado público no se caracteriza por la índole de la designación o forma de ingresar a la Administración pública, sino, ante todo, por la realización o cumplimiento de funciones esenciales y específicas propias de la Administración pública, o por la contribución a que tales funciones sean realizadas.

De ahí que el concepto de referencia no sólo comprenda al funcionario de jure, sino también al de facto, cuyo estudio corresponde entonces al derecho administrativo. Puede tratarse de un funcionario público o de un empleado público, tanto cuando el origen de su investidura sea de jure como de facto: en ambos casos habrá relación de función o de empleo público. El funcionario de facto, a pesar de esta calidad, no deja de ser funcionario.

Puede haber, entonces, funcionarios o empleados públicos que ejerzan sus funciones en forma permanente, temporaria o accidental.

Tampoco constituye una nota característica esencial de la relación de función o de empleo público, la gratuidad o la onerosidad con que son prestados los servicios.

En el orden administrativo, la distinción o diferencia entre funcionario y empleado es la siguiente, de la cual derivan las demás consecuencias anotadas al efecto por la doctrina: advertencia esa que es fundamental: funcionario es el que actúa en jerarquía de cierto nivel superior; en tanto que empleado es el encuadrado en niveles jerárquicos de menor trascendencia con relación al funcionario. No es posible ni recomendable señalar una línea fija de separación entre el funcionario y el empleado, pues ello depende del caso concreto, del organismo administrativo de que se trate, etcétera. Pero el criterio expuesto es idóneo para justificar que existe una diferencia entre funcionarios y empleados públicos.²¹

1.5 DECLARACIÓN PATRIMONIAL

Es la información que están obligados a presentar los servidores públicos respecto de la situación de su patrimonio, a través del sistema que tiene en operación la Secretaría de la Función Pública, para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en sus artículos 36 y 37, para que las autoridades competentes puedan llevar a cabo el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos.²²

²¹ Tomado de: GARRONE, José Alberto, Diccionario Jurídico Abelardo-Perrot, s. ed. T. II, Ed. Abelardo-Perrot, Bs. As., 1987, en: http://todourea.host.sk/diccionario_juridico.htm

²² Tomado de: <http://www.declaranet.gob.mx>

Esta declaración tiene tres tipos a saber:

1. Inicial;
2. De conclusión y;
3. Anual

La declaración inicial se presenta cuando:

- a) Se ingresa al servicio público por primera vez;
- b) Se reingresa al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;
- c) Se cambia de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión.

La declaración de conclusión se presenta cuando se concluye un encargo público.

Finalmente la declaración anual o de modificación patrimonial, se debe presentar durante el mes de mayo de cada año.

La naturaleza jurídica de la declaración de situación patrimonial es una obligación establecida en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que constriñe al servidor público a declarar aspectos esenciales de su patrimonio y por ser realizada bajo protesta de decir verdad, por lo tanto, tiene el valor jurídico como declaración rendida ante autoridad competente.

Los servidores públicos obligados a declarar de acuerdo al artículo 36 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos²³ son los siguientes:

*Artículo 36.- Tienen obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 35, bajo protesta de decir verdad, en los términos que la Ley señala:

²³ Cabe hacer la aclaración que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos hace mención a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, sin embargo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el Artículo Segundo Transitorio de fecha 10 de abril de 2003 refiere lo siguiente: Artículo Segundo: Aquellas disposiciones que hagan mención a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se entenderán referidas a la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública publicado el 12 de diciembre de 2003, en los transitorios segundo y cuarto se señala lo siguiente: ARTÍCULO SEGUNDO.- Se abroga el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de fecha 12 de julio de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 del mismo mes y año, y se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente ordenamiento. ARTÍCULO CUARTO.- Las menciones que en las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas o administrativas de carácter federal se hagan del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se entenderán referidas a este Reglamento.

I.- En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Secretarios Generales, Tesoreros y Directores de las Cámaras;

II.- En la Administración Pública Federal Centralizada: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la República, y los previstos en las fracciones IV, VII y XIII de este artículo;

III.- En la Administración Pública Federal Paraestatal: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo, o equivalente al de los servidores públicos obligados a declarar en el Poder Ejecutivo Federal hasta el de Director General o equivalente;

IV.- En la Procuraduría General de la República: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Procurador General, incluyendo agentes del Ministerio Público, Peritos e integrantes de la Policía Judicial;

V.- En el Poder Judicial de la Federación: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Magistrados de Circuito, Magistrados Electorales, Jueces de Distrito, secretarios y actuarios de cualquier categoría o designación;

VI.- En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en los tribunales de trabajo y agrarios: Magistrados, miembros de junta, Secretarios, Actuarios o sus equivalentes;

VII.- En la Secretaría: Todos los servidores públicos de confianza;

VIII.- En el Instituto Federal Electoral: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Consejero Presidente;

IX.- En la Auditoría Superior de la Federación: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Auditor Superior de la Federación;

X.- En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Todos los servidores públicos desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la Comisión;

XI.- En los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de los titulares de aquéllos;

XII.- Todos los servidores públicos que manejen o apliquen recursos económicos, valores y fondos de la Federación; realicen actividades de inspección o vigilancia; lleven a cabo funciones de calificación o determinación para la expedición de licencias, permisos o concesiones, y quienes intervengan en la adjudicación de pedidos o contratos;

XIII.- En la Secretaría de Seguridad Pública: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el Secretario de Seguridad Pública, incluyendo a todos los miembros de la Policía

Federal Preventiva, y

XIV.- En el Banco de México: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo en la Administración Pública Federal Centralizada hasta el de Gobernador.

Asimismo, deberán presentar las declaraciones a que se refiere este artículo, los demás servidores públicos de las dependencias, entidades y, de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3 de la Ley, que determine el Titular de la Secretaría, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.²⁴

Es decir en la mayoría de las entidades o dependencias los obligados a declarar según el puesto que desempeñan son desde el jefe de departamento hacia el último superior jerárquico, y además quienes manejan fondos o valores.²⁵

Se incluyen a todos los miembros de la Policía Federal Preventiva, pues al ser un cuerpo de vigilancia propenso a la corrupción por diversos sectores de la delincuencia organizada, pueden aumentar su patrimonio por el delito de cohecho tipificado en el artículo 222, fracción I, del Código Penal Federal, o por cualquiera de los delitos tipificados en el Código en cita.

Los plazos en los que se deben presentar estas declaraciones están contemplados en el artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la cual señala lo siguiente

*Artículo 37.- La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

I.- Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:

²⁴ <http://www.info4.juridicas.unam.mx>

²⁵ ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. 3^o ed. Ed. Porrúa, México, 2000, p. 46

a) Ingreso al servicio público por primera vez;

b) Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;

c) Cambio de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión.

II.- Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión, y

III.- Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.

La Secretaría podrá solicitar a los servidores públicos una copia de la declaración del Impuesto Sobre la Renta del año que corresponda, si éstos estuvieren obligados a formularla o, en su caso, de la constancia de percepciones y descuentos que les hubieren emitido las dependencias o entidades, la cual deberá ser remitida en un plazo de tres días hábiles a partir de la fecha en que se reciba la solicitud.

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un período de quince días naturales.

En caso de que la omisión en la declaración continúe por un período de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere sido suspendido el

servidor público, la Secretaría declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo anterior al titular de la dependencia o entidad correspondiente para los fines procedentes. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración a que alude la fracción III.

El incumplimiento a lo previsto en el párrafo anterior, por parte del titular de la dependencia o entidad, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de Ley.

Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que se refiere la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año.

En la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 21 de la Ley.

El servidor público que en su declaración de situación patrimonial deliberadamente faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de la Ley, previa sustanciación del procedimiento a que se refiere el artículo 21, será suspendido de su empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de uno a cinco años, sin perjuicio de que la Secretaría formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para los

efectos legales procedentes.²⁶

Así el plazo para presentar la declaración inicial –en cualquiera de sus tres formas- es dentro de los 60 días naturales siguientes a la toma de posesión.

Para la declaración de conclusión, el plazo para presentarla es dentro de los 60 días siguientes a la conclusión del cargo, sin embargo como lo marca la ley en caso de existir un cambio de dependencia o entidad no se presentará la declaración de conclusión, se presentará sólo la declaración inicial estando ya en el nuevo cargo.

Y finalmente la declaración anual, el servidor público tiene el mes de mayo de cada año para presentarla.²⁷

En ese mismo artículo se refieren las sanciones a las que se hacen acreedores los servidores públicos, dependiendo de la falta cometida estas sanciones son las siguientes:

1. Suspensión por un periodo de 15 días naturales –en caso de no presentar la declaración inicial-

2. Declaración por parte de la Secretaría de la Función Pública de que el nombramiento queda sin efectos, esto en caso de que la omisión de presentación de la declaración inicial o anual por parte del servidor público continúe, si dentro del periodo de los 30 días naturales siguientes a la fecha en que hubiera sido suspendido el servidor público no la hubiera presentado. El dejar sin efectos el nombramiento o el contrato por parte de la Secretaría de la Función Pública deberá ser notificado al titular de la entidad o dependencia para los efectos legales correspondientes. La ley hace notar que en caso de que éste titular haga caso omiso de la declaratoria de la Secretaría de la Función Pública, se traducirá esta omisión como causa de Responsabilidad Administrativa para dicho titular.

3. Suspensión por un periodo no menor a 3 días ni mayor de 3 meses, en caso de que el servidor público no haya declarado lo obligatorio o haya faltado a la verdad.

4. Destitución o inhabilitación por un periodo de 1 a 5 años en caso de que la información declarada así lo amerite, reservándose el derecho la Secretaría de la Función Pública a realizar la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público Federal.

Las sanciones anteriores son consecuencia del procedimiento administrativo del artículo 21 de la ley de referencia.

Los bienes que deben presentar los servidores públicos se encuentran

²⁶ <http://www.info4.juridicas.unam.mx>

²⁷ No importa la fecha de ingreso o cambio del servidor público, siempre debe presentar la declaración anual.

en los artículos 39, 44, 45 en relación con el artículo 8 fracción XII de la misma Ley, y el artículo 37 por el pedimento que hace la Secretaría de la Función Pública en relación al Impuesto Sobre la Renta, se transcriben a continuación:

*Artículo 39.- En las declaraciones inicial y de conclusión del encargo se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.

En las declaraciones de modificación patrimonial se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición.

Tratándose de bienes muebles, la Secretaría determinará las características que deba tener la declaración.²⁸

Las declaraciones de modificación patrimonial a las que se refiere la ley son las llamadas declaraciones anuales, pues en éstas se declara cualquier modificación que haya sufrido el patrimonio del servidor público.

El artículo 44 de la ley en comento señala lo siguiente:

*Artículo 44.- Para los efectos de la Ley y de la legislación penal, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge, concubina o concubinario y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos y por motivos ajenos al servidor público.²⁹

Es decir, en estas declaraciones deben incluir aquellos bienes que aunque no sean propiedad del servidor se conduzca como dueño sobre ellos, también aquellos que sean del cónyuge o concubina o concubinario, y también los bienes de los dependientes económicos directos, pero si obtuvieron dichos bienes por sí mismos y por motivos ajenos al servidor debe acreditarse esta situación, para que no entren en la esfera de la declaración patrimonial, es una situación extraña pues señala 'salvo que acredite', sin embargo los tiene que declarar y 'acreditar' que se obtuvieron de la manera señalada por el artículo, lo

²⁸ <http://www.info4.juridicas.unam.mx>

²⁹ *ibidem*

que se traduciría en una situación sui generis de entran pero no entran en la declaración patrimonial.

El artículo 45 de la ley de referencia señala lo siguiente:

"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.

ARTÍCULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, 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.⁻³⁰

Es decir, aquel servidor público que reciba regalos o donaciones con un valor superior acumulado durante un año a 10 veces el salario mínimo general

³⁰ ibidem

vigente en el Distrito Federal deberá reportarlo a la Secretaría de la Función Pública para que se haga el registro y ésta ordene la disposición del bien.

Finalmente el artículo 37 señala lo siguiente:

*Artículo 37.- La Secretaría podrá solicitar a los servidores públicos una copia de la declaración del Impuesto Sobre la Renta del año que corresponda, si éstos estuvieren obligados a formularla o, en su caso, de la constancia de percepciones y descuentos que les hubieren emitido las dependencias o entidades, la cual deberá ser remitida en un plazo de tres días hábiles a partir de la fecha en que se reciba la solicitud.³¹

Esto con el fin de saber exactamente cuáles fueron las percepciones extras del servidor público si en su caso tuviere que rendir la declaración del Impuesto Sobre la Renta, o la hoja de percepciones y descuentos que dan las dependencias o entidades.³²

El servicio de DeclaraNET señala de manera específica cuáles son los bienes a declarar, siendo éstos los siguientes:

En la declaración inicial y de conclusión: todo el patrimonio del servidor público, es decir, todos sus bienes inmuebles, bienes muebles y vehículos; inversiones, participaciones accionarias o valores financieros y cuentas bancarias, tanto de él como de su cónyuge y dependientes económicos, así como los que estando a nombre de otra persona, hayan sido adquiridos con parte de los ingresos del declarante.

De igual manera deberán reportarse los adeudos como créditos hipotecarios, préstamos personales, compras a crédito y tarjetas de crédito.

Toda la información del patrimonio debe corresponder a la fecha en que inicia o concluye el encargo.

En la declaración anual: sólo se manifestarán las modificaciones del patrimonio, por el periodo comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del año inmediato anterior al de la presentación de la declaración.

Es decir, los bienes muebles, inmuebles, vehículos, participaciones accionarias, sociales, valores financieros en general adquiridos y vendidos por el declarante, su cónyuge y dependientes económicos en el periodo señalado.

³¹ *ibidem*

³² Poniendo un ejemplo la declaración del ISR la pediría la Secretaría de la Función Pública si el servidor público tuviera ingresos extras que no correspondieran al trabajo realizado en la entidad o dependencia, por ejemplo que el servidor público tuviera un restaurante, por lo cual debe hacer la declaración del ISR.

Asimismo, las variaciones en inversiones, valores, cuentas bancarias y adeudos.³³

1.6 DEL REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Este se encuentra contemplado en el Título Tercero, Capítulo Único que tiene por denominación Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, el artículo 35 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, indica lo siguiente:

"Artículo 35.- La Secretaría llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades, así como de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3, en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables.

Las atribuciones que este Título otorga a la Secretaría se confieren a las autoridades a que aluden las fracciones I, II y VI a X del artículo 3, en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a la Ley y demás disposiciones aplicables.

Para los efectos del párrafo que antecede, las citadas autoridades conforme a su propia legislación, determinarán los órganos encargados de ejercer dichas atribuciones, así como los sistemas que se requieran para tal propósito."³⁴

Para aclarar se transcribe el citado artículo 3 de la ley en comento:

"Artículo 3.- En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

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 la Función Pública;

³³ Tomado de <http://www.declaranet.gob.mx>

³⁴ <http://www.info4.juridicas.unam.mx>

- 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.³⁵

Por lo que el registro y seguimiento de la evolución patrimonial de los servidores públicos integrantes de las entidades, dependencias, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa, y de los tribunales del trabajo y agrarios, lo llevará a cabo la Secretaría de la Función Pública. Para las demás autoridades contenidas en las otras fracciones del artículo 3 de la ley en comento se le confieren las mismas atribuciones respecto al registro y evolución patrimonial de sus servidores públicos organizando ellas mismas lo conveniente para realizar dicha función.

Señala el autor Sergio Monserrit Ortiz Soltero en su obra Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos respecto al registro patrimonial de los servidores públicos lo siguiente:

"...es un sistema gubernamental permanente de control y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos que permite a las autoridades competentes conocer su evolución y detectar probables conductas irregulares o ilícitas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones por la notoriedad de riqueza que pudiera ser superior a los ingresos comprobables del servidor público.³⁶

A nuestra forma de ver, podemos decir que el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos es un sistema que integra a los servidores públicos y a quienes están obligados a declarar, los plazos para realizar las declaraciones, las sanciones, los bienes a declarar, así como las autoridades competentes para llevar a cabo dicho registro.

³⁵ ibídem

³⁶ MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, op. cit., p. 321.

I.7 CONTRALORÍA INTERNA

Cada ente, entidad o dependencia de la Administración Pública Federal cuenta de maneja interna con contralorías para efecto de llevar un control sobre las actividades, bienes y personal que está adscrito en dichas dependencias.

Señala el artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos lo que sigue:

"Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:
Contralorías internas: A los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República."³⁷

Hacemos notar que en la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se indica que todos los órganos de control interno de la Administración Pública Federal dependen jerárquicamente de la extinta SECODAM hoy Secretaría de la Función Pública, aunque en dicha fracción haga mención de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En esta ocasión hablaremos de la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública.

Las atribuciones de la contraloría interna están establecidas en el artículo 27 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, y señala lo siguiente:

***ARTÍCULO 27.-** La Contraloría Interna tendrá las siguientes atribuciones:

I. Aplicar las normas que se hubieren fijado por el Secretario en materia de control, fiscalización y evaluación, atención de quejas, responsabilidades e inconformidades;

II. Verificar que las actuaciones de la Secretaría se apeguen a la ley, mediante el ejercicio de las siguientes acciones:

1. Ordenar la práctica de auditorías a las unidades administrativas y órgano desconcentrado de la Secretaría y a los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República;

2. Dar seguimiento y evaluar las actividades comprendidas en el

³⁷ <http://www.cddhcu.gob.mx>.

