

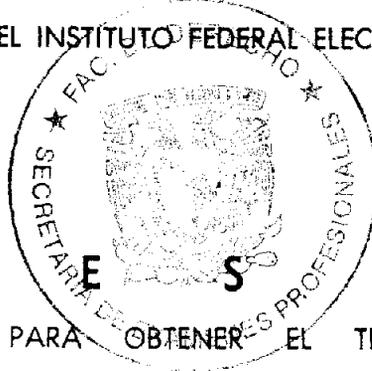


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

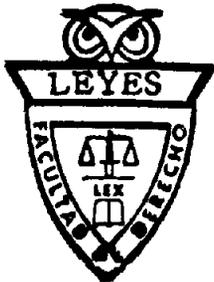
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**RESPONSABILIDADES DE LOS CONSEJEROS CIUDADANOS
DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RAUL ERNESTO VIOLANTE LOPEZ

DIRECTOR DE TESIS: LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ



MEXICO, D. F.

2005

17349999



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

Cd. Universitaria, D. F., octubre 13 de 2005.

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 **VIOLANTE LÓPEZ RAÚL ERNESTO**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**RESPONSABILIDADES DE LOS CONSEJEROS CIUDADANOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**".

Con fundamento en los artículos 8° 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 ESPIRITU"
Director

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

*mpm.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**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 "RESPONSABILIDADES DE LOS CONSEJEROS CIUDADANOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL" elaborada por el alumno VIOLANTE LÓPEZ RAÚL ERNESTO.

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 Licenciado en Derecho.

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

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

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ.

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

*mpm

A mis padres, para que tengan un motivo más de seguir disfrutando del eterno descanso.

A mis hijos Gabriel+ y Areli, razón permanente de mi existencia y bendición perpetua que conduce cada una de mis acciones. Por que seremos siempre un duo.

A Claudia, mi muñequita hermosa, y su paquete adjunto Juan Antonio, quienes se han empeñado a compartir conmigo todos y cada uno de los pequeños y grandes momentos que el destino me depare.

A Patricia, Arturo y Alicia Violante, por tanta dicha, alegría y lágrimas compartidas.

A Agustín Castrejón Pacheco, hombre íntegro, y ejemplo de calidad, estudio y perseverancia.

A Laura Navarrete del Proó, por su permanente preocupación por mi persona y su conducción inequívoca de nuestra hija.

A Luis Orcí Gándara por su amistad,
apoyo e impulso para concluir por fin
con este trámite de vida.

A Tomás de Jesús Cortés Samperio,
mi leal y sincero amigo,
agradeciendo su apoyo incondicional
y su vehemente, y muy respetable
acoso, para la conclusión de este
objetivo.

A mis amigos Fernando Ogesto
Martínez Porcayo, Luis Humberto
Sanguino Rovira, Guillermo León
Chirinos y José Rico Espinosa, con
los que empecé este andar y
quienes han estado siempre cerca y
atentos de mis empeños y logros.

**RESPONSABILIDADES DE LOS CONSEJEROS
CIUDADANOS
DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Capítulo Primero.- Conceptos Preliminares	1
I.1 Función Pública	9
I.1.1 La Actual Función Pública	11
I.2 Servicio Público	13
I.3 Servidor Público	16
I.3.1 Derechos y Deberes de los Servidores Públicos	29
I.4 Responsabilidad	34
I.4.1 Política	38
I.4.2 Penal	46
I.4.3 Civil	52
I.4.4 Administrativa	54
I.5 Procedimiento	60
Capítulo Segundo.- Antecedentes Constitucionales y Normativos de las Responsabilidades de los Servidores Públicos	
II.1 Constitucionales	
II.1.1 La Constitución de Cádiz de 1812	65
II.1.2 La Constitución de Apatzingán de 1814	66
II.1.3 La Constitución de 1824	67
II.1.4 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836	69
II.1.5 El Acta Constitutiva de 1847	71
II.1.6 Constitución Política de 1857 y sus Reformas de 1872	72
II.1.7 Constitución Política y Social de 1917	78

II.2 Normativos	
II.2.1 El Devenir de la Ley de Responsabilidades	83
II.2.2 El Fuero y las Últimas Reformas a la Ley de Responsabilidades	90

Capítulo Tercero.- Análisis de las Responsabilidades de
loś Servidores Públicos desde Constitución Política de
los Estados Unidos Mexicanos

III.1 Sujetos de Responsabilidad	105
III.2 Facultados para expedir las Leyes de Responsabilidades	123
III.3 Sujetos de Juicio Político	130
III.4 El Juicio de Declaración de Procedencia en el Art. 111 Constitucional	141
III.5 Salvedades del Juicio de Procedencia	156
III.6 Obligaciones y Sanciones Administrativas	159
III.6.1 Las Obligaciones de los Servidores Públicos	161
III.6.2 Los Procedimientos Administrativos	170
III.6.3 Las Sanciones Administrativas	199
III.7 Prescripción de las Responsabilidades	207

Capítulo Cuarto.- El Instituto Federal Electoral

IV.1 Fundamento Constitucional de Creación	210
IV.2 Actividades Fundamentales.	222
IV.3 Estructura Orgánica	225
IV.4 Responsabilidades de los Consejeros Ciudadanos del IFE	251

Conclusiones

Propuestas

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

La Constitución es la base normativa fundamental sobre la cual se sustenta la expectativa de los habitantes de la República sobre la existencia, organización y funcionamiento del Estado. Aún cuando se argumente, con razón, que su creación constituye el reflejo de un proceso político de transición en la cual no estaban representadas todas las corrientes políticas, existe la aceptación generalizada que bajo sus principios se debe regir el comportamiento tanto de los gobernados como de los gobernantes. De esta manera, la Constitución se instituye como el pacto básico que rige las relaciones entre gobernantes y gobernados, donde los últimos renuncian, por el interés común, a intervenir en determinados conflictos para permitir que los primeros, dentro de límites, impongan su decisión en forma coactiva.

El Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común; le asigna como deber fundamental garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Por lo tanto, su poder no es absoluto, sino que cumple una finalidad determinada. De esta manera, los funcionarios son depositarios de autoridad, sujetos a la ley y al servicio del Estado. Estos principios constitucionales suponen que en las acciones del Estado, materializadas a través de los funcionarios, rige el principio de legalidad, en el sentido de que toda acción deberá estar establecida en una ley previa. En el caso de las personas rige el principio de libertad de acción: todo lo que no está prohibido está permitido.

El principio de legalidad que rige para los funcionarios públicos es fundamental, pues enriquece la expectativa de las personas respecto a que la función del Estado se cumpla de conformidad a su naturaleza generando seguridad jurídica de las acciones de los funcionarios. El fin práctico del principio de legalidad es evitar la arbitrariedad que conduce en definitiva al abuso del poder. El sentido de la legalidad no significa únicamente el cumplimiento de su carácter formal, que incluye su proceso de creación y designación como tal, sino que también adquiere un sentido sustancial, por cuanto que la Constitución establece la coherencia entre ésta y todo el sistema normativo. De esta manera, se establece un sistema normativo integrado, tanto en su forma como en su contenido, donde la Constitución establece los principios y las leyes su aplicación inmediata.

El principio de legalidad es fundamental para comprender el fenómeno de la corrupción, pues el mismo, en forma general, se refiere a las acciones u omisiones de los funcionarios públicos tendientes a la violación del interés público encaminadas a la obtención de privilegios, de ventajas especiales, a favor de los propios administradores, allegados, amigos o socios. Corrupción es una conducta que se desvía de las obligaciones del orden público normales debido a intereses personales (familiares o de allegados) o beneficios monetarios o de orden social; o que viola normas respecto al uso de cierto tipo de influencias con fines personales.

De esta manera, el fenómeno de la corrupción adquiere una relación directa con desvirtuar el principio de legalidad, desnaturalizando la función

pública y por tanto la naturaleza del Estado: el bien común y el desarrollo integral de la persona.

La preocupación personal sobre el incremento incesante de la corrupción en las instituciones del Estado Mexicano, nos llevó a la propuesta de este tema de tesis. Pero no podemos olvidar ni hacer de lado la naturaleza humana.

El hombre es un complejo individual, hecho de materia, y de inteligencia organizadora inmanente, que se desarrolla según el ritmo propio del medio que lo condiciona, pero en cuyo seno manifiesta su autonomía. Posee cierto número de caracteres que provienen de la actualización de posibilidades potenciales recibidas de sus progenitores.

Dicha actualización no es automática. A lo largo de toda su existencia, el ser humano elige a cada instante, entre sus varias virtualidades teóricamente realizables, la que mejor le permite adaptarse a sus condiciones de vida. Se podría decir que, aun cuando en general todos los hombres recibieran en el momento de su concepción una idéntica dotación hereditaria, su historia bastaría para diferenciarlos al exigir de cada uno elecciones condicionadas por la presión variable del medio en el que se desarrolla. Aun pues en la hipótesis de una igualdad original, el medio y la sociedad imponen a los individuos variaciones creadoras de desigualdades.

Tal vez las consideraciones que acabamos de exponer parezcan intempestivas al comienzo de un trabajo de tesis profesional en la ciencia del Derecho, en el que se pretende analizar la situación de las

responsabilidades los Consejeros Ciudadanos del Instituto Federal Electoral. Sin embargo, no debemos olvidar que estaremos en presencia de la capacidad de arbitrio humano que permite al hombre pertenecer y desarrollarse dentro del ámbito de los servicios que el Estado proporciona a los gobernados y, por tanto, gracias a esa posibilidad de decisión en el desempeño de sus funciones y atribuciones, el empleado federal desvía en innumerables ocasiones su debido actuar para caer en hechos de corrupción.

Para tal efecto, iniciaremos nuestro trabajo con el análisis de los conceptos principales en los que se sustenta el desarrollo de toda actividad pública. Iniciamos esta exposición describiendo los conceptos de Función Pública, Servicio Público, Servidor Público, el Procedimiento Administrativo y los tipos de Responsabilidad, con los que se pretende dejar claramente expuesta la base conceptual de las actividades del Estado para proporcionar los servicios públicos que los gobernados requieren para un adecuado desarrollo social, así como los derechos y las obligaciones a los que están sujetos los actores principales de la función pública, como lo son los servidores públicos.

En el segundo capítulo de este trabajo, haremos la exposición de los antecedentes que en materia de responsabilidad de los servidores públicos se ha venido plasmando en las distintas Constituciones que han normado la vida jurídica de México desde el establecimiento de su independencia. Asimismo, mostraremos de manera específica el camino que ha andado la materia de responsabilidades de los servidores públicos, en las diferentes leyes y normas que se han instaurado en el contexto jurídico general de

nuestro país a través de los años, para caer en las últimas reformas en la materia, las que como veremos, son insuficientes y ajenas, en cuanto al procedimiento administrativo disciplinario a un adecuado sustento constitucional.

Mención especial haremos del Título Cuarto de nuestra Carta Magna, el que analizaremos detenidamente en el Capítulo Tercero de este trabajo. Como se pretende exponer, es imprescindible y urgente una reforma a este Título Cuarto constitucional, ya que se deberá hacer una asentar con exceso de claridad y sin que deje lugar a ninguna duda interpretativa los conceptos de función, servicio y servidor públicos. Por otra parte, se deberá especificar la autoridad facultada para expedir la norma reglamentaria en materia de responsabilidades, a la que deberá estar sujeto todo servidor público, dicha autoridad, en opinión personal, no debe ser la misma a la que deberá ser aplicada la referida norma, esto es, se debería pretender la desvinculación de los órganos encargados del control, de los entes públicos a los que estén adscritos dichos órganos. Por su parte se debe hacer un análisis profundo del Juicio Político y medir bien su viabilidad. Con relación a los procedimientos administrativos, creemos que desde la constitución se debe hacer una definición clara de las autoridades que deben de aplicarlos y desarrollarlos, ya que si se mantiene la política actual de que sean los Órganos Internos de Control los encargados de su aplicación, se mantendrá la incongruencia de ser parte y juez en la aplicación de la Ley reglamentaria por parte de las contralorías internas.

Finalizamos nuestro trabajo con el análisis de las funciones y atribuciones de los principales integrantes del Instituto Federal Electoral, en donde se ha

dado la creencia de que por ser solamente "consejeros" no están sujetos a la Ley reglamentaria en materia de Responsabilidades Administrativas, olvidándose de que su actividad, primero que nada es un servicio público del Estado, por la que reciben, en algunos casos, un salario (dieta), luego entonces, por ese hecho, se convierten en servidores públicos.

La confusión se crea, como lo veremos posteriormente, por el propio Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE), el que pareciera limitar la aplicación de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, únicamente al Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y al Secretario Ejecutivo, dejando fuera a los demás integrantes del Instituto.

Capítulo Primero

Conceptos Preliminares

Antes de entrar al desarrollo de este trabajo de tesis, estimo necesario exponer el panorama general en donde se ubica el mismo, que es el propio Estado y sus funciones constitucionales y administrativas, ya que resultaría hasta agresivo el abordar de lleno el análisis de los conceptos jurídicos que se han programado, si no consideramos los orígenes generales (derecho constitucional) y el punto de partida (el Estado de Derecho), de todo elemento jurídico y normativo en nuestro derecho mexicano.

La principal de las disciplinas que configuran el derecho público, es el derecho constitucional, entendiéndolo a éste como el que conjunta los principios fundamentales de aquel. Comprende los principios básicos de los que se componen las otras partes del derecho público. Por otro lado, el derecho constitucional es el límite de los restantes estatutos jurídicos públicos, o dicho de otra forma, el derecho constitucional es también el marco que sirve de límite al resto de las normas de derecho público y entre ellas al derecho administrativo, que dada la primacía de la norma fundamental puede salir nunca de él.

Desde este punto de vista, la Constitución, y por ende, el derecho constitucional son el punto de partida y el límite del que no pueden escapar las reglas secundarias del derecho, puesto que no les es dado ir más allá de lo regulado por la propia Constitución. Tenemos entonces, pensando ya en el ámbito jurídico mexicano vigente, tres estadios normativos

equidistantes, los tres son ramas derivadas del un tronco común que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que son la base de los tres poderes de la Unión, integradas en cuerpos de sendas leyes orgánicas: la primera, del Poder Ejecutivo, con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la segunda, del Poder Judicial y otra más que es la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

Subordinadas a estos preceptos normativos y ligadas directamente a la norma suprema, encontramos a su vez leyes inferiores que regulan formas y procedimientos. En el caso del Poder Judicial, los códigos procesales; en el del Poder Ejecutivo, códigos como el fiscal, leyes administrativas en general y reglamentos, y en el caso del Poder Legislativo, los reglamentos de debates de las cámaras legislativas y otras normas específicas que se refieren a algún área de las funciones legislativas, como la Ley de la Auditoría Superior de la Federación.

Por otra parte, encontramos preceptos normativos cuyo ámbito de aplicación interesa a los tres poderes de la Unión y a todo ente público del Estado, tal es el caso, entre otras, de las Leyes Federales de Acceso a la Información Pública Gubernamental, la de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aun vigente en lo que respecta al juicio político, así como la de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Dichos preceptos derivan directamente de mandamientos constitucionales.

Se llega a los conceptos de derecho constitucional y administrativo a través del concepto de Estado. El advenimiento del Estado de Derecho fue el resultado de la convergencia de ciertas circunstancias, entre las que se

destacan las revoluciones inglesa (1688) y francesa (1789), la emancipación americana (1776) y las teorías políticas enunciadas por Montesquieu (división de poderes) y Rousseau (la ley como expresión de la voluntad general).

Estado de Derecho, como forma del Estado en que se reconocen y tutelan los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos, mediante el sometimiento de la Administración a la ley suprema, que es la Constitución.

Nos dice Georg Jellinek "Toda asociación permanente necesita de un principio de ordenación conforme al cual se constituye y desarrolla su voluntad. Este principio de ordenación será el que limite la situación de sus miembros dentro de la asociación y en relación con ella. Una ordenación o estatuto de esta naturaleza es lo que se llama una Constitución.