Programa General de Trabajo de las unidades administrativas y del órgano desconcentrado de la Secretaría;

3. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia de la ley por parte de los servidores públicos de la Secretaría y de su órgano desconcentrado, practicar investigaciones sobre sus actos, acordar el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, acordar el cierre de instrucción del procedimiento, fincar las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan, y llevar a cabo, en su caso, las acciones que procedan en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida, así como presentar por conducto del Contralor Interno o del servidor público de la propia unidad administrativa que aquél determine expresamente en cada caso, las denuncias o querellas respectivas en el supuesto de detectar conductas delictuosas, en los términos de dicho ordenamiento legal y demás disposiciones legales aplicables;

4. Verificar el cumplimiento y evaluar los resultados de los programas y proyectos especiales en que participen las unidades administrativas y el órgano desconcentrado de la Secretaría;

5. Instruir y resolver los recursos o medios impugnativos que procedan y hagan valer los servidores públicos de la Secretaría y de su órgano desconcentrado, respecto de las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas en su contra;

6. Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, de las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública que

lleve a cabo la Secretaría y su órgano desconcentrado, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda, y

7. Dictar las resoluciones en los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que emita el Director General Adjunto de Responsabilidades e Inconformidades;

III. Emitir en consulta con las unidades administrativas competentes y el órgano desconcentrado de la Secretaría, las autorizaciones para la celebración de pedidos o contratos que ésta tenga previsto realizar, en los casos a que se refieren los artículos 13 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 47, fracción XXIII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando este último ordenamiento resulte aplicable, en los demás casos se estará a lo previsto en el artículo 8, fracción XX de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

IV. Recibir, tramitar y resolver en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, las solicitudes de indemnización de los particulares relacionadas con servidores públicos de la Secretaría y de su órgano desconcentrado, y

V. Las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias, así como las que competen a las unidades administrativas a su cargo.³⁸

Vemos entonces que las atribuciones que creemos más importantes para esta contraloría son las contenidas en la fracción II, con los numerales 3 y 5 del artículo 27 del Reglamento en cuestión, así como la fracción IV del mismo

³⁸ <http://www.sfp.gob.mx>, reiteramos que el reglamento en comento entró en vigor el 13 de diciembre de 2003, y abrogó el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

artículo.

Esto es el recibir las quejas y denuncias en contra de los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones, y realizar todo el procedimiento administrativo de sanciones, así como el procedimiento relativo a los medios de impugnación habidos, y el recurso de revocación. La fracción IV en lo referente a las solicitudes de indemnización de los particulares, debe realizar el procedimiento desde la instrucción hasta la resolución, en relación al artículo transitorio segundo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en vigor desde el 1º de enero de 2005.

Estas funciones las realizan las contralorías internas de cada dependencia o los titulares del área de responsabilidades, así lo señalan las diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos –Título Segundo, Capítulo II-, ejemplo de ello es el artículo 16 de ésta, que señala a los facultados para imponer las sanciones y los tipos de éstas.

I.8 SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Esta Secretaría sustituyó a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública³⁹ aparece en el artículo 26 y en el 37, en este último se señala lo que conocerá esta Secretaría, se transcribe:

*Artículo 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

³⁹ En el segundo artículo transitorio de fecha 10 de abril del 2003 en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala lo siguiente

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VI bis. Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y

evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan

procedimientos de impugnación diferentes;

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII bis. Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y

XXIV bis. Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República, y

XXV. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere, y

XXVI. Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y

XXVII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.⁴⁰

Para el correcto funcionamiento de esta secretaría, la misma cuenta con un reglamento interno, el cual como ya se ha mencionado derogó al que pertenecía a la extinta Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así con fecha 12 de diciembre de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública, el cual entró en vigor el 13 de diciembre de 2003.

⁴⁰ <http://www.cddhcu.gob.mx>

En dicho reglamento se detalla la manera de desarrollar las actividades que están encomendadas a esta secretaría en el anterior artículo, para lo cual cuenta con diversas coordinaciones, direcciones y órganos, los que tienen por objeto realizar entre otras las siguientes funciones:

1. Proporcionar información intergubernamental, así como solicitarla.
2. Combatir la corrupción en la Administración Pública Federal.
3. Evaluar la gestión pública, así como realizar programas de mejoramiento de la gestión administrativa.
4. Fiscalizar y observar.
5. Trabajar conjuntamente con la Auditoría superior de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
6. Realizar auditorías.
7. Realizar investigaciones respecto a la conducta de los servidores públicos, ya sea derivadas de las auditorías hechas o por denuncia o queja.
8. Llevar a cabo los procedimientos administrativos por responsabilidad administrativa en contra de los servidores públicos, así como sancionar en su caso.
9. Conocer y resolver de los recursos internos derivados del procedimiento arriba mencionado, ambos –recurso y procedimiento- en estricto apego a las garantías de legalidad y audiencia, entre otras.
10. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos.
11. Sancionar.
12. Capacitar y desarrollar al personal bajo su mando.

Vemos entonces que de manera primordial las funciones de esta Secretaría se enfocan a la conducta de los servidores públicos, el combate a la corrupción y el estricto apego a derecho de las actividades en la Administración Pública Federal, para ello conoce, resuelve y sanciona a los servidores públicos en el procedimiento de responsabilidad administrativa, y además es competente para conocer del recurso de revocación sobre la resolución dictada por ella en el procedimiento mencionado, siempre con estricto apego a la ley y a la Carta Magna en respeto de las garantías individuales que tiene el servidor público como gobernado que es.

II. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En este capítulo veremos el pasado histórico-constitucional del tópico de la responsabilidad de los servidores públicos, y las condiciones en que se dieron las disposiciones que reglamentaban tanto la conducta como las sanciones.

II.1 LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

La constitucionalización del sistema de responsabilidades en nuestro país se inició en 1812 con la Constitución de Cádiz, en cuyo honor "las plazas de armas mudaron sus nombres por el de plazas de la Constitución"⁴¹. La de Cádiz fue la primera constitución del país, tanto porque en su formulación participaron diputados de la Nueva España, como porque estuvo vigente de 1812 a 1814 y en 1820, cuando fue suspendida y vuelta a reponer por Fernando VII, y, además, porque el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba expresamente la señalaron como el Estado de Derecho de la nueva Nación independiente.

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

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

"Artículo 261. 'Toca a este Supremo Tribunal:

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

⁴¹ ZAVALA, Silvio, La Constitución Política de Cádiz. 1812. en GALEANA, Patricia. (Compiladora), México y sus Constituciones (1999), F.C.E., México. 1999, p. 16.

Sexto. Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes."⁴²

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

Dentro de las facultades de las Cortes, contenidas en el Artículo 131, para los propósitos de esta tesis, es conveniente destacar la Vigésimaquinta, relativa a "hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos", de la que se desprenden los siguientes supuestos jurídicos: 1. Que los secretarios del Despacho y los demás empleados públicos pueden incurrir en responsabilidades; 2. Que tales responsabilidades están penalizadas, y 3. Que las Cortes son la autoridad encargada de hacer efectivas tales responsabilidades.

Entre los funcionarios más mencionados en la Constitución de 1812, en relación con la responsabilidad administrativa y la rendición de cuentas, se encuentran los de la jurisdicción (artículos 245, 246, 253, 254, 269 y 279), lo que se explica, como ya hemos señalado, por la importancia que el Poder Judicial llegó a tener en el orden jurídico de España e Indias, incluso participando en funciones ejecutivas. El cuidado con que la Constitución refiere los supuestos de conductas irregulares en que podían incurrir los jueces y magistrados, se inscribe en esta característica del orden político de España e Indias. El único funcionario que no está sometido al sistema de responsabilidades es el Rey (Artículo 168. "La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad"⁴³); sin embargo, su actuación está restringida por el contenido del Artículo 172, que salvaguarda los derechos del reino y de los particulares.

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

El jurista José Barragán Barragán señala que:

⁴² CARBONELL, Miguel, CRUZ BARNEY, Oscar y PÉREZ PORTILLA, Karla. Compiladores. *Constituciones Históricas de México*, 1ª ed., Ed. Porrúa UNAM, México, 2002.

⁴³ JUÁREZ MEJÍA, Godofino Humberto. *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, 1ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002, p. 14., véase también: <http://club.telepolis.com/erbez/1812.htm>, se encuentra el texto completo de esta Constitución.

"...en cuanto a los efectos, que produce la declaración de haber lugar a la formación de causa, y, en su caso, la resolución definitiva, podemos distinguir dos clases: anulatorios de los actos contrarios al orden constitucional; y efectos de responsabilidad, propiamente tal. Aunque no lo dijera ningún precepto de modo terminante, ni en esta Constitución de Cádiz, ni en la mexicana de 1824, es obvio que todo acto contrario a la constitución y a las leyes es nulo de pleno derecho, y no hace falta que se declare en ningún sitio; tampoco es por demás, y mejor que esté, o se formule. La Constitución de Cádiz habla de la nulidad de estos actos en la doctrina del juramento".⁴⁴

II.2 LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 24 de octubre de 1814, tiene como antecedentes "dos monumentos de nuestra literatura político-social"⁴⁵, que se formularon en relación con el Congreso de Chilpancingo del año anterior: Los Sentimientos de la Nación, fechados por Morelos el 14 de septiembre, y el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, de 6 de noviembre.

Si bien el sistema de responsabilidades se encuentra en lo fundamental recogido por la Constitución de Apatzingán en los Capítulos XVIII, Del Tribunal de residencia (Artículos 212-223) y XIX, De las funciones del Tribunal de residencia (Artículos 224-231), conviene destacar también algunas otras disposiciones relacionadas con esta materia. El Artículo 27 contiene el fundamento de todo Estado de Derecho: "La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos"⁴⁶. Este precepto encuentra su complemento en el Artículo 120, que busca su eficacia,

⁴⁴ BARRAGAN BARRAGÁN, José. El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824 (Antecedente inmediato del Amparo). UNAM, México, 1978, p. 75-76. Señala el artículo 173 de la Constitución: Art. 173. El Rey en su advenimiento al trono, y si fuere menor, cuando entre a gobernar el reino, prestará juramento ante las Cortes bajo la fórmula siguiente: "N. (aquí su nombre) por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas; juro por Dios y por los santos Evangelios que defenderé y conservaré la religión católica, apostólica, romana, sin permitir otra alguna en el reino; que guardaré y haré guardar la Constitución política y leyes de la Monarquía española, no mirando en cuanto hiciere sino al bien y provecho de ella; que no enajenaré, cederé ni desmembraré parte alguna del reino; que no exigiré jamás cantidad alguna de frutos, dinero ni otra cosa, sino las que hubieren decretado las Cortes; que no tomaré jamás a nadie su propiedad y que respetaré sobre todo la libertad política de la Nación, y la personal de cada individuo; y si en lo que he jurado, o parte de ello, lo contrario hiciere, no debo ser obedecido; antes aquello en que contraviniere, sea nulo y de ningún valor. Así Dios me ayude, y sea en mi defensa; y si no, me lo demande."

⁴⁵ DE LA TORRE VILLAR, Ernesto. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, 1814" en GALEANA, Patricia, op. cit., p. 34.

⁴⁶ JUÁREZ MEJÍA, op. cit., p. 15.

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

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

El juicio de residencia era una atribución del Tribunal del mismo nombre, que "conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia"⁴⁷ (Art. 224). Erigido el Tribunal de residencia admitía las acusaciones contra los funcionarios en el término de un mes, pasado el cual no se daba entrada a ninguna, se absolvía a los acusados y se disolvía el Tribunal (Art. 225). Los juicios de residencia no podían tener una duración de más de tres meses; si agotado este término el juicio no había sido concluido se absolvía a los acusados, salvo en las causas en que era admitido el recurso de suplicación, debiéndose prorrogar por un mes más (Art. 226). En este precepto se hace patente la influencia directa de la legislación anterior, concretamente de la Novísima Recopilación.

El Tribunal también conocía de las causas que se promovían contra los funcionarios e individuos de los tres poderes por los delitos de herejía, apostasía y de Estado, "señaladamente los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos"⁴⁸, y por lo que se refiere únicamente a los individuos del Supremo Gobierno, también se les juzgaba por arrestar a un ciudadano por más de cuarenta y ocho horas sin remitirlo al tribunal competente (Art. 227). No obstante, la actuación del Tribunal (formular la causa, substanciarla y sentenciarla) requería de la declaración previa del Congreso de si había o no lugar a la formación de causa (Art. 228).

Las sentencias que emitía el Tribunal de residencia se remitían al Supremo Gobierno para su publicación (notificación) y ejecución por medio del

⁴⁷ Ibidem, p. 16.

⁴⁸ Ibidem. 17, en el artículo 59.- Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

jefe o tribunal que correspondía y el expediente se regresaba al Congreso (por ser el que debía recibir las acusaciones, quejas y denuncias) para su archivo (Art. 229).

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

Es importante resaltar el contenido del Artículo 196, relativo a las funciones del Supremo Tribunal de Justicia, porque pone en claro las dos competencias establecidas por el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana para substanciar los juicios de responsabilidad: "Conocer en las causas para cuya formación deba preceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso: en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno: en las de los secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal: en las de intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor: en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al tribunal de este nombre."⁴⁹ Otra facultad importante de este Supremo Tribunal relacionada con las responsabilidades era la prescrita en el Artículo 198: "Fallar o confirmar las sentencias de deposición de los empleados públicos sujetos a este tribunal: aprobar o revocar las sentencias de muerte y destierro que pronuncien los tribunales subalternos, exceptuando las que han de ejecutarse en los prisioneros de guerra y otros delincuentes de Estado cuyas ejecuciones deberán conformarse a las leyes y reglamentos que se dicten separadamente"⁵⁰.

II.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

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

⁴⁹ Ibidem, p. 17

⁵⁰ Idem, p. 17-18.

Este Reglamento incorporó, como facultades del Supremo Tribunal de Justicia, el Artículo 79, que, en su párrafo sexto, señalaba que el Tribunal "conocerá de la residencia de todo funcionario público sujeto a ella por las leyes"⁵¹, y, en su párrafo segundo, que "juzgará a los secretarios de estado y del despacho, cuando por queja de parte se declare haber lugar a exigir la responsabilidad en la forma que se dirá después"⁵², así como el Artículo 80 que disponía que "en caso de acusación o queja criminal contra individuos de este tribunal, se ocurrirá al emperador, que dará orden de que se reúna luego otro tribunal..."⁵³. Además, el Artículo 62 dispuso acción popular contra magistrados y jueces al señalar que "cualquier mexicano puede acusar el soborno, el cohecho y el prevaricato"⁵⁴ que cometan estos funcionarios.

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

Ante la intransigencia de los pronunciados del Plan de Casa Mata, el congreso restituido convocó a un congreso constituyente, que entró en funciones el 7 de noviembre de 1823. No obstante, el congreso convocante, que clausuró sus actividades el 30 de octubre, tuvo tiempo para presentar, el 28 de mayo, un Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, que no fue discutido, así como, el 12 de junio, un Voto del Congreso por la Forma de República Federada. Este voto es de singular importancia: "El soberano Congreso constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación.-Junio 12 de 1823"⁵⁵.

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

⁵¹ Idem. p. 18

⁵² Idem

⁵³ Idem

⁵⁴ Ibidem. p. 19.

⁵⁵ Idem

En relación con el tema que nos ocupa debe destacarse que en esta Constitución no se hace mención expresa al juicio de residencia,⁵⁶ pero sí contiene disposiciones para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los funcionarios de los tres Poderes de gobierno, fundamentalmente el Título III, Sección Cuarta, artículos 38 al 40 y 43 y 44.

La Constitución de 1824 hizo del Poder Legislativo el núcleo del sistema de responsabilidades al establecer en su artículo 164, que el congreso proveería, mediante la expedición de las leyes y decretos, la eficacia de la responsabilidad de los que quebrantaran la constitución o el acta constitutiva.⁵⁷

En su artículo 38 señalaba los sujetos y la materia de responsabilidad: El presidente de la república, por delitos de traición contra la independencia o la forma de gobierno y por impedir las elecciones federales o la toma de posesión de los elegidos en las fechas constitucionales o el ejercicio de las funciones del Congreso; los integrantes de la Corte Suprema de Justicia y los secretarios del despacho por cualesquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus encargos; y los gobernadores de los estados por violaciones a la constitución y a las leyes federales o actos contrarios a ellas, como desobedecer las órdenes constitucionales y legales del presidente de la república y publicar leyes de sus estados que contravinieran lo dispuesto en la constitución y leyes federales; y este mismo artículo, relacionado con el 40, disponía que tanto la cámara de diputados como la de senadores, ante la cual se haya hecho la acusación, podían constituirse en gran jurado para conocer de estas acusaciones y determinar, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, si había o no lugar a la formación de causa; si había lugar, se suspendía de sus funciones al acusado y se remitía el expediente al tribunal competente. Deben agregarse a la lista de los sujetos de responsabilidad el vicepresidente y los diputados y senadores federales, a los que se refieren los artículos 39, 43 y 44.

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

“En las causas criminales que se intentaban contra los senadores y diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo”⁵⁸, la cámara que se erigía en gran jurado, para declarar por el voto de las dos tercera partes de los miembros presentes si había lugar a

⁵⁶ Sin embargo, en las discusiones del constituyente. Carlos Ma. Bustamante, refiriéndose a la rendición de cuentas que debía de hacer Iturbide, expresó: “¿Para qué son los juicios de residencia y sindicato?”, BARRAGÁN BARRAGÁN, José, op. cit., p. 17.

⁵⁷ Artículo 164.- El congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta constitución o la acta constitutiva.

⁵⁸ JUÁREZ MEJÍA, op. cit., p. 21.

la formación de causa, era aquella a la que no pertenecía el acusado. Si había lugar, el diputado o senador era suspendido en sus funciones y se remitía el expediente al tribunal competente (Arts. 43 y 44)

El presidente no podía ser acusado durante el tiempo de su magistratura, sino por los delitos cometidos durante su encargo, a que nos hemos referido líneas arriba, y sólo ante las cámaras. Pasado un año no podía ser acusado por ningún delito de esta naturaleza (Arts. 107 y 108). El vicepresidente sólo podía ser acusado por los delitos ya referidos ante la cámara de diputados (Art. 109). Además, la constitución señalaba que los secretarios del despacho eran responsables de los actos del presidente, contrarios a la constitución y a las leyes federales y constituciones y leyes particulares de los estados, que autorizaran con su firma (Art. 119), ya que sin este requisito los actos presidenciales carecían de validez y, por tanto, no debían ser obedecidos (Art. 118).

Otra disposición relacionada con la responsabilidad, es la contenida en el artículo 163, que se refiere a la obligación de todo funcionario público a prestar juramento de guardar la constitución y el acta constitutiva, con lo cual aceptaban estar sometidos a la ley y que sus actos debían estar ceñidos a ella, esto es, reconocían la existencia del Estado de Derecho.⁵⁹

Es de destacarse que la constitución estableció candados para su reforma: no podía llevarse a cabo, sino hasta 1830 y nunca se tocarían sus artículos y los del acta constitutiva relacionados con "la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados"⁶⁰ (Arts. 166-171).

II.4 SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

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

En la elección de 1828 se comienza a configurar el cuadro político que tanto lastimaría la construcción institucional y la integridad física del nuevo país: la confrontación entre federalistas y centralistas, que algunos autores identifican como liberales contra conservadores.⁶¹ En la contienda electoral se enfrentaron los generales Vicente Guerrero -candidato de los yorkinos radicales- y Manuel Gómez Pedraza -candidato de los imparciales-, quien ganó

⁵⁹ Artículo 163.- Todo funcionario público sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino deberá prestar juramento de guardar esta constitución y la acta constitutiva.

⁶⁰ Ibidem. p. 22.

⁶¹ VÁZQUEZ, Josefina Zoraida. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824. en GALEANA, Patricia, op. cit., p. 78-88.

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

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

Los candados del artículo 171 de la Constitución en vigor obstaculizaba la intención de los congresistas para establecer los principios centralistas. El 16 de julio de 1835 las cámaras iniciaban su segundo período de sesiones. El presidente Barragán, que sustitula a Santa Anna por esas fechas,⁶² les envió la solicitud de los pueblos para adoptar el sistema unitario. Se formó una comisión para elaborar un proyecto de reformas, que se presentó el 2 de octubre de 1835 y se aprobaron el 23 de ese mes las Bases para la Nueva Constitución (o Bases Constitucionales), que pusieron término al sistema federal. El sistema centralista tuvo una vigencia durante el período que va de 1835 a 1846. El 6 de diciembre de 1836 se concluyó la constitución centralista, llamada Leyes Constitucionales. Esta se dividió en siete partes, de ahí también su nombre de Siete Leyes, la primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las restantes el 30 de diciembre de 1836.

En relación con el sistema de responsabilidades, si bien no de manera directa, las Bases Constitucionales de 1835 introducen un mecanismo de control sobre la administración pública, novedoso en la legislación mexicana.⁶³

⁶² Durante la presidencia de Santa Anna -17 de mayo de 1833-27 de enero de 1835-, éste se hizo sustituir por Gómez Farias, Miguel Barragán y José Justo Corro.

⁶³ Ya la Constitución de Cádiz, en su Título VII. De las contribuciones (arts. 338-355), se refería al control de los recursos fiscales, particularmente los artículos 348 ("que la Tesorería general lleve su cuenta con la pureza que corresponde"), 349 ("una instrucción particular arreglará estas oficinas"), 350

Su artículo 14 dispuso que: "Una ley sistamará 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"⁶⁴. Con este precepto, la nación adoptaba el sistema -que ya no se abandonaría- de rendición de cuentas y enfatizaba el control de un renglón particularmente sensible para la comisión de actos irregulares que obligan a responder por ellos. Este artículo de las Bases Constitucionales está íntimamente relacionado con el 52 de la Tercera Ley Constitucional que contemplaba la creación de una "comisión inspectora" para "vigilar el exacto desempeño de la Contaduría mayor y de las oficinas generales de Hacienda... Nombrar los jefes y demás empleados de la contaduría mayor (y) Confirmar los nombramientos que haga el Gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda..."⁶⁵. Este instrumento de control externo a los poderes ejecutivo y judicial y las autoridades departamentales, sobre los presupuestos y gastos, con el tiempo se convertiría en un importante medio del legislativo para fiscalizar e investigar las actividades de la administración pública y la detección de desviaciones e irregularidades constitutivas de responsabilidad. En estos artículos el legislador reconocía la materia hacendada como de alto riesgo, muy proclive a la corrupción. El sistema de responsabilidades tiene como una de sus principales causas los actos irregulares, casi siempre de carácter patrimonialista y abusivos de la autoridad conferida, fenómeno conocido como corrupción.

De las Siete Leyes, la Tercera es particularmente importante para el sistema de responsabilidades. 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; los senadores, desde el día de su elección hasta dos meses después de terminar su encargo (Art. 47). Por lo que se refiere a los delitos oficiales, la cámara de diputados (órgano de acusación), ante la que se habrá de presentar la acusación, declarará si ha o no lugar a la formación de causa, y, de ser positiva, nombrará a dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado (órgano de sentencia). Éste substanciará la causa y, oídos los acusados y los testigos, si ha lugar, sentenciará con la destitución del cargo o empleo o inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro; si el acusado se hace acreedor a otras penas, cuya imposición esté prohibida al senado, el expediente se remitirá al tribunal competente (Art. 48). Si la cámara

(creación de "una contaduría mayor de cuentas") y 351 y 352 (aprobación de las cuentas por las corte y su publicación y circulación).

⁶⁴ JUÁREZ MEJÍA, op. cit., p. 24

⁶⁵ idem, Artículo 52.- Toca a la Cámara de diputados exclusivamente, a más de lo que ha especificado esta ley: I. Vigilar por medio de una Comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Una ley secundaria detallará el modo y términos en que la Comisión inspectora debe desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijan;

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

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

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

La Quinta Ley, en su artículo 12, el cual señala las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, contiene diversas disposiciones relacionadas con las responsabilidades de sus propios miembros y de los otros poderes y, lo que es muy importante, del mismo supremo poder conservador. Así, en su fracción I, prescribe que a la Corte corresponde "conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se muevan contra los miembros del supremo poder conservador"⁶⁶, aunque respecto de estas últimas deberá existir previa declaración del congreso general de que ha lugar la formación de la causa, que se concluirá ante la Corte; en su fracción II se le atribuye "conocer de las causas criminales promovidas contra el Presidente de la República, diputados y senadores, Secretarios del despacho, consejeros y gobernadores"⁶⁷, 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 del despachos, y en los que fueren demandados los diputados,

⁶⁶ Ibidem, p. 26

⁶⁷ Ibidem, p. 27

senadores y consejeros⁶⁸ y en la tercera instancia de los negocios civiles y causas criminales contra los gobernadores y magistrados superiores de los departamentos; en la fracción VII se le faculta para conocer de la responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos y en la X de las causas criminales contra los subalternos inmediatos de la propia Corte "por falta, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos". Su artículo 13, bajo ciertas salvedades, erige a la Corte Suprema en marcial "para conocer de todos los negocios y causas del fuero de guerra"⁶⁹.

No obstante el destacado papel en materia de responsabilidades de los integrantes de los otros poderes, los artículos 37 y 38 de esta Quinta Ley disponen que la inobservancia por los jueces del procedimiento debido en materia civil y criminal "es motivo de responsabilidad contra los jueces que la cometieran"⁷⁰, siendo ésta, personal para los jueces en lo civil. Y lo que es más importante, la fracción XII del artículo 12 de la Segunda Ley preceptuaba que dentro de las atribuciones de este supremo poder conservador se encontraba la de "nombrar, el día 1 de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la alta Corte de Justicia y marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas"⁷¹. Por último, el artículo 22, como atribuciones de los tribunales superiores, señala algunas formas de responsabilidad de las autoridades departamentales.

La fracción tercera del artículo 15 de la Sexta Ley es un reconocimiento explícito del sometimiento a la ley de los actos de los gobernadores y juntas departamentales al señalar que "no podrán usar de otras facultades que las que les señala esta ley, siendo la contravención... caso de la más estrecha responsabilidad"⁷². Este es uno de los principios fundamentales del Estado de Derecho.

La Séptima Ley dispone en su artículo 6 que "todo funcionario público, al tomar posesión, prestará juramento de guardar y hacer guardar, según le corresponda, las leyes constitucionales, y será responsable por las violaciones que cometa o no impida"⁷³, el cual tiene una gran semejanza con el actual artículo 128 de la constitución de 1917, vigente. Aun cuando sin relación directa con el sistema de responsabilidades, conviene señalar que en su artículo 1 esta Ley, siguiendo el ejemplo de la Constitución del 24, estableció que sólo podía reformarse seis años después.

La Segunda Ley dispuso la "organización de un supremo poder conservador" al que se le otorgaron facultades que lo situaban como órgano de control de los demás poderes. Por fines meramente personales, su desaparición fue una obsesión de Santa Anna. Por razones más objetivas, los

⁶⁸ Idem

⁶⁹ Idem

⁷⁰ Idem

⁷¹ Idem

⁷² Ibidem, p. 28

⁷³ Idem

historiadores no han tenido una opinión favorable de él. Recientemente el jurista José Barragán Barragán ha externado la siguiente opinión sobre el “famoso y mal comprendido” supremo poder conservador:

“Es cierto que tomó algunas decisiones muy drásticas y de alguna manera violentó su misma Constitución. También se le otorgaron facultades mucho muy especiales... Sin embargo, hoy en día, después de valorar la importancia de los tribunales que conocen de la constitucionalidad de los actos de todos los poderes y autoridades de un Estado, no debe parecernos sino que el Supremo Poder Conservador fue el primero en la historia de estos tribunales constitucionales, lo cual, lejos de ser un 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.”⁷⁴

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

II.5 BASES ORGÁNICAS DE 1843.

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

⁷⁴ BARRAGÁN BARRAGÁN, José. Breve Comentario Sobre las Leyes Constitucionales de 1836, en GALEANA, Patricia, op. cit., p. 120

autorización, lo que ocurrió el 9 de noviembre de 1839, cuando dictaminó, en su parte resolutive, lo siguiente:

“El Supremo Poder Conservador ha venido en declarar y declara que es voluntad de la nación, en el presente estado de cosas, que sin esperar el tiempo que ordena y que prefija la constitución para las reformas en ella, se pueda proceder a las que se estimen convenientes; especialmente a las relativas al arreglo de la hacienda, a la administración de justicia y a la subsistencia de los departamentos y autoridades respectivas: pero con las dos calidades siguientes: 1a Que en las que se intenten se ha de proceder por las vías del modo, y con total arreglo de lo que prescribe la 7ª ley constitucional; 2a Que se respetarán y guardarán como hasta aquí, invariablemente, estas bases cardinales de la actual constitución: libertad e independencia de la patria, su religión, el sistema de gobierno representativo popular; la división de poderes que reconoce la misma constitución, sin perjuicio de ampliar o restringir sus facultades según se creyere oportuno, y la libertad política de la imprenta”.⁷⁵

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

El congreso de 1842 intentaba lograr un sistema federal moderado y la protección del individuo frente a los abusos del poder. La oposición de Santa Anna frenó este empeño y como era su costumbre se retiró a Manga de Clavo, dejando en la presidencia a Bravo, quien disolvió el congreso en diciembre, con el pretexto de un pronunciamiento en Huejotzingo y San Luis, en opinión de

⁷⁵ JUÁREZ MEJÍA, op. cit., p. 29-30.

muchos, urdido por él mismo. El 6 de enero de 1843 nombró una Junta Nacional Legislativa para redactar la Constitución, la presidió el general Valencia, que aceptaba las recomendaciones de Santa Anna. Las Bases Orgánicas se concluyeron el 12 de junio, ese mismo día fueron promulgadas por Santa Anna, quien había regresado a encargarse de la presidencia el 4 de marzo, a tiempo para jurar la nueva Constitución, y se publicaron el 14 de ese mismo mes como Bases de Organización Política de la República Mexicana.

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

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

En el artículo 78 se prescribe que "las dos Cámaras reunidas formarán jurado (para el efecto de declarar si hay o no lugar a la formación de causa), en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el artículo 90, y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia y marcial"⁷⁶. Esta última parte del artículo no permite la individualización del delito o sólo se trata de delitos cometidos colectivamente. Cabe apuntar que el artículo 90 sólo establece dos delitos oficiales: traición contra la independencia nacional y traición contra la forma de gobierno; pero lo verdaderamente importante de este artículo es que dispone como prerrogativa del Presidente "no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después"⁷⁷, sino por los delitos citados; "tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones"⁷⁸.

Para el presidente interino la circunstancia cambia, pues el tiempo se reduce a dos meses (art. 92). En su artículo 74 se establece que "los diputados y senadores no podrán ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y las leyes"⁷⁹ y su artículo 76 dispone que "cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa"⁸⁰.

⁷⁶ Ibidem, p. 31

⁷⁷ Idem

⁷⁸ Idem

⁷⁹ Idem

⁸⁰ Ibidem, p. 31-32

Cuando se trata de las acusaciones por delitos oficiales o comunes contra los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los Gobernadores de Departamento se observa objetividad en la determinación del órgano juzgador, ya que "cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a formación de causa"⁸¹ (art. 77). Por lo que se refiere a los secretarios del despacho (o ministros), éstos serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes, y de las resoluciones que tomen en junta de ministros, un grupo de ellos o el ministro que las autorice (arts. 100 y 102).

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia conocer las causas criminales promovidas contra los funcionarios públicos, previa la declaración de si ha lugar a la formación de causa; y de las civiles de los mismos cuando éstos sean actores; de las promovidas en contra de los ministros y demás agentes diplomáticos, y cónsules de la República; de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los Departamentos; contra los subalternos inmediatos de la Suprema Corte de Justicia por faltas, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos (art. 118). Para juzgar a los Ministros de la Corte se integrará un tribunal especial compuesto de doce miembros, letrados que sacará la Cámara de diputados de los letrados insaculados integrantes de las cámaras del Congreso (arts. 124-130).

Se mantiene el sistema de control mediante la Contaduría Mayor de Hacienda y la vigilancia que de ésta hace la Cámara de diputados por una comisión ex professo. El nombramiento de los empleados de la Contaduría lo hará la Cámara, sin embargo, los despachos de los empleados serán expedidos por el Presidente de la República (art. 69). Las Bases Orgánicas son la culminación de un proceso concentrador del poder que no se agota en la centralización como sistema de organización política iniciado al término de la vigencia de la Constitución de 1824, sino que ahora se trata del avasallamiento de los otros poderes por el ejecutivo. El Supremo Poder Conservador desapareció, pero muchas de sus funciones, calladamente se transfirieron a la Presidencia de la República.

II.6 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857

Después de la presidencia de Peña y Peña el congreso eligió, el 30 de mayo de 1848, presidente a José Joaquín de Herrera (tomó posesión el 3 de junio). Con dificultades, pero logró completar su periodo (1848-1851). La penuria del Erario había sido siempre un factor de inestabilidad de los gobiernos del México independiente, en sus inicios la dificultad fue resuelta recurriendo al financiamiento externo en condiciones onerosas para el país, y el gobierno de Herrera la superó mediante la indemnización convenida en los Tratados de Guadalupe Hidalgo. Para sustituir a Herrera se presentaron las candidaturas de Mariano Arista, Luis de la Rosa, Nicolás Bravo, Gómez Pedraza, Juan N. Almonte y Santa Anna. El triunfador resultó Mariano Arista, asumiendo el cargo el 15 de enero de 1851. Un país convulsionado por levantamientos en diversas regiones, las pretensiones de los Estados Unidos sobre Tehuantepec, la invasión de Sonora, entre otros, fueron elementos que

⁸¹ Ibidem, p. 32

complicaron la presidencia de Arista.