Todo Estado, pues, necesariamente ha menester de una Constitución. Un Estado que no la tuviera sería una anarquía..... La Constitución de los Estados abarca, por consiguiente, los principios jurídicos que designan los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado."¹

Por su parte Hans Kelsen sostiene "Como quiera que se defina, la Constitución es siempre el fundamento del Estado, la base del orden jurídico que pretende conocerse. Lo que se entiende siempre y ante todo por Constitución —y la noción coincide en este sentido con la forma de

1 JELLINEK, Georg. Teoría General del Estado. Fondo de Cultura Económica. México 2002. Pág. 457

Estado— es que la Constitución constituye un principio donde se expresa jurídicamente el equilibrio de fuerzas políticas en un momento determinado, es la norma que regula la elaboración de las leyes, de las normas generales en ejecución de las cuales se ejerce la actividad de los órganos estatales, tribunales y autoridades administrativas. Esta regla de creación de las normas jurídicas esenciales del Estado, de determinación de los órganos y del procedimiento de la legislación, forma la Constitución en sentido propio, originario y estricto del término. La Constitución es la base indispensable de las normas jurídicas que regulan la conducta recíproca de los miembros de la colectividad estatal, así como de aquellas que determinan los órganos necesarios para aplicarlas y la forma como este órgano había de proceder; es decir, la Constitución es, en suma, el asiento fundamental del orden estatal.²

En el Estado de Derecho ubicamos a la Administración como esencialmente ejecutiva, encontrando en la Constitución el límite y fundamento de su acción. Es una Administración sometida al Derecho y, aunque está habilitada para dictar reglas generales, éstas están subordinadas al ámbito de la propia ley fundamental.

Recordemos ahora al Estado como la organización jurídico-política más perfecta que se conoce hasta el presente. Es un ente orgánico unitario, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación, que detenta el ejercicio del poder.

² KELSEN, Hans. La Garantía Jurisdiccional de la Constitución (La Justicia Constitucional) UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Ensayos Jurídicos. Núm. 5. México, 2001. Págs. 20 y 21

Son elementos del Estado:

- Territorio: Es elemento geográfico. En el caso de México comprende: suelo, subsuelo, espacio aéreo, mar territorial, aguas marinas interiores y plataforma continental. Georg Jellinek nos dice "La tierra sobre la que se levanta la comunidad Estado, considerada desde su espacio jurídico, significa el espacio en el que el poder del Estado puede desarrollar su actividad específica, o sea, la del poder público. En este sentido jurídico la tierra se denomina territorio. La significación jurídica de éste se exterioriza de una doble manera: negativa una, en tanto que se prohíbe a cualquier otro poder no sometido al del Estado ejercer funciones de autoridad en el territorio sin autorización expresa por parte del mismo; positiva la otra, en cuanto las personas que se hallan en el territorio quedan sometidas al poder del Estado."³

- Población: Que es simplemente el elemento humano. Al respecto, debemos distinguir entre:
 - Habitantes: Que son todos los residentes dentro del territorio, y
 - Pueblo: Concepto más restringido, que es la parte de la población que tiene el ejercicio de los derechos políticos (ciudadanos).

Georg Jellinek en su Teoría del Estado nos expone " Los hombres que pertenecen a un Estado forman en su totalidad la población del mismo,

³ JELLINEK, Georg. Op. cit. Pág. 368

Al igual que el territorio, tiene el pueblo en el Estado una doble función: de un lado, es un elemento de la asociación estatista al formar parte de ésta, en cuanto el Estado es sujeto del poder público. Designaremos al pueblo, desde este punto de vista, como pueblo en su aspecto subjetivo. En otro sentido, es el pueblo objeto de la actividad del Estado, es decir, pueblo en cuanto objeto.⁴

- Poder: o imperium. Energía o fuerza necesaria con que cuenta el Estado para llevar a cabo sus objetivos. La finalidad del Estado es la realización de objetivos comunitarios. El ejercicio del poder será legítimo si el bien que se persigue es el bien común o general.

Siguiendo el estudio de la Teoría del Estado de Jellinek, encontramos que este gran analista jurídico, respecto del poder, del Estado nos refiere "Toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad, que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y ha de dirigir la ejecución de sus ordenaciones, es precisamente el poder de la asociación. Por esto toda asociación, por escasa fuerza interna que posea, tiene un poder peculiar que aparece como una unidad distinta de la de sus miembros..... Por lejos que pueda ir el poder de una asociación simple en sus órdenes, tiene ésta un límite en lo que respecta a la posibilidad de ejecutar por sí sus normas, límite que se encuentra en la voluntad de los miembros. Le es dable establecer todo un sistema de principios jurídicos para éstos, y hasta determinar penas. Pero quien no se quiera someter al derecho y

⁴ Ibidem. Pág. 378.

a la pena, no puede ser constreñido por ella a hacerlo. Los medios de que dispone para sancionar sus prescripciones son de un carácter disciplinario. Así pues, su poder es un poder disciplinario, pero no un poder de dominación (Herreschersgewalt)."⁵

- Gobierno: Es el conjunto de órganos que ejercen el poder, a través de acciones para el cumplimiento de las funciones del Estado.

Desde el punto de vista orgánico o subjetivo, la función del Estado está directamente ligada con el órgano que la cumple. El estudio de las funciones bajo este criterio se relaciona con la teoría de la división de poderes, poderes que se equilibran mutuamente y que mantienen puntos de contacto entre sí.

Desde el punto de vista material, objetivo o funcional, se considera el contenido del acto sin reparar en el órgano que lo cumple. Es donde encontramos situado más claramente al derecho administrativo. La actividad administrativa no se restringe únicamente a la Administración Pública, encontramos actividad administrativa en el Poder Legislativo, en el Poder Judicial y en los entes públicos que, sin ser parte de los poderes, conforman el Estado, luego entonces, las funciones del Estado desde el punto de vista material se dividen en:

- Ejecutiva o administrativa: Es la función del Estado que se ocupa de la satisfacción de los intereses comunitarios impostergables. Es la función

⁵ Ibidem. Págs. 394 y 395.

más amplia que se utiliza en la esfera estatal y es la función principal del Poder Ejecutivo, donde encontramos ubicado el derecho administrativo puro.

- Legislativa: La que se ocupa del dictado de las leyes, que son normas jurídicas de alcance general, de cumplimiento obligatorio y dirigidas a un número indeterminado o determinable de personas. Es la función principal del Poder Legislativo.