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

No cabe duda que la renuncia abrió las puertas a la dictadura santaanista (que se prolongó hasta el 5 de agosto de 1855). La relación entre los pronunciados y Santa Anna era por demás evidente, ya que se habían encontrado con él en Turbaco, Colombia, lugar de su destierro. Esta dictadura se caracterizó por "el irracionalismo en la cosa pública. En el breve período de 1853 a 1855, se decidió una fase de la historia de México y se abrió la oportunidad para el advenimiento de la Constitución de 1857 y de las Leyes de Reforma".⁸²

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

Aprovechando las experiencias de las anteriores Constituciones, los nuevos constituyentes ordenaron los diversos preceptos sobre responsabilidades de los funcionarios, distinguieron éstas del juicio político y establecieron un Título (el Cuarto) para esta materia. Durante las discusiones del congreso sobre el artículo 105 del proyecto de Constitución (103 de la Constitución) se hizo mención al juicio político y se consideró que el sometimiento de los funcionarios a éste -decía Arriaga en la sesión del 4 de de 1856-, en alusión a Ocampo que lo había antecedido en el uso de la palabra en la sesión del 31 de octubre, más que indecoroso es una oportunidad a su derecho de defensa ante los tribunales para justificar su honor: "en las repúblicas ni como ficción es admisible la inviolabilidad del jefe del Estado"⁸³ El juicio político que se propone "se trata pura y simplemente del fallo de opinión, de si los funcionarios merecen o no la confianza pública...; y no merecer confianza, ni es delito, ni caso de responsabilidad. No es posible fijar los casos

⁸² LABASTIDA, Horacio. Las luchas ideológicas en el siglo XIX y la Constitución de 1857 en Cámara de Diputados, I. Legislatura, Los Derechos del pueblo Mexicano. Tomo II. 2ª ed.. Porrúa, México, 1978, p. 253.

⁸³ ZARCO, Francisco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857) (1857-1861). FCE y El Colegio de México. México, 1956. p. 1601.

sujetos al juicio político, la vaguedad es indispensable, pero el artículo de ningún modo se refiere a los delitos comunes que quedan sometidos a los tribunales ordinarios”.⁸⁴

Este Título IV se compone de seis artículos (del 103 al 108). El primero de ellos define quienes son los sujetos de responsabilidad: los Diputados Federales, los individuos de la Suprema Corte, los Secretarios del Despacho, el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados. La reforma de 1874 incorporó a los Senadores y la de 1904 al Vicepresidente y a los altos funcionarios públicos pero sin mencionar a partir de qué nivel, no gozarían de fuero.

En cuanto a las materias por las que son responsables, los tres primeros y los senadores y los altos funcionarios públicos, por los delitos comunes que cometan durante su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo; los Gobernadores y el Presidente de la República, por infracciones a la Constitución y a las leyes federales, pero el Presidente y el Vicepresidente sólo podrán ser acusados por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Textualmente este artículo lo expresa de esta manera: “Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común”⁸⁵. La reforma del 13 de noviembre de 1874 agregó, el segundo párrafo siguiente: “No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el art. 104 de la Constitución”⁸⁶.

Los artículos 104 y 105 determinan las autoridades competentes y el procedimiento cuando se trata de delitos comunes y delitos oficiales. Las autoridades con competencia son el Congreso (no había cámara de senadores) y los tribunales del orden común o la Suprema Corte si se trata de delitos oficiales. El procedimiento para los delitos comunes: la Cámara de diputados actúa como Gran Jurado y por mayoría simple decide si hay o no lugar a proceder contra el acusado. El procedimiento para los delitos oficiales: el jurado de acusación (el Congreso) declarará por mayoría de votos si es o no culpable

⁸⁴ *Ibidem*, 1002.

⁸⁵ JUÁREZ MEJÍA, op. cit, p. 40-41.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 41

el acusado. Los efectos de los delitos comunes: si no hay elementos para proceder no habrá ningún procedimiento ulterior; si los hay se suspenderá de sus funciones al acusado y se pondrá a disposición de los tribunales ordinarios, que procederán conforme a la ley. Los efectos de los delitos oficiales: si no resultara culpable, el acusado continuará en su encargo; en caso afirmativo, se pondrá a disposición del jurado de sentencia (la Corte, artículo 105), el que por mayoría de votos, y dando participación al reo, al fiscal y al acusador, determinará la sanción legal correspondiente, y, según artículo 106, pronunciada la sentencia no puede concederse la gracia del indulto. Término para exigir la responsabilidad de los delitos oficiales: el 107 señala que sólo es exigible durante el tiempo del encargo y un año después.

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

El texto de estos artículos es el siguiente:

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

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

Artículo 105: De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado

es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere contraria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría de votos, la pena que la ley designe.”⁸⁷

En aquella época el ataque a la libertad electoral se traducía en lo que con pena existe todavía en nuestro país, robo de urnas, incluso homicidios, pero llevándolo a otro nivel –las amenazas e intimidación-, creemos, que la parte final del artículo 103 de esta Constitución, referente a la responsabilidad del presidente, en lo que cabe a la libertad electoral, debe ser reinstaurada constitucionalmente, pues hemos visto en últimas fechas que existe publicidad por parte de la presidencia de la república que incita al voto para un partido en especial con amenazas de tipo psicológico, y lo mismo sucede en otras partes de la república, intimidan al electorado de que si no votan por tal partido ya no habrá más apoyo.

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

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

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

Artículo 108: En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.”⁸⁸

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

⁸⁷ CARBONELL, et. al., op. cit., p. 471 y 472.

⁸⁸ Ibidem, 472

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.

II.7 CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SOCIAL DE 1917

Para muchos de los críticos de la Constitución del 1857, ésta había roto el equilibrio de los poderes de la Unión en favor del Legislativo, y el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos contenido en su Título Cuarto, al disponer que el Presidente de la República era sujeto de responsabilidad por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común, y que era facultad del Congreso (unicameral hasta ser restituido el senado en 1874) juzgarlo y absolverlo o condenarlo, puso en sus manos un medio de sometimiento, ya que a la Suprema Corte de Justicia sólo correspondía sancionar con arreglo a lo dispuesto por las leyes. Esta situación se tensó aún más con la reforma de constitucional de 13 de noviembre de 1874, que eliminó la participación de la Corte y consideró entre los sujetos de responsabilidad a los altos funcionarios, y disponer expresamente que no "gozan de fuero constitucional por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública... Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes..."⁸⁹.

Por este motivo, Carranza recomendaba al Constituyente de Querétaro se remediara esta situación aprobando el Título Cuarto del Proyecto de Constitución que les hacía llegar. En esta materia el constituyente siguió al Primer Jefe, pues el Título Cuarto (arts. 108 a 114) aprobado, es prácticamente el mismo que el del Proyecto: sólo el artículo 111 sufrió algunas modificaciones: la mención a la garantía de audiencia, la realización de las audiencias que se estimen pertinentes por el senado, la adición de un último párrafo en el que se obligaba al Congreso a expedir una ley sobre responsabilidad, la referencia a que los delitos oficiales serán siempre juzgados por un jurado popular y cambios de redacción escasos. Los demás artículos integrantes de este título se aprobaron tal como estaban en el Proyecto del Primer Jefe; es más, únicamente para la aprobación de los artículos 108 y 109, hubo debate y votación en contra; los demás artículos fueron aprobados sin debate por unanimidad de votos.

El Título Cuarto de la Constitución de 1917 es, con algunos cambios, el mismo que el de la Carta de 1857. Ésta tenía seis artículos (103 al 108) y la de 1917, siete (108 al 114); sin embargo, el artículo 110 que sería el adicionado, forma su contenido exactamente con el de la última parte del 103, misma que se agregó en la reforma constitucional de 1874. Sus artículos 112, 113 y 114 son iguales a los 106, 107 y 108, respectivamente, de la del 57. El artículo 108 de la Carta vigente es casi el mismo al 103 reformado (en 1874 el 6 de mayo de 1904) de la Constitución del 1857: se agregaron como sujetos de responsabilidad al Procurador General de la República y los Diputados locales, y se excluyó al Vicepresidente, además, de los delitos oficiales del Presidente,

⁸⁹ JUÁREZ MEJÍA, op.cit., p. 47.

se retiraron la violación expresa de la Constitución y el ataque a la libertad electoral. El 109 es en esencia el mismo 104 de la constitución precedente con algunas precisiones (al final del segundo párrafo se señala que "la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación"), pero sobre todo, con una adición final, que exceptúa al Presidente de la República de quedar sujeto a la acción de los tribunales comunes, sino a la del senado, pues al delito común se le dará tratamiento de delito oficial.

Fue el artículo 111 de la Constitución en vigor el que más se apartó de su antecedente 105 de la constitución literal, ya que prácticamente el sentido del procedimiento se reorientó en favor de la preeminencia del Senado de la República, al hacer a éste Gran Jurado, para en esta calidad conocer de las acusaciones por delitos oficiales, que, sin embargo, no podía abrir la instrucción sin la acusación que debía presentarle la Cámara de Diputados. El Senado, jurado de sentencia, se convierte en Gran Jurado, la Cámara de Diputados sólo presenta la acusación (sigue siendo por ello jurado de acusación). El centro de la escena deja de ser la Cámara de Diputados y pasa a la de Senadores. Además, el nuevo artículo prescribe que las resoluciones del senado (que deberán ser tomadas por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros) y las declaraciones de la Cámara de Diputados son inatacables, otorga acción popular contra los delitos oficiales y comunes (ya presente en los debates del constituyente 1856-1857 y en la "Ley Juárez" de responsabilidades de los funcionarios públicos), y determina que los delitos oficiales serán siempre juzgados por un jurado popular.

El empeño presidencialista de la Constitución de 1917 se observa también en su Título Cuarto, al tratar los delitos comunes del Presidente de la República como si fueran oficiales y de esta manera sustraerlo de la acción de los tribunales ordinarios, al transferir el juicio de estos delitos al Senado, un cuerpo más reducido y al aumentar la proporción de la votación condenatoria. Esa fue la intención; expresa del Primer Jefe en su discurso inaugural de las sesiones del constituyente. Esta tendencia fue continuada con las Reformas al artículo 111 publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928 y del 21 de septiembre de 1944, por las que se sometían al Poder Ejecutivo los miembros del Poder Judicial, pues el Presidente de la República podía solicitar a la Cámara de Diputados su destitución "por mala conducta", sin precisar qué debía entenderse por ello, si bien la Reforma de 1944 agregó que el Presidente "antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oírá a éste en lo privado"⁹⁰.

Los siete artículos del Título Cuarto fueron presentados al Pleno en la 48ª Sesión Ordinaria, celebrada el jueves 18 de enero de 1917 y se discutieron, los que fueron debatidos según se señaló líneas arriba, y aprobaron en la 54ª Sesión Ordinaria del domingo 21 de enero. La Comisión encargada de elaborar el Dictamen estuvo integrada por los diputados Paulino Machorro Narváez (Jalisco, 18º Distrito), Heriberto Jara (Veracruz, 13º Distrito), Arturo Méndez (San Luis Potosí, 2º Distrito) e Hilario Medina (Guanajuato, 8º Distrito). Esta segunda comisión de Constitución (que incluía también a Agustín Garza González, diputado por el 6º Distrito de Nuevo León) fue creada en la 21ª

⁹⁰ Ibidem, p. 49

Sesión Ordinaria, el 23 de diciembre de 1916, a propuesta del diputado Francisco J. Música (que formaba parte de la primera Comisión de Constitución juntamente con Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román) porque consideró que una sola comisión no podía dictaminar todos los artículos en el tiempo previsto.

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

En este sistema, decía el Dictamen, deben quedar precisamente establecidas "en primer lugar, la responsabilidad de todos los funcionarios; en segundo, el procedimiento para juzgarlos, y en tercero, la penalidad respectiva"⁹¹. Por lo que hace a la primera cuestión, ¿quiénes son los funcionarios responsables?, el Dictamen señala que a) el Presidente de la República, b) los Senadores, c) los Diputados federales, d) los Magistrados de la Suprema Corte, e) los Secretarios del despacho, f) el Procurador General de Justicia, g) los gobernadores de los Estados y h) los Diputados locales. El procedimiento para juzgarlos: advierte el Dictamen que son distintos ya se trate de delitos comunes u oficiales, "respecto de los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden Común, como a cualquiera otro ciudadano. Solamente que para poner a cubierto a estos funcionarios de ataques infundados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los jefes de los departamentos, se ha establecido que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez Común, debe hacerse antes una declaratoria por la Cámara de Diputados. Solamente el Presidente de la República será juzgado siempre por el procedimiento para delitos oficiales"⁹².

Sigue señalando el Dictamen que los delitos oficiales serán juzgados por el "Senado, mediante el siguiente procedimiento: la Cámara Diputados hace la acusación a la de Senadores; (que) dicta la sentencia, previos los trámites ordinarios de todo proceso..."⁹³ Por último, la penalidad: "puede estar prevista en una ley especial que fije una penalidad del orden Común", o bien que se trate de un delito oficial, para el cual "se prevé una penalidad general, que consiste en la privación del empleo o en la inhabilitación para obtener otro, según establezca la ley secundaria respectiva"⁹⁴, la que se ordena en el artículo 111 se expida, a la mayor brevedad, por el Congreso de la Unión.

"Artículo 108.- Los senadores y diputados

⁹¹ Cámara de Diputados, I. Legislatura, Los Derechos de los Mexicanos, op. cit., T. VIII, p. 154.

⁹² Citado en JUÁREZ MEJÍA, op. cit., p. 51.

⁹³ idem

⁹⁴ Cámara de Diputados, I. Legislatura, Los Derechos de los Mexicanos, op. cit., T. VIII, p. 153-154.

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

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

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común⁹⁵

Podemos ver entonces que:

a) Los sujetos de responsabilidad son el Presidente de la República, los senadores y diputados federales, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho, el Procurador General de la República, los gobernadores de los Estados y los diputados locales.

b) El origen de las responsabilidades es de dos clases: por delitos comunes y por delitos, faltas u omisiones oficiales. Los delitos comunes se refieren también a los delitos federales y a los diversos delitos especiales; esto es que los delitos comunes, en este sentido, lo mismo pueden ser conocidos por los tribunales del orden común como por los de orden federal. Se trata de una responsabilidad penal. La diferencia entre los anteriores y los delitos, faltas u omisiones oficiales señala el jurista Felipe Tena Ramírez: "la diferencia entre estas dos clases de delitos no la da la Constitución. Bien es cierto que en nuestro léxico jurídico suele darse el nombre de comunes a las normas locales en oposición a las federales; pero manifiestamente no es ésta la acepción que adopta el artículo 108... Aquí se contraponen los delitos comunes (federales y locales) a los delitos oficiales, que son aquellos en que se incurre con motivo del ejercicio de la función protegida por el fuero"⁹⁶

c) Excepciones: el Ejecutivo Federal, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por un delito oficial (traición a la patria) y por delitos graves del orden común. No se precisan cuáles son éstos; pero, además, el Artículo 109 establece que si llegare el caso, los delitos graves del orden común serán considerados como delitos oficiales. Por tanto, se considera que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser juzgado por delitos oficiales, aunque puede ser acusado por delitos graves del orden común. Los gobernadores de los Estados y los diputados locales sólo por violaciones a la Constitución y leyes federales; esto no significa que a los

⁹⁵ CARBONELL, et. al., op. cit., p. 539

⁹⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1978, p. 585.

gobernadores no pueda acusárseles por delitos comunes ante sus respectivas legislaturas o en la forma que sus constituciones establezcan, sino que la Constitución se refiere meramente a las responsabilidades federales, es decir, a las responsabilidades de los funcionarios federales, y si incluye a estos funcionarios locales es porque "además de su carácter de funcionarios de cada Estado, asumen, dice la comisión dictaminadora de los artículos 108 al 114, el de auxiliares de la Federación y pueden incurrir, con este carácter, en responsabilidades de carácter federal"⁹⁷

"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, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues, en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial."⁹⁸

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

b) En el segundo párrafo, la Cámara de Diputados reconoce que no es la autoridad a quien pertenece el ejercicio de la acción penal ni juzgar el fondo de la causa: una y otra son facultades pertenecientes a los poderes Ejecutivo y Judicial, respectivamente. Su declaración sólo señala que la acusación, por defectos, vicios, falta de fundamentación o motivación es improcedente. Por tal razón la deja a salvo para cuando se termine el fuero o inmunidad del acusado.

c) En el párrafo tercero, la Cámara de Diputados resuelve dos cosas, una de

⁹⁷ Cámara de Diputados, L. Legislatura, op. cit., p. 154.

⁹⁸ CARBONELL, et. al., op. cit., p. 539-540

ellas, separación de su encargo, que no es una sanción, sino una determinación que priva del fuero al funcionario. Cargo y fuero son inseparables. Para remover el fuero debe separarse del cargo el acusado a fin de que se proceda conforme a la ley. No se trata de sancionar un delito, falta u omisión oficial, que correspondería al Senado; no es una sanción porque no procede de una sentencia; no es una sentencia porque ésta juzga los hechos, determina absolución o culpa y, en este último caso, impone una pena. La otra, determina que el servidor público queda "sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes", respecto de la cual debe señalarse que el ejercicio de la acción de poner a disposición de los tribunales es del Ejecutivo Federal o local, a través del Ministerio Público correspondiente, por lo que esta determinación debe entenderse no directamente, sino a través de las autoridades correspondientes.