- Judicial: La que se ocupa de resolver las controversias en materia jurídica entre dos partes con intereses contrapuestos, imponiendo una decisión a las mismas con fuerza de verdad legal. La actividad judicial es continúa y complementa a la legislativa. Mientras que la legislación establece un ordenamiento jurídico, la justicia asegura su conservación y observancia. Esta función se ejerce respecto de actos concretos, en los cuales la ley ha sido violada o se presupone que ha sido violada. Es la función del Poder Judicial, y

Agreguemos una Cuarta Función, la cual ha venido creciendo en todos los entes estatales, debido a la gran proliferación de la corrupción de los servidores públicos en general.

- Contraloría: Se han creado órganos que sólo tienen funciones de vigilancia y control, tales como la Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo y la Auditoría Superior de la Federación en el Poder Legislativo, así como los Órganos Internos de Control en el Poder Judicial y en los entes públicos constitucionalmente autónomos, como

lo son el Instituto Federal Electoral, El Banco de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Luego de haber situado al derecho constitucional y el estado de derecho como los elementos de dan origen y sustento a todo ordenamiento en el derecho positivo mexicano, pasemos al desarrollo de los conceptos jurídicos principales en los que se basa y sostiene el desarrollo de este trabajo de tesis.

1.1 Función Pública

El Doctor Eduardo Castrejón García en su obra Sistema Jurídico Sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, nos dice que "La estructura de la Administración Pública se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa. En cuanto a la función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La organización, funcionamiento y distribución de competencia entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para realizar los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones."⁶

De lo anterior, tenemos que Función Pública es el conjunto de actividades, deberes u obligaciones, derechos y demás situaciones que se dan entre el

⁶ CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo. Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos. Ed. Cárdenas Velasco. México 2004. Pág. 117.

Estado y sus servidores, tendientes a la satisfacción de las necesidades públicas.

En sentido amplio la noción de función pública atañe al conjunto de las actividades que realiza el Estado, a través de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos autónomos e independientes, (Art. 113 constitucional) y de las demás entidades o agencias públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines. En un sentido restringido se habla de función pública, referida al conjunto de principios y reglas que se aplican a quienes tienen vínculo laboral subordinado con los distintos organismos del Estado. Por lo mismo, empleado, funcionario o trabajador es el servidor público que esta investido regularmente de una función, que desarrolla dentro del radio de competencia que le asigna la Constitución, así como la ley y/o el reglamento.

"Las reformas de la función pública no se circunscriben a regiones en desarrollo o a países en transición. Desde los movimientos de reforma acaecidos en el decenio de 1970, la administración pública en Europa continental también ha experimentado cambios de organización. Un primer ejemplo fue la reforma territorial, centrada en el plano local (Gebietsreform) -- en Alemania occidental. Esta evolución inicial dio paso a una tendencia general a adoptar modelos de gestión del sector privado que en muchos países se tradujo en un mayor grado de delegación."⁷ Una ola de reforma de la función pública, conocida como nueva gestión pública y que tuvo su

⁷ K. König: The Perspective of Classical Public Administration, en W.J.M. Kickert: «Public Management and Administrative Reform in Western Europe» (Cheltenham y Lyme, 1997), Pág. 217.

origen en el Reino Unido, los Estados Unidos y Nueva Zelanda, se extendió por todo el mundo en el decenio de 1980.

En su Informe de 1977 sobre el Desarrollo Mundial, el Banco Mundial nos refirió "Los sectores de la producción de bienes, el transporte, la comunicación y las transacciones financieras han experimentado procesos de mundialización o globalización que obviamente tienen repercusiones en el desarrollo económico. Los Estados, regiones y centros industriales compiten entre sí para intentar expandirse o simplemente para mantener su capacidad económica. La eficacia y eficiencia de la función pública es un elemento importante de esta competencia."⁸ Por consiguiente, la prosperidad económica y el desarrollo social dependen más que nunca de los resultados de una administración pública competitiva.

1.1.1 La Actual Función Pública

En el decenio de 1980, las administraciones públicas del Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia experimentaron cambios radicales; en el Reino Unido, se hizo hincapié en la privatización y modernización administrativa a través de la simplificación de sus procesos y la desreglamentación de las funciones, mientras que en Australia y Nueva Zelanda se dio prioridad a fomentar una gestión eficiente, por ejemplo mediante un escaso número de elementos de gestión. Posteriormente, estos conceptos de reforma se convirtieron en lo que hoy se conoce como nueva gestión pública. En otras palabras, la nueva gestión pública consiste en una completa reestructuración económica (ahorros y economías) del sector público, para

⁸ Banco Mundial. Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1997. Capítulo 2.

tratar de transformarlo en una gestión dinámica del servicio público y aproximarlo a los métodos de organización utilizados en las empresas privadas.

Los componentes de la nueva gestión pública no son realmente nuevos, lo que es nuevo es el enfoque de que cada elemento de gestión, los que en conjunto integran en un concepto global de la Función Pública; esto es lo que ha estimulado los debates y facilitado su aplicación. La nueva gestión pública se basa en una separación clara entre las competencias políticas y las gerenciales. A nivel político, se definen simple y claramente las estrategias generales, el rumbo del Estado, las prioridades políticas, las normas de calidad y la distribución de recursos; mientras que incumbe básicamente a la gestión administrativa aplicar dichos objetivos políticos, los que se establecen en un contrato anual entre el nivel político y el administrativo o gerencial. De este modo los políticos gobiernan el barco y la administración lleva los remos. Sin olvidar que la actividad de ambos deviene, forzosa y necesariamente de los principios fundamentales normativos establecidos constitucionalmente.

"El contrato principal se divide a su vez en nuevos contratos entre el director administrativo y las distintas dependencias orgánicas descentralizadas, con el fin de agrupar las tareas, ámbitos de competencia y recursos correspondientes (gestión descentralizada de recursos). La administración ya no se controla mediante la regulación de insumos sino que se dirige mediante la orientación del producto. La pérdida de los elementos de control de insumos se ve compensada por el control del

producto, un sistema de control global que informa sobre las principales desviaciones de los objetivos convenidos.

Por otra parte, el sistema de responsabilidades utilizado por la administración pública se racionaliza conforme a los métodos del sector privado. Al orientarse hacia el ciudadano en su calidad de usuario y cliente, el servicio público se convierte en una institución que produce satisfacciones públicas con arreglo a una demanda de mercado externa. Con el fin de ajustarse adecuadamente a la situación del mercado, incluso se organiza la competencia, cuando es necesario, tomando como punto de referencia la oferta de otros servicios públicos o privados. Un segundo elemento que genera calidad es la aplicación de un sistema de remuneración en función del rendimiento.

Sin embargo, conviene enfatizar los peligros que entraña el transferir los modelos estructurales característicos del sector privado a los servicios públicos. Es necesario que haya un equilibrio dado que interactúan tradiciones institucionales, y es poco probable que se alcance dicho equilibrio si los cambios de gestión se basan en una adopción ciega de los enfoques desarrollados por el sector privado.”⁹

I.2 Servicio Público

9 J. Steward and K. Walsh. *Change in the Management of Public Services*. en *Public Administration* (Oxford Brandewell), vol. 70, invierno de 1992, pág. 511. Tomado del Informe para el debate de la Reunión Paritaria sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos de la Función Pública en el contexto del ajuste estructural y del proceso de transición. Ginebra, 1999. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza.

Para el Doctor Eduardo Castrejón García, el Servicio Público "..... es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individuales, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, educación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)."¹⁰

La actividad considerada como servicio público ha experimentado, a lo largo de su historia, crisis conceptuales que expresan, en definitiva, un serio cuestionamiento a la eficacia de esta técnica de intervención administrativa. La adecuada valoración del servicio público requiere de una contextualización política, social, económica, e ideológica

En el ordenamiento jurídico mexicano no existe una definición, ni un marco jurídico único aplicable al servicio público. El servicio público surge como una técnica de intervención administrativa a partir de la utilización exclusiva del dominio público:

La definición de Servicio Público siempre fue compleja porque debe conjugar elementos jurídicos con políticos. Tradicionalmente se le ha definido como toda prestación realizada por la Administración Pública, directa o indirectamente para la satisfacción de necesidades colectivas.

Clasificación de los Servicios Públicos

¹⁰ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos. Cárdenas Velasco Editores, México 2004. Pág. 114.

I. Por razón de su importancia:

Esenciales; se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado (servicios de defensa nacional, policía, justicia, etc.)

Secundarios; todos los demás servicios.

II. Por razón de su utilización:

Obligatorios; los que se imponen a los particulares por motivos de interés general, y

Facultativos; su uso queda a libre voluntad del usuario

III. Por razón de competencia se dividen en:

Exclusivos; Sólo pueden ser atendidos por entes administrativos o por encargo de éstos (policía, defensa nacional, correos, telégrafos, etc.)

Concurrentes; se refieren a necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular

IV. Por el ente administrativo de quien dependen:

Federales

Estatales y

Municipales

V. Por razón de los usuarios:

Generales; consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categoría, todos pueden hacer uso de ellos

Especiales; sólo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren ciertas circunstancias determinadas

VI. Por la manera en como se satisfacen las necesidades colectivas, pueden ser:

Directos, e

Indirectos

VII. Por su composición:

Simples; cuando son únicamente servicios públicos

Mixtos; cuando son servicios públicos montados según normas de Derecho

Privado

I.3 Servidor Público

Legal y doctrinalmente, la denominación de la persona que presta sus servicios a favor del Estado, con la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas, ha sido muy debatida al tratarse de emplear como sinónimo de empleado público, funcionario público, alto funcionario y burócrata; como veremos a continuación:

El artículo 108 constitucional, establece:

"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 de los poderes Judicial Federal y 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, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales 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".¹¹

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por su parte, en su artículo 2º, establece:

"Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el primer párrafo del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales."¹²

¹¹ Tomado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México, 1997.

En esos mismos términos, el Código Penal para el Distrito Federal, en materia del Fuero Común y para toda la República en materia Federal, estatuye en su artículo 212:

"Para los efectos de este Título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, Fideicomisos Públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados de las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia Federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente."¹³

El maestro Ignacio Burgoa nos dice: "Doctrinalmente se considera que los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado

12 Tomado de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. SECODAM, México, marzo 2002.

13 Tomado de Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia Federal. Ed. Porrúa, 2003

los personifican y realizan funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, son servidores públicos".¹⁴

De lo expuesto se evidencia que de las enumeraciones se excluye a los presidentes municipales y demás integrantes de los ayuntamientos, y que solamente se entienden comprendidos de la equiparación que se hace con la frase "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales", pero con la actual descentralización de las funciones públicas federales, los recursos que antes aportaba la Federación para la realización de obras en los municipios, se siguen aportando pero mediante la figura de la transferencia, por lo que dichos recursos salen del ámbito federal y son administrados directamente por los ayuntamientos y fiscalizados por las contralorías estatales.