El artículo 110 señala lo siguiente:

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 a lo dispuesto en el artículo anterior.⁹⁹

Así en el artículo anterior se observa lo siguiente:

a) Sólo tienen fuero los altos funcionarios señalados en el artículo 108. A contrario sensu: no tienen fuero los altos funcionarios que no se relacionan en el artículo 108. Esta situación implica que la responsabilidad es básicamente política, ya que sólo los altos funcionarios con fuero tienen este carácter. De aquí se concluye también que los delitos, faltas u omisiones oficiales sólo pueden ser cometidos por los altos funcionarios con fuero, o más bien, sólo éstos son responsables por la comisión de este tipo de actos. Los otros funcionarios podrán cometer delitos, pero no serán oficiales.

b) Al volver a la función protegida por el fuero y de no haberse iniciado la causa por algún delito cometido durante la licencia, entonces se recuperará el fuero y deberá procederse conforme al artículo 109.

El artículo 111 indica lo siguiente:

⁹⁹ *ibidem*, p. 540.

"Art. 111.- De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determine la ley.

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

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

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una Comisión de su seno para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate."¹⁰⁰

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

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

Párrafo quinto: El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas

¹⁰⁰ Ibidem, p. 541.

oficiales todos los actos u omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

Sexto párrafo: El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los jueces del Orden Común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados, primero, y la Cámara de Senadores, después, declaran por mayoría de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.¹⁰¹

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

"Séptimo párrafo: El presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud."¹⁰²

El artículo anterior 111 reformado, en su primer párrafo, establece el procedimiento para substanciar las acusaciones por delitos oficiales y las sanciones que deben, en su caso, imponerse, así como la mención de una ley reglamentaria en esta materia. Es, al contrario de la Constitución del 57, el Senado el que juzga e instruye las causas e impone las sanciones. Pero, éste no puede abrir la instrucción hasta que la Cámara de Diputados presenta la acusación por medio de una comisión "de su seno", para sostener la acusación ante el Senado; éste, después de haber concedido el derecho de audiencia al

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 542.

¹⁰² *EL ÁRBOL MUELO*, op. cit., p. 59

acusado y agotados los trámites y diligencias pertinentes, resolverá por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros. Este artículo no señala nada si la sentencia es absolutoria.

El segundo párrafo incurre en el mismo error del tercer párrafo del artículo 109 y que se comentó líneas arriba: el monopolio del ejercicio de la acción penal, según el artículo 21 de la propia Constitución pertenece al Ministerio Público, federal o local, dependiendo del fuero del delito, que actúa en nombre de la sociedad, de la que es su representante. El posible error se debe al haber tomado los artículos 109 y 111 de los 104 y 105 de la Constitución de 1857, cuando la persecución y averiguación de los delitos correspondía a la autoridad judicial. Por tanto, estos párrafos deberán interpretarse en este sentido: se pondrá a disposición de los tribunales comunes a través del Ministerio Público. Respecto del juicio con sentencia sancionatoria.

El siguiente párrafo de este artículo concede acción popular contra los delitos oficiales y comunes. Este artículo especifica que ante la Cámara de Diputados se hacía la denuncia o queja. Respecto de los delitos oficiales no hay duda que esta Cámara es la instancia, pero por lo que se refiere a los delitos comunes conviene hacer algunas consideraciones. La segunda parte de este párrafo se refiere a calificar la acusación y si hay elementos, mediante una comisión, actuar como órgano de acusación ante el Senado, procedimiento relativo a los delitos oficiales; pero, nada dice de los delitos comunes. En nuestra opinión, las acusaciones, quejas o denuncias sobre estos delitos deberían presentarse ante el Ministerio Público, que es el facultado (Art. 21 Constitucional) para perseguir y averiguar los delitos comunes. De recibir estas acusaciones la Cámara estaría imposibilitada para investigarlas, pues invadiría la competencia del Ejecutivo, violando el artículo 49 Constitucional, y tendría que hacerlas del conocimiento del ministerio público para que éste cumpliera con sus funciones. En este sentido, la Cámara de Diputados se convertiría en una oficina de recepción de quejas y denuncias.

En el original quinto párrafo, el constituyente dispuso la expedición, "a la mayor brevedad", de una ley de responsabilidad sobre todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales determinando como "faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho". No se refirieron a los delitos oficiales, mención que se incluyó hasta la reforma de 1928. En este quinto párrafo se incluyó también la categoría de empleados y se utilizó la palabra todos. Se observa que de la fórmula: "delitos, faltas u omisiones", empleada en el artículo 108, sólo prevalece "delitos oficiales", con la excepción de la mención que se hace en este párrafo y en el artículo 113, pero sin señalar el tratamiento que deba dársele a las faltas oficiales; o bien, como tal vez supusieron los integrantes del Constituyente Permanente de 1928, se trató de un error u omisión. Los acontecimientos futuros hacen suponer que se trató de un atisbo del constituyente para ampliar el sistema de responsabilidad a "todos los funcionarios y empleados", y la responsabilidad en que incurrirían sería la administrativa. Este párrafo instituyó el jurado popular para juzgar estos delitos o faltas, sin hacer mención específica de cuáles, ¿los de los funcionarios con

fue o todos los funcionarios y empleados?

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

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

El artículo 112 señala lo siguiente:

"Artículo 112.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no puede concederse al reo la gracia del indulto."¹⁰³

Este artículo es igual al 106 de la Constitución de 1857. El doctrinario Felipe Tena Ramírez sostuvo el criterio de que este artículo pretendía proteger la decisión de las Cámaras, puesto que la facultad de indultar corresponde al Ejecutivo (art. 89-XIV). Además, siendo una sanción política, el indulto podría utilizarse también de manera política.¹⁰⁴

El artículo 113 indica lo siguiente:

"Artículo 113.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después."¹⁰⁵

Este artículo es el mismo 107 de la Constitución de 1857.

Señala el artículo 114 lo siguiente:

"Artículo 114.- En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad, para ningún funcionario público."¹⁰⁶

El legislador constituyente de 1856-1857 y 1916-1917 ha considerado, con razón, que los juicios civiles no interrumpen la función pública por lo que no fue considerada necesaria su protección con fuero e inmunidad. En este artículo se mencionan dos conceptos que parecen sinónimos, pero que no lo

¹⁰³ CARBONELL, et. al., op. cit., p.541

¹⁰⁴ TENA RAMÍREZ, op. cit., p. 591.

¹⁰⁵ CARBONELL, et. al., op. cit., p. 541

¹⁰⁶ Idem

son. El multicitado jurista Tena Ramírez¹⁰⁷ sostiene que el fuero es la inmunidad durante el tiempo del encargo, "en que su destinatario está exento de la jurisdicción común". En este criterio está implícito que la inmunidad es el género y el fuero la especie.¹⁰⁸ Resulta, que el fuero existe tanto en los delitos comunes, en que hay necesidad de desaforaren un antejuicio para que los tribunales comunes puedan actuar, como en los delitos oficiales, de manera completa, pues el funcionario es juzgado por un tribunal especial en razón del fuero, durante el juicio político. Sin embargo, para el jurista mexicano Ignacio Burgoa Orihuela "por juicio político se entiende el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo (delito común) o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y cuya perpetración se le declare culpable"¹⁰⁹. En el Derecho Romano el concepto inmunidad evolucionó desde significar "exención de cargos públicos" hasta indicar "la no sumisión a una obligación". En este sentido la inmunidad es un privilegio, ya que es exención; no sumisión. En los términos de este artículo no hay exención de no someterse a los tribunales comunes porque ninguna función pública debe ser protegida en los negocios del orden civil.

Las reformas constitucionales a estas disposiciones ha sido tal que la constitución que está rigiéndonos no es igual a la originaria. Véase Anexo 1 de esta tesis en el que se observan las reformas hechas a estas disposiciones.

¹⁰⁷ TENA RAMÍREZ, op. cit., p. 583

¹⁰⁸ Señala el autor Manuel Herrera y Lasso, que Inmunidad es el género: fuero y juicio político, las especies. Citado por TENA RAMÍREZ, op. cit., p. 89, en pie de página.

¹⁰⁹ BURGOA ORIHUELA, op. cit., p. 565.

III. DEL MARCO LEGAL DE ACTUACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO

En este capítulo veremos la normatividad aplicable a los servidores públicos en cuanto a las obligaciones de los mismos, así como las sanciones y procedimiento administrativo para ejecutar dichas sanciones.

III.1 OBLIGACIONES

Estas se encuentran establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 8, el cual se transcribe al efecto:

"Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I.- Cumplir 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 los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI.- 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;

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

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

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes 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.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo 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;

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, 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.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

XIII.- 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 XI;

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato 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 XI;

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- 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;

XX.- 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 o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. 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;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.¹¹⁰

De manera general el artículo anterior señala que los servidores públicos deben realizar las tareas para las cuales están facultados y omitir los actos que perjudiquen el servicio para el cual fueron contratados. Es decir, como el principio general del derecho las autoridades no pueden actuar más allá de lo que dicten las leyes, pero tampoco pueden dejar de hacer menos que lo que la ley señale, una de las obligaciones que consideramos de importancia es la fracción XVIII, pues faculta al servidor público a realizar denuncia sobre las actividades de otro servidor público, cuando las considere que puedan constituir responsabilidad administrativa o de otra índole. Considero que se excede esta fracción, pues es obligación de las contralorías internas o de los titulares del área de responsabilidades, investigar y hacer evaluaciones y detectar por estas áreas las faltas que pudieran cometer los servidores públicos, pues como sabemos, en todo centro de trabajo hay divergencias que pueden ocasionar a causa de esta fracción que se investigue a un servidor público que tal vez no se encuentra en ninguno de los supuestos de responsabilidad, pero quedará marcado por haber sido investigado por contraloría, y tal vez le afecte para ascender en jerarquía, por lo que pensamos que se debe adicionar a esta fracción, que en caso de no encontrarse responsable se investigará de igual manera al servidor público que lo haya denunciado.

Ahora bien, cuando un servidor público deja el servicio público por causa lícita, existen 3 obligaciones que deben cumplir aún cuando ya no estén en servicio. Al efecto el artículo 9 de la ley citada, señala lo siguiente:

"Artículo 9.- El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se

¹¹⁰ <http://www.diputados.gob.mx>

refiere la fracción XI del artículo anterior;

b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y

c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.¹¹¹

Dicho artículo es aplicable a los servidores públicos aunque ya no estén en funciones, podría decirse que son obligaciones que trascienden el tiempo y a la función.

La propia Secretaría de la Función Pública advierte ciertas obligaciones a sus servidores públicos y en caso no cumplirlas, obvia respuesta, habrá sanciones.

Señala el artículo 17 lo siguiente:

"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."¹¹²

Es decir como ya hemos señalado anteriormente y de manera general el servidor público no tiene por qué dejar de cumplir con las obligaciones que la ley le encomienda, y los servidores públicos que se encargan de investigar y sancionar, con mayor razón deben cumplir y por lo mismo deben ser investigados y sancionados con mayor severidad, pues la función que ejercen es la de vigilancia, control, fiscalización, es decir, de facto están por encima de

¹¹¹ idem

¹¹² idem

cualquier servidor público, pues son los encargados de supervisar las acciones de los servidores públicos.

No sólo en la ley antes mencionada se encuentran las obligaciones de los servidores públicos, pues cada secretaría ente o entidad tiene un reglamento interior el cual señala las obligaciones de los servidores públicos pero correspondientes a la naturaleza propia de cada institución.

III.2 SANCIONES ADMINISTRATIVAS

El incumplimiento de las obligaciones por parte del servidor público, lo hace acreedor a diversas sanciones, las que se encuentran en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Los Servidores Públicos, en el Capítulo II, denominado Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas, veremos cuáles son, se transcribe el artículo 12:

"Artículo 12.- Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, 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."¹¹³

Es decir, que el contralor de la Secretaría de la Función Pública, sólo es responsable administrativamente ante el Presidente de la República, quien es el que lo designa para que ejerza dicha función.

Ahora bien el artículo 13 señala lo siguiente:

"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

¹¹³ idem

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 realizado¹¹⁴

¹¹⁴ idem

Así por faltas administrativas las sanciones son: amonestaciones, suspensión, sanción económica, inhabilitación temporal y la destitución.

Por técnica legislativa considero que la fracción de destitución debe ir al último así como el párrafo de lo que se entiende por falta grave que ocupa el párrafo cuarto debe ser el párrafo tercero y el tercero quede en cuarto, pues en nuestro concepto se debe ir de lo general a lo particular.

El artículo 19 indica lo siguiente:

"Artículo 19.- Si la Secretaría o el contralor interno tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o, en su caso, instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas a que hubiere lugar, cuando así se requiera."

A pesar que el artículo anterior no habla específicamente de las sanciones a los servidores públicos, nos refiere a la consecuencia que podría suceder en caso de que la obligación incumplida pueda ser un probable delito, pues en dicho caso la sanción sería de tipo penal, la que estará a cargo de un juez federal en materia penal, y las investigaciones a cargo del Ministerio Público Federal.

III.3 DE LAS REGLAS DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Estas se encuentran descritas en los artículos 14, 15 y 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que al efecto señalan lo siguiente:

"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.”¹¹⁵

Considero que el artículo anterior cabe en el punto de reglas de las sanciones administrativas, pues son los elementos objetivos y subjetivos que la autoridad tomará en cuenta para imponer la sanción, tal como sucede en el caso de los jueces penales al momento de imponer la pena, pues toman en cuenta el nivel socioeconómico, reincidencia y diferentes elementos que le ayudarán a fijar la pena al procesado.

El artículo 16 indica lo siguiente:

“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

¹¹⁵ idem

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 dilapiden 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.¹¹⁶

Es decir que en lo que cabe a las amonestaciones, suspensiones, inhabilitaciones y sanciones económicas, los competentes y facultados para imponer las sanciones son la Secretaría de la Función Pública, el Contralor interno de la institución o el Titular del Área de Responsabilidades, sin embargo

¹¹⁶ idem

para ejecutar las amonestaciones es el jefe inmediato, en las suspensiones o destitución son ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, para la inhabilitación es aquel que señale la resolución dictada, finalmente para las sanciones económicas es la Tesorería de la Federación.

En dicho artículo se establecen medidas precautorias como es el embargo valga la redundancia precautorio, esto 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, esto como resultado del temor que considere fundado de que los responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes.

Dicho embargo puede resultar definitivo, en cuyo caso se hará estará a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 30 de la ley en cita, que señala que se considerarán como créditos fiscales y tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se harán efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Ahora bien las sanciones económicas tienen otra regla especial ubicada en el artículo 15 que señala lo siguiente:

“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.

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."¹¹⁷

En este caso vemos la regla para imponer sanciones económicas a los servidores públicos que obtengan un beneficio o lucro o que produzcan con su actuación un daño o perjuicio, dicha sanción económica será como señala la ley de hasta 3 tantos del beneficio o daño, nunca igual o menor, y se actualiza como si fuera contribución o aprovechamiento de acuerdo al Código Fiscal de la Federación.

Para que una sanción administrativa sea constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido ciertos criterios que deben ser tomados en consideración:

a) Que las leyes que establecen la posibilidad de aplicación de sanciones administrativas no vulneran el principio de legalidad y seguridad jurídica, siempre y cuando establezcan los elementos para que la actuación de la autoridad se encuentre acotada y la misma pueda pronunciarse de manera objetiva sobre la imposición de sanciones a las infracciones de la misma ley.

b) Que la norma que prevé una sanción o afectación cuya imposición corresponde a una autoridad administrativa, respeta los principios de legalidad y seguridad jurídica cuando el legislador acota de tal manera la actuación de aquella, que aun cuando le dé un margen que le permita valorar las circunstancias en que aconteció la respectiva infracción o conducta antijurídica, permita al gobernado conocer las consecuencias de su actuar, e implique que la determinación adoptada por la autoridad, dentro del marco legislativamente permitido, se encuentre debidamente fundada y motivada, de manera tal que la decisión tomada se justifique por las circunstancias en que se suscitó el hecho.

c) Que para la evaluación sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos que establecen las sanciones administrativas, se debe analizar la ley de manera sistemática y armónica. La determinación de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de sus preceptos no puede ser realizada mediante el análisis de los preceptos aislados, la ley puede contener la definición de las conductas y los elementos para el acotamiento de la conducta de la autoridad en otros artículos de la misma.¹¹⁸

III.4 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA IMPONER LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Se encuentra establecido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual señala lo siguiente:

"Artículo 21.- La Secretaría, el contralor

¹¹⁷ idem

¹¹⁸ Véase: <http://derecho.ita.mx/facultad/materiales/profite/Xopa/A.D.R.%2091-2004.doc>. en dicho documento se indica la diferencia entre los principios que deben regir a las sanciones administrativas y las sanciones penales.

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.¹¹⁹

Cabe señalar que dicho procedimiento como cualquier otro necesita de un accionante que puede ser una queja, una denuncia o el propio trabajo de los contralores, o el escrito que formule otro servidor público cuando en la realización de sus funciones advierta alguna falta administrativa por parte del otro servidor público. Tanto la queja como la denuncia se encuentran establecidas en el artículo 10 el que señala:

"Artículo 10.- En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia."¹²⁰

Por lo que el procedimiento empieza con la citación a la Audiencia por medio de la notificación personal al servidor público, la que debe contener como requisitos mínimos el lugar, día, hora, de la audiencia, la autoridad ante quien se presentará a declarar, las obligaciones incumplidas y el derecho de defensa. Podemos señalar entonces que cumple con la garantía de defensa.