Lo expuesto, es a todas luces inconveniente, por lo que estimamos debería emitirse una reforma que incluya a las autoridades municipales de manera expresa, o bien, que los Tribunales Jurisdiccionales Federales, delimitaran el alcance de dicho precepto constitucional, en relación así, a los servidores públicos de los ayuntamientos es factible sujetarlos al sistema de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley Federal de la Materia.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, omitió considerara en su definición a los servidores públicos que desempeñan cargos públicos en distintos Tribunales

14 BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo. Ed. Porrúa. Tomo II, Pág. 388

Federales, así como en los entes constitucionalmente autónomos y, aunque se infiere su inclusión si analizamos el artículo 3 de dicho precepto, el cual les da, a los referidos entes, el carácter de autoridad para la aplicación de la propia Ley, considero necesario se exprese textualmente su inclusión en el artículo segundo del precepto 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 Contraloría y Desarrollo Administrativo¹⁵;
- 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."¹⁶

Luego entonces podemos concluir que Servidor Público es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza al servicio del Estado en su circunscripción federal o del Distrito Federal,

¹⁵ Mediante Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cambia la denominación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) por el de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

¹⁶ Tomado de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo de 2002.

incluyendo a los representantes de elección popular y a los miembros del Poder Judicial. Este concepto rebasa la relación entre el Estado y el particular englobado en lo que es la función pública.

De esta manera, entendemos por servidor público a toda persona a quien se le provee de imperio, es decir, que tiene poderes propios de acuerdo a la función que desempeña para expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por el carácter representativo al participar en los actos públicos y para ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura, para lo cual, en el decir, del maestro Andrés Serra Rojas, presupone:

"1.- Designación legal

2.- Permanencia

3.- Ejercicio de la función pública, lo cual le da poderes propios y

4.- Carácter representativo"¹⁷

Clasificación de los Servidores Públicos

Empleado público. El mismo Andrés Serra Rojas, señala como datos distintivos del servidor público y el empleado público, que éste no tiene una atribución especial prevista en la ley y sólo colabora en la realización de la función que le corresponde, por las siguientes circunstancias:

¹⁷ SERRA ROJAS. Andrés Derecho, Administrativo Tomo I. 14a Ed. Porrúa, SA, México, 1997, Pág. 372.

"a) .Por su incorporación voluntaria a la organización pública,
Por no participar en la formación y ejecución de la voluntad pública, al no
tener carácter representativo, y

b) Por hacer de su empleo su medio habitual de vida, su actividad
fundamental y su carrera".¹⁸

De ello, se colige que empleado público es toda aquella persona que
realiza actividades materiales o técnicas, como por ejemplo la secretaria o
el profesional al que se le encomienda el dictamen de un asunto pero que
la resolución no le es atribuida, por lo que cuenta con facultades de
representación, decisión y mando.

Funcionario Público: En el Diccionario Jurídico Mexicano, se caracteriza al
funcionario como "aquel servidor del Estado, designado por disposición de
la Ley para ocupar grados superiores dentro de la estructura orgánica de
aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y
mando".¹⁹

Para el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, funcionario público es
"toda persona que de manera permanente y regular mantienen una relación
de servicios con el Estado".²⁰

¹⁸ ibidem. Pág 374 y sigts.

¹⁹ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2a Ed. Porrúa. México, 1987.

²⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. INAP. México. 1990 Pág. 18.

Por su parte Gaztón Jeze, citado por el tratadista mexicano Jorge Olivera Toro en su Manual de Derecho Administrativo, comenta al respecto que funcionario público es "el individuo investido de un empleo o función permanente y que colabora en el funcionamiento de un servicio público".²¹

Alto Funcionario: Esta es una acepción ya en desuso, se tomó de la denominación que en esos términos empleaba la Constitución al referirse al Presidente de la República, Secretarios de Despacho, Procuradores, Gobernadores, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Diputados Locales y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a quienes actualmente se les denomina en forma general como servidores públicos.

En esos mismos términos se expresaba la abrogada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, en donde se clasificaba a los servidores públicos en empleados públicos, funcionarios y altos funcionarios.

Burócratas: La palabra burocracia, etimológicamente deriva del francés bureaucratie, y este de bureau, que significa oficina, escritorio, y del griego kratos que significa poder, de donde burocracia significaría poder tras el escritorio de los empleados públicos. Sin embargo, el vocablo burócratas actualmente se utiliza de manera despectiva, con ella se represente a una persona (regularmente servidor público) que siempre está detrás de su

21 OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México. 1972. Pág. 332.

escritorio, sin hacer nada, o entorpeciendo sus funciones con excesivos trámites, a los que sujeta a los particulares que requieren de sus servicios.

Por último, cabe apuntar que se ha tratado de diferenciar las calidades de servidor público, empleado público, funcionario público, alto funcionario y burócrata, partiendo de características como:

- A. Las funciones que desempeñan unos y otros: Las funciones son distintas, por que siempre hay quien manda y quien obedece, o quien ordena y quien ejecuta, lo que no es suficiente para diferenciarlos, ya que existe una relación jerárquica, pero cada actividad tiene su valor.
- B. Temporalidad del empleo: Este aspecto tampoco tiene gran relevancia, pues es muy variada la antigüedad de las personas en sus cargos públicos.
- C. La forma en que es retribuido: No es posible hacer una distinción entre unos y otros conceptos antes analizados, porque todo trabajo de acuerdo a su naturaleza o importancia merecerá una retribución diferente.
- D. Su forma de designación: También, es muy variada la forma en que se designa a los servidores públicos de acuerdo al cargo que van a desempeñar.
- E. La normatividad que regula su actividad: Tampoco es suficiente para hacer distinto un concepto de otro, ya que no existe un ordenamiento

legal que únicamente regule las actividades de los empleados, funcionarios, altos funcionarios y burócratas, ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley especial o reglamento alguno.

En conclusión, desde nuestro punto de vista la distinción doctrinal que se hace entre servidor público y cualquier otra denominación, no tiene ninguna relevancia, pues en términos legales, todos son responsables en la misma medida por la comisión u omisión de conductas contrarias a las disposiciones jurídicas que están siempre obligados a observar o a omitir estrictamente.