Ahora bien, entre la citación y la audiencia la cantidad de días no debe ser menor a cinco ni mayor a 15 días –todos hábiles–.

Si el servidor público no se presenta a la audiencia se tendrán por ciertos los actos.

Si se ha presentado a la audiencia, se otorgará un plazo de cinco días hábiles para que el servidor muestre elementos probatorios relacionados a los hechos.

¹¹⁹ <http://www.diputados.gob.mx>

¹²⁰ idem

Desahogadas las pruebas que fueron admitidas la autoridad resolverá dentro de los 45 días hábiles siguientes, y tendrá un plazo de ampliación único por otros 45 días hábiles para dicha resolución.

Si la autoridad lo requiere podrá solicitar información que la ayude a resolver a las secretarías y dependencias.

Existen ciertas situaciones que por la naturaleza de los hechos o gravedad de las faltas es la propia Secretaría de la Función Pública, quien lleva el procedimiento, ejerciendo lo que llamaríamos facultad de atracción.

La autoridad podrá suspender temporalmente al servidor público y dicha suspensión puede terminar antes o una vez dictada la resolución, y en caso de no existir responsabilidad serán restituidos en todos sus derechos, pero en los casos en que existan circunstancias especiales de nombramiento como los servidores que son nombrados por el Presidente de la República o ratificados por el Senado será necesario que obtengan la autorización de dichas instituciones o en el caso del Senado de la Comisión Permanente para reincorporar al servidor público.

Esto último estimo que es innecesario, pues si se ha demostrado la inexistencia de responsabilidad del servidor público, es decir, no es responsable por los hechos que se le hubieran imputado, por qué requerir de la autorización del Presidente o del Senado, si no existe responsabilidad.

En caso de resultar responsable, las sanciones se ejecutarán de inmediato y se inscribirán en el registro que guarda la Secretaría de la Función Pública, que tiene el carácter de público.

En este caso y tratándose de servidores públicos de base, la suspensión y destitución serán hechas por el titular de la dependencia o de la entidad.

Ahora bien, el anterior procedimiento es en caso en que el servidor público se defienda de los hechos que se le imputan, pero en el caso de que el servidor confiese los hechos existe un procedimiento que se encuentra ubicado en el artículo 31 de la misma ley, el cual indica lo siguiente:

“Artículo 31.- Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que

respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación¹²¹

Esto es, hay un procedimiento que podríamos decir benévolo en caso de que el servidor público sea responsable y confiese, es decir, se dicta de inmediato resolución, pero si la autoridad encargada del procedimiento requiere de pruebas para verificar si es cierta la confesión podrá crear una etapa probatoria a su discreción, si no, en caso de aceptarse como válida la confesión, en los casos de responsabilidades con sanciones económicas se le aplicará dos tercios de la sanción que deba ejecutarse, pero completa si es en daños o perjuicios, y deben restituirse los bienes o productos obtenidos. Sin embargo, respecto a la suspensión, destitución o inhabilitación esta queda a criterio de la autoridad instructora, no es conveniente que deba dejarse al arbitrio de la autoridad en comento si aplica o no sanción, pues todo aquel que cometa una falta es responsable, no importa si ha confesado o no, es cierto que si confiesa debería aminorarse la sanción, pero si la autoridad que dicta dicha resolución señala que no la habrá, no hay ejemplaridad en las sanciones, si bien no es materia penal, no hay ejemplaridad en la pena, por lo que podría haber más servidores públicos que incumplirían sus obligaciones y con el acto de confesión podrían 'salvarse' de ser sancionados.

Las resoluciones dictadas podrán ser impugnadas ante la propia autoridad resolutora o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dichos medios de impugnación los veremos en el siguiente capítulo.

¹²¹ idem

IV. DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Vimos en el capítulo anterior que los servidores públicos pueden ser sancionados respecto a las faltas cometidas por los mismos a la ley, sin embargo, dichos servidores públicos tienen el derecho de combatir las resoluciones en comento, y para ello cuentan con diferentes medios de defensa que se presentan, según sea el caso, ante la propia autoridad emisora de la resolución en contienda o bien ante autoridades diversas, los cuales veremos en el presente capítulo y que son: el recurso de revocación, el juicio de nulidad, el juicio de amparo, y para la autoridad el recurso de revisión fiscal.

IV.1 RECURSO DE REVOCACIÓN, PROCEDENCIA:

Este recurso es de tipo administrativo, pues es la misma autoridad que emitió el acto recurrido quien lo resuelve. La actuación de la autoridad administrativa al interponerse un recurso administrativo consistirá no tanto en llevar a cabo una función materialmente judicial, dado que no existen dos intereses en conflicto en relación a los cuales la autoridad administrativa esté por encima para dirimir la composición de los intereses en conflicto. En este caso, la autoridad no está por sobre los intereses de las partes, sino que es parte del conflicto al haber emitido un acto unilateral imperativo que lesiona los intereses de los gobernados, y quien es estimulado por el particular para la revisión, el examen o el autorreexamen del acto administrativo lesivo. El fundamento de este último vocablo estriba en la revocabilidad del acto jurídico, y especialmente del administrativo.

De esta forma, el recurso administrativo puede servir para eliminar un acto no conforme a derecho y que puede ser interpuesto por quien haya sufrido perjuicio a causa del acto jurídico administrativo. Es útil para el gobernado y salvaguarda el estado de derecho, toda vez que en nuestro sistema jurídico existe un principio fundamental al que tanto el gobernado como la autoridad están sometidos, y que es el principio de legalidad. No obstante, en el caso del recurso administrativo interpuesto, no se trata de una composición de una controversia de intereses, dado que quien revisa el acto es la propia autoridad que lo emite, de donde se deduce parcialidad en cuanto al acto a revisar.

Señala el doctrinario Alberto C. Sánchez Pichardo en su obra "Los medios de Impugnación en Materia Administrativa" que los recursos administrativos pueden dividirse en dos grupos:

1. Los que conoce y resuelve la autoridad emisora de los actos impugnados (recurso de revocación, según el Código fiscal de la Federación; o recurso de reconsideración, conforme lo determinan algunas leyes administrativas especiales)
2. Los que conoce y resuelve una instancia administrativa diversa a la que dictó el acto reclamado, y que puede ser una autoridad jerárquicamente superior o un órgano administrativo determinado al efecto conforme al Reglamento Interior correspondiente (recurso de revisión; o bien, recurso de inconformidad, según la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal) del órgano

administrativo emisor del acto.¹²²

Podemos decir entonces que nuestro recurso es del primer tipo, pues procede en contra de la resolución que dicten las autoridades administrativas mismas que resolverán dicho recurso de revocación, que en este caso y como vimos en el capítulo pasado son la Secretaría de la Función Pública, los titulares de los órganos internos de control o los titulares del área de responsabilidades, quienes tienen la competencia y la facultad de dictar este tipo de resoluciones en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y para resolver el recurso en cuestión.

Los recursos administrativos tienen elementos los cuales se pueden clasificar en esenciales y secundarios. Los esenciales determinan la existencia del recurso y son aquellos que necesariamente deben cumplirse para la procedencia de los mismos. Los secundarios, pueden no cumplirse para que el recurso sea procedente.

El primer requisito esencial para la procedencia del recurso es que el mismo esté contemplado en una ley; pues implica la existencia de un procedimiento para resolverlo, al cual se debe apegar la autoridad en base al principio de legalidad que provee de seguridad jurídica al gobernado.

El segundo requisito es que exista un acto administrativo previo que sirva de causa y antecedente del recurso, ya que para existir debe tener como causa un acto administrativo que incida en los derechos legalmente tutelados del gobernado, de otra forma, no existe interés jurídico para promoverlo, pues no existe lesión al interés privado, ni actuación de la autoridad en tal sentido. Por tanto, no existe sustancia alguna sobre la cual proponer agravios. El acto de autoridad previo en el parámetro a partir del cual el particular habrá de elaborar y estructurar sus argumentos de ilegalidad, refiriéndose a él en sí mismo al impugnar su motivación y fundamentación o bien, a su proceso formativo, defectos en el desarrollo del procedimiento, o ambos simultáneamente.

3. Que exista una autoridad administrativa que deba tramitarlo y resolverlo. Debido a la naturaleza del recurso administrativo, es la propia autoridad administrativa quien debe resolverlo determinando si existieron ilegalidades o no en el procedimiento de formación del acto. Asimismo, la ley debe contemplar quién debe resolverlo, si la propia autoridad emisora del acto, o un superior jerárquico, o bien una instancia administrativa especial que esté facultada para tales fines, pues otorga seguridad jurídica al gobernado.

4. Que afecte un derecho del recurrente. El acto a impugnar debe afectar algún bien protegido constitucional o legalmente, debe afectar su interés jurídico, consistiendo éste no sólo en que un acto administrativo incida ilegalmente en su patrimonio o persona, sino en el derecho que le asiste para que en todo ese procedimiento por el que se formó el acto recurrible se observen los lineamientos procedimentales que la ley precisa, -garantías constitucionales de

¹²² Tomado de SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001, p. 119.

legalidad y seguridad jurídica-

5. Que exista una obligación de la autoridad de dictar una resolución en cuanto al fondo. En virtud de que el recurso administrativo debe estar contemplado en la ley, dentro de ésta también debe contemplarse la obligación de la autoridad para resolverlo, y el tiempo para hacerlo.

Los elementos secundarios del recurso administrativo son los siguientes:

1. Plazo de interposición del recurso, en caso de no señalarse podrá interponerse en cualquier momento, sin que por ello deje de existir el recurso.
2. Las formalidades que debe cubrir el escrito de interposición del recurso, tales como el nombre del recurso a interponer, nombre y domicilio para oír y recibir notificaciones.
3. Autoridad a la que se dirige y propósito de la promoción, en términos de los artículos 8 y 14 de nuestra Constitución.
4. El acto que se impugna, anexando las documentales públicas de la resolución y constancias de notificación.
5. Los agravios que cause el acto impugnado.
6. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.
7. Los documentos que deben anexarse al recurso son los siguientes:
 - a. Los que acrediten la personalidad
 - b. Documentos en que conste el acto impugnado
 - c. Constancia de notificación
 - d. Documentales
 - e. Periciales

¿Contra qué actos procede este recurso y contra qué autoridades?
Como señalamos en el capítulo anterior y como lo señalan los artículos 13 a 17, relativos a las sanciones que podrán imponerse, quién resuelve y quién ejecuta en específico el artículo 16, el artículo 18, -la facultad de atracción de la Secretaría de la Función Pública, por la gravedad de la falta probablemente cometida, para instruir el procedimiento y sancionar-, el artículo 20, en relación a las indagatorias que pueden ser realizadas con el objeto de encontrar pruebas que puedan ayudar a resolver el procedimiento, el artículo 21, relativo al procedimiento 'sin agravantes', el artículo 22, en caso de que no exista un contralor o titular de responsabilidades, delegan la función de notificar a los servidores públicos, mismos que en caso de no cumplir serán responsables también, el artículo 23, que señala que toda diligencia debe ser por escrito y, el artículo 24, que señala en qué deberá constar la resolución emitida, esto es en documento escrito que será inscrito de conformidad al artículo 40, todos los artículos pertenecen a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El artículo 13 señala lo siguiente:

“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.¹²³

¹²³ <http://www.diputados.gob.mx>

Son las sanciones a las que se puede hacer acreedor el servidor público en caso de resultar responsable, pero en caso de que no sea responsable y que le fueran aplicadas, sería causa para recurrir la resolución, es decir, afectarían las sanciones la esfera jurídica del servidor aludido.

El artículo 14 señala al efecto:

"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.¹²⁴

En caso de que el servidor público resultara responsable y el resolutor no tomara en cuenta estas circunstancias especiales para la imposición de la sanción, dicha omisión sería nuevamente causa de recurrir la resolución

¹²⁴ idem

dictada por la autoridad administrativa competente.

El artículo 15 indica lo correspondiente a las sanciones económicas:

"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.

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."¹²⁵

En este caso, existe un tope para imponer la sanción económica "hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados", por lo que en base al citado artículo, en caso de que el resolutor imponga como sanción económica más de tres veces de lo obtenido, lucrado, dañado o perjudicado, es recurrible dicha resolución, un ejemplo tal vez absurdo es que el resolutor imponga el 315% como monto a pagar, esa cantidad afecta y lesiona al servidor público, pues éste goza de la garantía constitucional de legalidad la cual debe ser respetada, pues antes que ser servidor público es un individuo que goza de las garantías individuales que ofrece nuestra constitución.¹²⁶

El artículo 16 indica lo siguiente:

¹²⁵ idem

¹²⁶ Señala nuestra Constitución en su artículo 1 lo siguiente: "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

“Artículo 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 dilapiden 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."¹²⁷

Estimo conveniente en este caso realizar una pequeña tabla pues este artículo demuestra claramente las autoridades resolutoras y a las ejecutoras en este tipo de procedimientos.

Sanción	Autoridad Resolutora	Autoridad Ejecutora
Amonestación Pública o Privada	* Secretaría de la Función Pública, o * Contralor Interno, o * Titular del Área de Responsabilidades	Jefe inmediato
Suspensión o destitución	* Secretaría de la Función Pública, o * Contralor Interno, o * Titular del Área de Responsabilidades	Titular de la dependencia
Inhabilitación	* Secretaría de la Función Pública, o * Contralor Interno, o * Titular del Área de Responsabilidades	Lo que señale la resolución dictada
Sanción económica	* Secretaría de la Función Pública, o * Contralor Interno, o * Titular del Área de Responsabilidades	Tesorería de la Federación

Considero que en la sanción de inhabilitación no debe dejarse al arbitrio de la autoridad resolutora quién debe ejecutar la sanción pues toda obligación de los servidores públicos se encuentra en la ley, y un servidor público debe estar facultado por la misma para realizar determinadas acciones, es por ello que creo conveniente y por seguridad jurídica del servidor público que ha resultado responsable que se debe realizar una reforma en dicha fracción, pues no cualquier servidor público está facultado para ejecutar las sanciones impuestas por autoridad competente a determinado servidor público, así como en las otras tres sanciones se señala quién es el que ejecutará la sanción, ésta no debe ser la excepción, pues en toda dependencia hay un área de responsabilidades, área de quejas o contralorías internas, por lo que se debe

¹²⁷ idem

señalar en la ley quién debe ejecutar esta sanción para garantizar la seguridad jurídica del individuo, si bien no todas las dependencias, órganos u organismos respecto a estas autoridades tienen la misma denominación, se señalaría que el ejecutor sería el titular de la dependencia o el jefe inmediato superior, pues dicho servidor tiene un jefe inmediato superior.

El artículo 17 señala lo siguiente:

“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.”¹²⁸

El contenido del artículo anterior es recurrible pero por parte de los contralores o titulares de las áreas de auditoría, quejas o responsabilidades, pues supone otro procedimiento para imponer sanciones por parte de la secretaría, es decir, que la secretaría realiza el procedimiento contra estos servidores públicos por las omisiones o actos que pudieran derivar en responsabilidad administrativa.

“Artículo 18.- Cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones la secretaría estime que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, requerirá al contralor interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área de quejas el envío del expediente respectivo, e impondrá, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes.”¹²⁹

Esta facultad de atracción debe ser específica y clara porque así como está señalado en ese artículo, la Secretaría de la Función, atraerá el procedimiento por faltas graves, la pregunta aquí es porque no señalar que la Secretaría instruirá el procedimiento por el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley, que es lo que señala el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Señala el artículo siguiente:

¹²⁸ idem

¹²⁹ idem

“Artículo 20.- para el cumplimiento de sus atribuciones, la secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

La secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca.”¹³⁰

Las autoridades encargadas de instruir el procedimiento pueden a través de operativos específicos de verificación comprobar que los servidores públicos cumplen o no con sus obligaciones, sin embargo, dichos operativos de verificación deben constar por escrito, además que debe estar fundado y motivado, siendo una constancia que podría ser utilizada en el recurso de revocación.

Señala el artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el procedimiento mediante el cual se impondrán las sanciones administrativas antes mencionadas, por lo que todo lo actuado e iniciando desde la queja, denuncia o actas de inicio de procedimiento, notificaciones, ofrecimiento, recepción y desahogo de pruebas, la audiencia, investigaciones, documentos solicitados a otras dependencias, etc., debe constar por escrito, pues así lo señala el artículo 23 -respecto a las diligencias- y el 24 de la Ley en comento, -sobre las resoluciones y acuerdos-, pues todos los documentos anteriores serán causa de la existencia del recurso de revocación o bien del juicio de nulidad en caso de que opte el servidor público responsable por tales vías.

El artículo 22 señala lo siguiente:

“Artículo 22.- en los lugares en los que no residan los contralores internos o los titulares de las áreas de quejas y de responsabilidades, los servidores públicos de las dependencias o entidades que

¹³⁰ idem

residan en dichos lugares, practicarán las notificaciones o citaciones que en su auxilio aquéllos les encomienden mediante comunicación escrita.

En dicha comunicación deberá señalarse expresamente la diligencia cuya práctica se solicita; los datos de identificación y localización del servidor público respectivo, y el plazo en el cual deberá efectuarse aquélla, así como acompañarse de la documentación correspondiente.

El incumplimiento de lo anterior por parte de los servidores públicos de las dependencias o entidades a los que se les solicite el auxilio a que se refiere este artículo, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la ley.¹³¹

Es decir, el servidor público que no 'auxilie' a la autoridad que instruye el procedimiento será responsable y obviamente se le iniciará un procedimiento también.

El artículo 23 señala:

"Artículo 23.- se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, teniendo la obligación de suscribirla quienes intervengan en ella, si se negaren a hacerlo se asentará dicha circunstancia en el acta. Asimismo, se les apercibirá de las penas en que incurren quienes falten a la verdad."¹³²

Ya señalábamos que todas las diligencias deberán constar por escrito, y no sólo las diligencias sino las resoluciones y acuerdos de las autoridades que resolverán, así lo señala el artículo 24 de la ley en comento:

"Artículo 24.- las resoluciones y acuerdos de la secretaria, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere este capítulo constarán por escrito. Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de

¹³¹ idem

¹³² idem

la ley."¹³³

Resumimos este punto con el señalamiento de que el recurso de revocación procede en contra de la resolución dictada en el procedimiento de responsabilidad administrativa contra el servidor público, que dicho procedimiento fue instruido ya sea por la Secretaría de la Función Pública, por el contralor interno o por el titular del área de responsabilidades de la dependencia en donde labora el servidor público, y que en dicha resolución se imputa responsabilidad administrativa al servidor en cuestión por lo que en la misma resolución se indica la sanción misma que objeto de ser revocada por el recurso mencionado.

Así lo indica el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

"Artículo 25.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."¹³⁴

El artículo anterior nos indica contra qué procede este recurso y que el mismo y sus resoluciones son materia de impugnación por medio del Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

IV.2 NORMAS

La normatividad de este recurso está contenida en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, empezando con el artículo 25 que señala tanto su procedencia como su impugnación, así como los artículos 26 y 27 del mismo ordenamiento.

Señala el artículo 26 lo siguiente:

"Artículo 26.- El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

La tramitación del recurso se sujetará a

¹³³ idem

¹³⁴ idem

las normas siguientes:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

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

III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.¹³⁵

Este elemento secundario señala el plazo para interponer el recurso de revocación –dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación–, señala la autoridad ante la cual se interpone –la emisora de la resolución: Secretaría de la Función Pública, contralor o titular de responsabilidades–.

De suma importancia es lo que señala la fracción uno del artículo en cita, pues indica que deberá el servidor público realizar escrito en el que deberá expresar los agravios que a juicio del mismo le cause dicha resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir.

También indica lo relacionado a la admisión del recurso y a las pruebas que el servidor público haya ofrecido, y menciona el elemento de idoneidad de la prueba ofrecida en relación a los hechos que se tratan de desvirtuar que son la base de la resolución.

Señala el plazo que tiene la autoridad para resolver el recurso en cuestión -30 días hábiles- el cual debe notificar máximo en 72 horas después de haber resuelto.

Otro artículo es el 27 de la misma Ley que señala lo siguiente:

"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

¹³⁵ idem

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."¹³⁶

Señala el doctrinario Alberto Sánchez Pichardo:

"La suspensión implica que la ejecutividad del acto administrativo que se recurre sea dejado provisionalmente sin efectos hasta que sea admitido el escrito de interposición del recurso en contra de la resolución que ponga fin al procedimiento. Son requisitos para que la suspensión proceda: 1. Que lo solicite el recurrente. 2. Que el recurso sea procedente. 3. Que se garantice el interés fiscal."¹³⁷

El Código Fiscal de la Federación señala lo siguiente sobre cómo garantizar el interés fiscal:

"Artículo 141.- Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes:

- I. Depósito en dinero u otras formas de garantía financiera equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general que se efectúen en las

¹³⁶ idem

¹³⁷ SÁNCHEZ PICHARDO, op. cit., p. 192.

cuentas de garantía del interés fiscal a que se refiere el artículo 141-A.

II. Prenda o hipoteca.

III. Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.

Para los efectos fiscales, en el caso de que la póliza de fianza se exhiba en documento digital, deberá contener la firma electrónica avanzada o el sello digital de la afianzadora.

IV. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.

V. Embargo en la vía administrativa.

VI.-Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente, en caso de que se demuestre la imposibilidad de garantizar la totalidad del crédito mediante cualquiera de las fracciones anteriores, los cuales se aceptarán al valor que discrecionalmente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La garantía deberá comprender, además de las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este período y en tanto no se cubra el crédito, deberá actualizarse su importe cada año y ampliarse la garantía para que cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes.

El Reglamento de este Código establecerá los requisitos que deberán reunir las garantías. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que sean suficientes tanto en el momento de su aceptación como con posterioridad y, si no lo fueren, exigirá su ampliación o

procederá al secuestro o embargo de otros bienes.

En ningún caso las autoridades fiscales podrán dispensar el otorgamiento de la garantía.

La garantía deberá constituirse dentro de los treinta días siguientes al en que surta efectos la notificación efectuada por la autoridad fiscal correspondiente de la resolución sobre la cual se deba garantizar el interés fiscal, salvo en los casos en que se indique un plazo diferente en otros preceptos de este Código.

Conforme al artículo 135 de la Ley de Amparo, tratándose de los juicios de amparo que se pidan contra el cobro de las contribuciones y aprovechamientos, por los causantes obligados directamente a su pago, el interés fiscal se deberá asegurar mediante el depósito de las cantidades que correspondan ante la Tesorería de la Federación o la Entidad Federativa o Municipio que corresponda.¹³⁸

El artículo 142 del Código Fiscal de la Federación, señala que procede la garantía del crédito fiscal –la sanción económica en este procedimiento se considera como crédito fiscal como ya se ha dicho y como lo refiere el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos- cuando se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, que está contemplado de manera general en el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación.

Sin embargo la suspensión no procederá cuando sean casos de faltas graves o de reincidencia, pues así lo marca el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su tercer párrafo.

"Artículo 28.- No procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de

¹³⁸ <http://www.diputados.gob.mx>

infracciones graves o casos de reincidencia.¹³⁹

IV.3 DE SU IMPUGNACIÓN

Señala el artículo 25 en su segundo párrafo de la multicitada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

“Artículo 25.- Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

Es decir que toda resolución dictada en la instrumentación del recurso de revocación por parte de la autoridad y que cause agravios al servidor público responsable es objeto de impugnación por parte del mismo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que éste resuelva sobre lo resuelto en el recurso de revocación.

IV.4 JUICIO DE NULIDAD, PROCEDENCIA

Está marcado por el artículo 25 en el primer párrafo y al que hemos hecho ya referencia, se transcribe:

“Artículo 25.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”¹⁴⁰

El juicio de nulidad llevado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, está contemplado también en la Ley Orgánica de dicho tribunal en el artículo 11 fracción XII, que señala:

“Artículo 11.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”¹⁴¹

¹³⁹ Idem

¹⁴⁰ idem

¹⁴¹ idem

Esta fracción contiene la hipótesis de competencia respecto a imposición de sanciones a los servidores públicos. En principio, la competencia del Tribunal en comento en este tipo de asuntos se comprende en razón de que las sanciones pecuniarias que resulten de faltas cometidas por empleados o funcionarios gubernamentales son considerados como créditos fiscales, ya que son cantidades que tiene derecho a percibir el Estado por responsabilidades de los servidores públicos, conforme lo determina el artículo 4º del Código Fiscal de la Federación. Sin embargo, la razón de tal competencia ya no es tan clara cuando de la comisión u omisión no resulta ninguna sanción pecuniaria, sino que sólo da lugar a sanciones de carácter laboral como lo son el apercibimiento y la amonestación. No obstante pareciera que la competencia de este Tribunal no debiera contemplar tales situaciones en relación con controversias que, en su esencia, son fundamentalmente laborales, la fracción que se comenta contempla que sí tiene competencia al respecto, lo que complementa lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que establece que las resoluciones administrativas dictadas en el procedimiento de responsabilidad podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El magistrado Manuel Quijano Méndez, en la obra "El Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación" señala lo siguiente:

"Sobre el particular, resulta discutible desde un punto de vista exclusivamente académico, la competencia que se le otorga a este Tribunal, no en lo que toca al conocimiento de los juicios en contra de las resoluciones que imponen sanciones de carácter económico, que también se constituyen en créditos fiscales a favor del Erario Federal y se deben hacer efectivos mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución de las resoluciones que imponen sanciones de carácter eminentemente laboral, como son: El apercibimiento público o privado, la amonestación, la suspensión, la destitución del puesto y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargos o comisiones en el servicio público, ya que, como ya se mencionó, la especialización de este órgano colegiado tradicionalmente ha sido en la materia fiscal.

Para concluir, debo manifestar a ustedes que este prestigiado Tribunal al que me honro en pertenecer, con las dificultades apuntadas por las deficiencias de la legislación relativa a las

responsabilidades de los servidores públicos, llenando lagunas e interpretando disposiciones oscuras o contradictorias, está cumpliendo cabalmente con su función jurisdiccional, habiendo ya emitido abundantes y valiosos criterios de interpretación, que es deseable que en algún momento se conviertan en disposiciones de carácter general, propiciatorias del mejoramiento de la función pública y, en última instancia, de una mayor justicia para todos”¹⁴²

Esta competencia 'laboral' sólo en relación con servidores públicos se justifica en función de que la relación entre éstos y el Estado es de naturaleza administrativa, razón por la cual se surte la competencia del Tribunal en comento para conocer de tal asunto, dada precisamente la naturaleza administrativa.

El Tribunal conoce en general de las diversas ramas en que prestan sus servicios los servidores públicos tratándose de sanciones administrativas impuestas con base en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, incluyendo por afinidad, a los miembros del Servicio Exterior Mexicano, así lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia en la tesis siguiente:

“COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS ASUNTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS MIEMBROS DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

En la jurisprudencia 24/95 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se estableció que por disposición expresa del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución, cuatro grupos, a saber, los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, se encuentran excluidos de la relación Estado-empleado equiparada a la laboral, manteniendo su origen administrativo, encontrándose esta

¹⁴² El contencioso de anulación en relación con las responsabilidades de los servidores Públicos, en El juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1992, p. 87

relación regida por sus propias normas legales y reglamentarias. Ahora bien, la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su reglamento no establecen cuál es el órgano competente para conocer de los conflictos derivados de la prestación de servicios de los miembros integrantes del Servicio Exterior Mexicano. Por ello, ante la falta de disposición legal que instituya alguna autoridad con facultades expresas para resolver controversias que se susciten con motivo de la prestación de servicios del personal del servicio exterior y tomando en cuenta que conforme al segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución General de la República toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, debe considerarse que el Tribunal Fiscal de la Federación es el órgano jurisdiccional más afín para conocer y resolver este tipo de controversias, en tanto que la relación entre tal personal y el Estado es una relación jurídica del orden administrativo y a dicho tribunal se le ha dotado, entre otras facultades, la de resolver en materia disciplinaria los conflictos derivados de infracciones por responsabilidad administrativa de servidores públicos, entendiéndose por éstos, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 108 constitucional, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, por lo que dentro de su esfera competencial realiza funciones contencioso-administrativas al contar con atribuciones para conocer no sólo de asuntos fiscales, sino también de controversias relativas al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o., 3o., fracción VII, 53 y 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Novena Época Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XI, Marzo

de 2000 Tesis: 2a. XVII/2000 Página: 371
Materia: Administrativa Tesis aislada.

Precedentes:

Competencia 4/2000. Suscitada entre la Junta Especial Número Catorce de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal y la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal. 18 de febrero del año 2000. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. Nota: La tesis de jurisprudencia P.J. 24/95, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, bajo el rubro: "POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA."¹⁴³

IV.5 NORMAS

En primer lugar las dictadas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, bajo los artículos 28 y 29, así como los relativos al Juicio de Nulidad contenidos en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en especial el artículo 11 y el 30, así como en el Código Fiscal de la Federación, en el capítulo sexto en donde se encuentran insertas las reglas del juicio de nulidad y su instrucción.

Señala el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

"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

¹⁴³ <http://www.scjn.gob.mx>

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.

No procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia.”¹⁴⁴

Este artículo está relacionado con los siguientes artículos del Código Fiscal de la Federación:

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

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las

¹⁴⁴ <http://www.diputados.gob.mx>

disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

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

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

Los órganos arbitrales o peneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.¹⁴⁵

Pues este Tribunal es un tribunal de legalidad y no de constitucionalidad, lo que se afirma en el primer párrafo de este artículo. Es decir sólo declarará la ilegalidad de la resolución administrativa.

Señala el artículo 239 del mismo Código Fiscal de la Federación:

"Artículo 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.

IV. Declarar la existencia de un derecho

¹⁴⁵ idem

subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.¹⁴⁶

Así como lo señala el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos este artículo señala los efectos que podrá tener la sentencia emitida por ese Tribunal.

El artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala lo siguiente:

"Artículo 29.- Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según corresponda."

Esta es una oportunidad procesal para la autoridad en lo que se llama Recurso de Revisión que es un equiparable del juicio de amparo para el gobernado, sólo que aquí es para la autoridad, en caso de que la sentencia

¹⁴⁶ idem

emitida por este Tribunal sea favorable para el servidor público, este tema se verá en el 4.10 y siguientes de esta tesis de grado).

Una de las normas importantes sobre la regulación de este juicio es el plazo para interponerlo, el cual es de 45 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución objeto de impugnación, lo que quiere decir que el servidor público puede optar por interponer el juicio de nulidad ante este Tribunal o el recurso de revocación ante la propia autoridad que emitió la resolución de responsabilidad. Esta disposición se encuentra fundada en el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación que señala:

"Artículo 207.- La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada."¹⁴⁷

La interposición del juicio la dejamos en estas líneas pues en el siguiente punto veremos la eficacia del mismo.

IV.6 SU EFICACIA

El artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, señala el plazo para interponer el juicio de nulidad -45 días hábiles siguientes a la notificación- y el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de igual manera lo hace -dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva-.

La eficacia del juicio de nulidad radica primero en el tiempo que otorga al servidor público para la interposición de la demanda, que es de 45 días hábiles, con este plazo le da más tiempo al servidor público para elaborar una demanda más estructurada; y el segundo punto y el más importante es que la autoridad que dictamina sobre la resolución sobre responsabilidad y su legalidad y contenido es autoridad diferente a la que la emitió, pues el recurso de revocación a pesar de ser la característica del mismo que la propia autoridad emisora sea la que resuelve sobre lo que ha resuelto, es el punto débil del mismo, sin embargo creemos que si la autoridad emisora es imparcial debe resolver conforme a derecho y revisar de manera concienzuda los argumentos hechos por el servidor público, para decidir si la resolución tomada fue la correcta y fue legal a todas luces; creemos que es difícil que una autoridad admita que lo resuelto por ella está 'mal', por lo que es desde nuestro punto de vista mejor y eficaz para el servidor ir directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, del que se puede esperar que sea imparcial y que revise el acto de la autoridad de manera objetiva así como valorar los agravios que señala el servidor público.

Los efectos de dicha sentencia serán que se restituyan al servidor público todos sus derechos en caso de que se revoque la resolución, o bien puede ordenar modificarla o puede ser en contra del servidor público en cuyo

¹⁴⁷ idem

caso subsistirá la resolución, por lo que el servidor público acudirá vía amparo directo a recurrir dicha sentencia.

IV.7 JUICIO DE AMPARO, DEFINICIÓN

Es un medio de control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades legislativas, administrativas o judiciales. Este juicio también es conocido como juicio de garantías, en virtud de que mediante este tipo de juicio se preservan las garantías individuales consagradas en la Constitución General de la República, y se hacen efectivas, conservando de esta forma el principio de legalidad al que deben estar sujetos todos los actos de autoridad limitados precisamente por las garantías individuales, que sólo pueden afectar mediante determinadas circunstancias especiales que deben estar contempladas en ley.¹⁴⁸

IV.8 PROCEDENCIA

El juicio de amparo directo procederá, en este caso, en contra de la sentencia definitiva emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que afecte los intereses del servidor público. Así lo señala la Constitución Federal:

“Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.”¹⁴⁹

Así como la Ley de Amparo en el artículo 1, se transcribe:

“Artículo 1o.- El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I.-Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.”¹⁵⁰

Señala el artículo 107 de nuestra Constitución Política Federal.

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

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

¹⁴⁸ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto, op. cit., p. 641 y 642.

¹⁴⁹ <http://www.diputados.gob.mx>

¹⁵⁰ idem

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;"¹⁵¹

Relacionado al anterior, señala el artículo 44 de la ley de amparo:

"Artículo 44.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, o contra resoluciones que pongan fin al juicio, se promoverá por conducto de la autoridad responsable, la que procederá en los términos señalados en los artículos 167, 168 y 169 de esta ley."¹⁵²

En conexión al anterior de la misma ley indica:

"Artículo 46.- Para los efectos del artículo 44, se entenderán por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas."¹⁵³

La sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es una sentencia definitiva en el entendido del artículo anterior, por lo que procederá el amparo directo por parte del servidor público en contra de la sentencia dictada por el tribunal supracitado.

¹⁵¹ idem

¹⁵² idem

¹⁵³ idem

Por lo que dicho tribunal deberá remitirlo al Tribunal Colegiado en turno, para que éste resuelva sobre la legalidad de la sentencia recurrida. Así lo marca el artículo 158 de la Ley de Amparo:

"Artículo 158.- El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa."

Por lo que la competencia es de un Tribunal Colegiado de Circuito, el cual resolverá sobre lo que ya hemos mencionado, la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Veamos los efectos que puede tener la sentencia emitida por el tribunal colegiado.

IV.9 EFECTOS

Nos indica el artículo 80 de la Ley reglamentaria a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 80.- La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía

individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.¹⁵⁴

Es decir, una vez dictada la sentencia en amparo por parte del Tribunal Colegiado, tendrá el efecto de ordenar a las autoridades responsables que modifiquen o revoquen la sentencia emitida.

IV.10 RECURSO DE REVISIÓN FISCAL, DEFINICIÓN

Es la oportunidad procesal que ejercen las autoridades demandadas a través de los órganos administrativos encargados de su defensa de recurrir las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

IV.11 PROCEDENCIA

El Código Fiscal de la Federación señala la procedencia de este recurso:

“Artículo 248.- Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

IV.- Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.¹⁵⁵

Para ser más explícitos es necesario también mencionar los siguientes puntos:

a) Plazo para interponerlo: de acuerdo al artículo 248 del Código Fiscal de la

¹⁵⁴ idem

¹⁵⁵ idem

Federación, se interpondrá dentro del plazo de 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la resolución que se impugne.

b) Autoridad que conoce del recurso: El Tribunal Colegiado de Circuito en la Sede de la Sala Regional respectiva.

c) Partes que lo pueden interponer: únicamente las autoridades que figuran como partes, tengan el carácter de actor o demandado en el juicio.

d) Resoluciones en contra de las cuales procede el recurso: en contra de las resoluciones dictadas por las salas regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas.

e) Requisitos de procedibilidad del recurso: que el asunto sea de importancia y trascendencia a juicio del titular de la Secretaría del Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado a que el asunto corresponda, y por lo mismo, el escrito de interposición será firmado por el titular de la secretaría, departamento u organismo, y en caso de ausencia, por quien legalmente deba sustituirlos; por cuantía, por resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público u otras autoridades, por resolución en materia de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, por resoluciones en materia de aportación de seguridad social, por resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien el artículo 249 del Código Fiscal de la Federación señala lo siguiente sobre la resolución del recurso en cita:

“Artículo 249.- Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.”¹⁵⁶

Es decir si el particular interpuso el juicio de amparo directo y la autoridad este recurso, el mismo Tribunal Colegiado resolverá la situación jurídica de ambos.

IV.12 EFECTOS

Una vez que el Tribunal Colegiado resuelve, los efectos dependerán de lo que se señale sobre la procedencia y lo fundado del recurso. Para el caso de que declare procedente y fundado este recurso el efecto es que se deja sin efectos la resolución recurrida y se deja salvo la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal de la Federación, para que emita una nueva resolución en donde se tomen en cuenta los agravios hechos valer por la autoridad que han sido declarados fundados.

Si se declara improcedente e infundado el efecto será dejar intocada la resolución combatida –la emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa-.

¹⁵⁶ idem

ANEXO



HISTORIAL DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Director General de Bases de Datos

Última Reforma DOF 20-06-2005

ARTICULO 108

- 1ª Reforma D.O.F. 28/12/82
- 2ª Reforma D.O.F. 31/12/94
Fe de erratas DOF 03/01/95
- 3ª Reforma D. O. 22/08/96

ARTICULO 109

- 1ª Reforma D.O.F. 28/12/82

ARTICULO 110

- 1ª Reforma D.O.F. 28/12/82
- 2ª Reforma D.O.F. 10/08/87
- 3ª Reforma D.O.F. 31/12/94
- 4ª Reforma D.O.F. 22/08/96

ARTICULO 111

- 1ª Reforma D.O.F. 20/08/28
- 2ª Reforma D.O.F. 21/09/44
- 3ª Reforma D.O.F. 08/10/74
- 4ª Reforma D.O.F. 28/12/82
- 5ª Reforma D.O.F. 10/08/87
- 6ª Reforma D.O.F. 31/12/94
- 7ª Reforma D.O.F. 22/08/96

ARTICULO 112

- 1ª Reforma D.O.F. 28/12/82

ARTICULO 113

- 1ª Reforma D.O.F. 28/12/82
- 2ª Reforma D.O.F. 14/06/02

ARTICULO 114

- 1ª Reforma D.O.F. 28/12/82

157

Se están dando en Derecho Constitucional en este tercer semestre los siguientes puntos:

17.5 Responsabilidad administrativa.

17.5.1 Concepto de servidor público.

17.5.2 Obligaciones constitucionales de los servidores públicos.

17.5.3 Competencia para resolver este procedimiento.

17.5.4 Sanciones por incumplimiento a las obligaciones constitucionales de los servidores públicos

¹⁵⁷ http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/ref/ref_CPEUM.pdf

CONCLUSIONES

- 1.- El Estado tiene tres elementos constitutivos en la teoría más reconocida: territorio, población y gobierno.
- 2.- El gobierno es la expresión institucional de la autoridad del Estado, cuya función es la de elaborar, ejecutar y sancionar las normas jurídicas por medio de órganos constituidos.
- 3.- Nuestro tipo de Gobierno es Republicano, con una Constitución Liberal, Presidencial y Federal.
- 4.- El gobierno federal está constituido por tres órganos federales uno ejecutivo, uno legislativo y uno judicial.
- 5.- El Ejecutivo Federal está constituido por un Presidente de la República que tiene a su cargo la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.
- 6.- La Responsabilidad es la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados consciente y libremente. Esta responsabilidad se aplica al elemento personal del gobierno en cualquiera de sus tres niveles –Federal, Local y Municipal-.
- 7.- El elemento personal del gobierno está constituido por diferentes tipos de componentes humanos, uno de ellos es el servidor público quien es aquél que ha formalizado una relación jurídica laboral con el Estado mediante un nombramiento o documento homólogo, expedido por el órgano administrativo competente o que figure en las listas de raya, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo o cargo o comisión en los diferentes niveles de gobierno.
- 8.- Surge la diferencia con el Funcionario Público en razón de que este surge de un contrato ad-hoc extraño a la relación normal de función pública o de empleo público. Algunos doctrinarios señalan que un funcionario público sirve para el funcionamiento de un servicio público, otros lo diferencian en cuanto a la jerarquía que éste tiene sobre el demás personal que labora en la institución, dependencia, órgano u organismo.
- 9.- Los servidores públicos deben informar sobre el estado patrimonial que les rodea, por lo que es una obligación por parte de los mismos rendir cuentas ante la Secretaría de la Función Pública, misma que lleva el registro y evolución patrimonial de los servidores públicos.
- 10.- Existen diferentes tipos de declaración patrimonial, que son tres a saber:
 - a) Inicial, cuando se ingresa por primera vez o se reingresa después de sesenta días de la conclusión de su último encargo.
 - b) Anual, la presentan durante el mes de mayo de cada año; y

c) De Conclusión, al terminar un cargo público.

11.- Los servidores públicos que deben presentarla en la Administración Pública Federal son todos los jefes de departamento u homólogos hacia el último superior jerárquico, y quienes manejen o apliquen recursos económicos de la Federación.

12.- Se incluye a los elementos de la Policía Federal Preventiva, a causa de las dádivas que pudieran recibir por parte de la delincuencia, aumentando su patrimonio por medios ilícitos.

13.- Deben declarar lo relativo a su patrimonio como conjunto universal de derechos, bienes y obligaciones, así como aquéllos en los que se presenten como dueños y el patrimonio de su cónyuge, concubina o concubinario, o dependientes económicos.

14.- Creemos que esta obligación trasciende a la persona del servidor público pues alcanza a las personas de su familia, pues aunque la ley señala que "salvo que acredite que éstos los obtuvieron por sí y por motivos ajenos al servidor público" éste debe incorporarlos en la declaración y anexar los documentos correspondientes que acrediten la legal propiedad de los bienes por parte del cónyuge, concubinario o concubina, o de los dependientes económicos.

15.- Así el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, es el instrumento por medio del cual la Secretaría de la Función Pública registra y sigue la evolución patrimonial de los servidores públicos y de otras autoridades – señaladas en el artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas- con el objeto de detectar irregularidades o probable comisión de delitos.

16.- Existen en las dependencias órganos encargados de vigilar, controlar, fiscalizar, evaluar y atender las quejas e inconformidades en contra de los servidores públicos en materia de responsabilidad administrativa, e instruyen el procedimiento sobre ésta, imponen sanciones y las mismas resuelven el recurso de revocación tramitado por parte del servidor público en materia de responsabilidades administrativas. Estos órganos son las contralorías internas.

17.- La Secretaría de la Función Pública es la dependencia encargada de la vigilancia, control, fiscalización, investigación, etc., sobre los servidores públicos, la función más importante en esta tesis es aquella por la cual conoce, resuelve, e impone sanciones a los servidores públicos en el procedimiento administrativo de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, así como la instrucción del recurso de revocación en contra de la resolución dictado por esta en el procedimiento señalado.

18.- Esta secretaría tiene lo que podríamos llamarle una facultad de atracción en cuanto a las faltas graves que cometan los servidores públicos.

19.- La Constitución de Cádiz de 1812 fue el primer antecedente en el sistema

de responsabilidades de los servidores públicos por medio del juicio de residencia, y contemplaba que el Supremo Tribunal de Justicia resolvería sobre este. Haciendo la aclaración que era un tribunal previamente establecido.

20.- La Constitución de Apatazingán de 1814 también contemplaba igualmente el juicio de residencia, sin embargo debía constituirse un tribunal ex professo para resolver sobre la responsabilidad de los servidores públicos, ya que si pasaban 4 meses sin que hubieren dictaminado nada se absolvía a los individuos.

21.- La Constitución de 1824, en el sistema de responsabilidades el Congreso se hacía cargo del mismo, suspendía a los servidores sancionados y remitía el expediente al tribunal competente –en materia civil o penal-.

22.- En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se establece por primera vez la rendición y revisión de cuentas, así como un órgano contralor sobre la Contaduría Mayor y hacienda.

23.- Las Bases Orgánicas de 1843, hay una involución pues en las anteriores era posible acusar al presidente –excepto en la de 1812- en esta no podía ser acusado criminalmente sino hasta un año después.

24.- En la Constitución Federal de 1857 se establece por primera vez la responsabilidad por faltas u omisiones y el delito oficial de ataque a la libertad electoral.

25.- La Constitución de 1917 ha evolucionado de tal manera que incluye a más servidores públicos que son sujetos de responsabilidad, y que deben responder por las faltas cometidas. Ha habido cuatro reformas al artículo 108 para integrarlo de mejor manera.

26.- Consideramos que las obligaciones principales de los servidores públicos son las contenidas en el artículo 8 fracción I, pues debe cumplir 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, otra obligación que creemos que es básica es la de rendir el informe de situación patrimonial.

27.- Señalamos en la conclusión número 14 que hay obligaciones que trascienden –en ese caso a la persona-, existen obligaciones que trascienden el tiempo y la función y son las contenidas en el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, o que trascienden el tiempo como la que indica el artículo 8 fracción XII.

28.- Respecto las sanciones que imponen ya sea la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas o los titulares del área de responsabilidades son cinco: la amonestación pública o privada y quien la ejecuta es el jefe inmediato, la suspensión del cargo o empleo o comisión, ejecutada por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, la destitución del puesto ejecutada por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, la sanción

económica ejecutada por la Tesorería de la Federación, y la inhabilitación temporal ejecutada por quien se designe en la resolución de imposición de sanciones.

29.- Las reglas de imposición de sanciones obedecen a diferentes criterios como la gravedad de la responsabilidad, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, nivel jerárquico, reincidencia, monto de lo obtenido o dañado o el perjuicio derivado de la falta cometida, son reglas parecidas a las que debe observar el juez en materia penal para la imposición de la pena.

30.- Respecto al procedimiento administrativo de las sanciones, creemos que contiene las garantías suficientes que tiene cualquier individuo en territorio mexicano, pues ofrece garantía de audiencia y legalidad, sus resoluciones deben estar fundadas y motivadas, ofrece recursos para interponer en contra de la resolución que emita la autoridad contralora.

31.- La competencia para instruir este procedimiento y el de recurso de revocación la tiene la Secretaría de la Función Pública, así como las contralorías internas o los titulares del área de responsabilidades en las dependencias. Este procedimiento tiene por objeto determinar si existe responsabilidad administrativa por parte del servidor público.

32.- El Recurso de Revocación es el medio de defensa legal que otorga la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en contra de la resolución de imposición de sanciones en cuanto afecte al servidor público, y lo resuelve la misma autoridad que la emitió.

33.- El Juicio de Nulidad es el procedimiento por medio del cual el servidor público combate la resolución impuesta por la autoridad sancionadora, y se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las resoluciones que puede impugnar son: la que impone sanción o la resolución que haya caído sobre el recurso de revocación.

34.- Los efectos del juicio de nulidad pueden ser los siguientes: confirmar la resolución recurrida, ordenar la modificación o la revocación de la misma.

35.- En caso de que la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea contraria a los intereses y lesione al servidor público, éste puede recurrir al juicio de amparo directo en contra de dicha sentencia definitiva, pues es un medio de defensa constitucional, la resolución que emita el Tribunal Colegiado de Circuito tendrá como efectos la revocación, modificación o confirmación de la sentencia recurrida.

36.- En caso de que la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa sea contraria a los intereses de la autoridad sancionadora, ésta tiene un medio de defensa denominado Recurso de Revisión Fiscal, el cual tiene por objeto defender la resolución emitida por la autoridad que ha impuesto la sanción, y lo resuelve de igual manera el Tribunal Colegiado de Circuito por lo que tendría cualquiera de los efectos mencionados en la conclusión treinta y cinco.

37.- Podemos concluir finalmente que los servidores públicos a lo largo de la vida constitucional en México han estado regulados en primer lugar de manera penal, para después ser responsables en materia administrativa. Los tribunales alguna vez fueron ex professo o estuvieron previamente instalados. Sin embargo en las diversas constituciones se les otorgaba la garantía de audiencia.

Hoy podemos afirmar que el procedimiento administrativo de responsabilidad de los servidores públicos contiene las garantías suficientes para que el servidor público pueda desvirtuar los hechos de los que se le acusa, así como combatir cualquier resolución que afecte su esfera jurídica, pues las garantías de legalidad y audiencia son las que hacen brillar a estos procedimientos.

BIBLIOGRAFÍA

1.-Libros

- ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público, 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000.
- BARRAGAN BARRAGÁN, José. El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824 (Antecedente inmediato del Amparo), UNAM, México, 1978.
- CARBONELL, Miguel, CRUZ BARNEY, Oscar y PÉREZ PORTILLA, Karla, Compiladores. Constituciones Históricas de México, 1ª ed., Ed. Porrúa UNAM, México, 2002.
- DABIN, Jean, trad, Héctor González Uribe, Jesús Toral Moreno. Doctrina General del Estado, Elementos de Filosofía Política, 1ª ed. Ed. IJ UNAM, México, 2003.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 28ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997.
- GALEANA, Patricia, (Compiladora), México y sus Constituciones (1999), F.C.E., México, 1999.
- HURTADO, Javier. Gobiernos y Democracia, 2ª ed., IFE, México, 2001.
- JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. La Constitucionalita del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, 1ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002.
- LABASTIDA, Horacio. Las luchas ideológicas en el siglo XIX y la Constitución de 1857 en Cámara de Diputados, L Legislatura, Los Derechos del pueblo Mexicano, Tomo II, 2ª ed., Porrúa, México, 1978.
- NIETO, Santiago y MEDINA PÉREZ, Yamile. Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal, 1ª ed., Ed. IJ UNAM, México, 2005.
- ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001.
- QUIJANO Méndez, Manuel. El Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1992.
- SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001.
- SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada, FCE, México, 1994.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1978.
- ZARCO, Francisco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857) (1857-1861), FCE y El Colegio de México, México, 1956.

2.- Diccionarios y enciclopedias

- GARRONE, José Alberto. Diccionario Jurídico Abeledo -Perrot, s. /ed. T. II, Ed. Abeledo -Perrot, Bs. As., 1987.
- Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, T. D-H, Porrúa-UNAM. IJ, México, 2000.
- Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z, Porrúa-UNAM, IJ, México, 1998.
- RALUY POUDEVIDA, Antonio. Diccionario Porrúa de la Lengua Española, 32ª ed., Ed. Porrúa, México 1991.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano,

Porrúa-UNAM, IIJ, México, 2001.

3.- Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Amparo.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Código Fiscal de la Federación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.- Jurisprudencia

·IUS 2004, Junio 1917- Diciembre 2004, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación.

5.- Internet

<http://www.cddhcu.gob.mx>

<http://www.declaranet.gob.mx>

<http://www.derecho.itam.mx/facultad/materiales/proftc/Xopa/A.D.R.%2091-2004.doc>.

<http://www.diputados.gob.mx>

<http://www.es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad>

<http://www.info4.juridicas.unam.mx>

<http://www.scjn.gob.mx>

<http://www.funcionpublica.gob.mx>

http://www.todoiure.host.sk/diccionario_juridico.htm