Por lo tanto, la expresión "servidor público", es la más idónea para referirse a las personas físicas que prestan sus servicios a favor del Estado, además que con la misma se incluye a todos los trabajadores al servicio del Estado, sin realizar ninguna diferencia en razón de la dependencia o entidad en que labore, o indicar la naturaleza de la función que se desempeñara en cualquiera de los órganos del Estado.

En distintas disposiciones y lecturas hemos detectado otras clasificaciones del servidor público, tales son:

I. De acuerdo con el ámbito de competencia:

Federales;

Locales, y

Municipales

II. De acuerdo con la división de poderes:

Del poder ejecutivo,

Del poder legislativo,

Del poder judicial, y

De los entes autónomos constitucionales.

III. Según la práctica en la situación laboral que guardan:

En funciones;

Comisionado;

Con licencia, y

Jubilado

IV. Según las responsabilidades de que es objeto:

No sancionado. Aun cuando el servidor público resulte responsable de una acción u omisión en el servicio, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece en su artículo 63 que la dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal;

Apercibido. El servidor público responsable solamente es apercibido pública o privadamente para que se conduzca con mayor

atingencia en el desempeño de sus funciones. Esta sanción, como la anterior, ya no se encuentran en la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

Amonestado. Viene siendo una especie de apercibimiento, ya que solo se conmina al servidor público a no reiterar sus conductas anómalas en el desempeño de sus funciones;

Suspendido. El servidor público pierde sus derechos laborales por un período desde tres días hasta tres meses;

Destituido. El servidor público es cesado del ente público en el que cometió la o las infracciones, pero conserva la posibilidad de prestar sus servicios en distinta institución pública de la que fue destituido, e

Inhabilitado. El servidor público pierde el derecho y la posibilidad de prestar sus servicios dentro de todo el servicio público por el tiempo que se determine en la resolución del procedimiento administrativo disciplinario que se le haya instaurado.

La forma para iniciar la relación entre el Estado y sus servidores públicos esta constituida por el Nombramiento, el cual podemos describir como el acto jurídico formal con el que los titulares de la administración pública designan a una persona para el desarrollo de actividades inherentes a las atribuciones del Estado y la somete al régimen conocido como función pública.

Entendiendo al nombramiento como el acto final del procedimiento de designación iniciado con la selección de candidatos a un cargo público, basados en sistemas que fijan los requisitos específicos para el buen desempeño.

Existen distintos tipos de nombramientos para designar a los servidores públicos, entre ellos destacan;

- A. Por medio de sufragio directo, aquellos que fueron elegidos por el voto directo del ciudadano (Presidente de la República, Senadores, Diputados federales y locales, miembros de los ayuntamientos, y en el Distrito Federal, al Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa, Delegados Políticos y los integrantes de los comités vecinales);
- B. Por decisión de funcionario, donde un funcionario de rango superior decide a quien otorgar el nombramiento en atribución de sus facultades;
- C. Por decisión de otras autoridades gubernamentales, como lo es el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde surge una temà propuesta por el Jefe del Ejecutivo, seguida de la selección hecha por la Cámara de Senadores;
- D. Por medio de sufragio indirecto, casos previstos en el artículo 84 constitucional como lo es el cargo de presidente provisional, interino o sustituto

I.3.1 Derechos y Deberes de los Servidores Públicos

La función pública, impone a los servidores públicos, un conjunto de derechos y deberes que determinan su situación jurídica, entre los que se encuentran:

- Debe prestar la protesta legal de guarda la Constitución y Leyes que de ella emanen;
- Deber de Diligencia: Exige el máximo de cuidado de desempeño, en atención a las condiciones que el servidor requiere;
- Deber de obediencia jerárquica del inferior hacia las ordenes del superior;
- Deber de fidelidad: guardar reserva de los asuntos cuando se pone en peligro el propio Estado;
- Deber de Seguridad: Evitar actos que pongan en peligro al funcionario público o a sus compañeros;
- Deber de desinterés Material hacia los actos propios de la Administración Pública, y
- Deber de Lealtad a la Nación

Junto con los deberes, se reconocen también los derechos que permiten al servidor público un desenvolvimiento normal de su encargo. Entre los principales derechos sobresalen:

- Derecho al cargo: El Estado tiene el derecho de modificar la estructura relacionada a los recursos humanos, ampliándola o limitándola, facultad que ejerce a través del Congreso de la Unión, quién puede crear o suprimir empleos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones salvo funcionarios o servidores que son de base, quienes son inamovibles, siempre que no incurran en una causal de rescisión;
- Derecho al sueldo: Fijado de manera impersonal. Este sueldo debe representar una cantidad suficiente y proporcional al nivel de responsabilidad desempeñado;
- Derecho al ascenso: Que cumple con las aspiraciones de mejorar su condición dentro del aparato administrativo en el que preste sus servicios;
- Derecho a otras ventajas económicas: El sobresueldo, compensaciones y prestaciones de trabajo derivadas principalmente de la labor que se desempeñe y el grado de responsabilidad del mismo;
- Derecho a la Capacitación: Partiendo de los principios generales de derecho laboral, todo empleado o servidor público tiene derecho a ser capacitado para el mejor desempeño de sus actividades, lo que le permitirá tener acceso a ascensos o mejores condiciones laborales, y

- **Derecho a estímulos:** Recibidos a través del reconocimiento, condecoraciones, recompensas o premios por desempeñar sus funciones con honradez, lealtad, diligencia, constancia o por meritos especiales, con la finalidad de estimular una actividad renovada.

Desde un punto de vista particular, los estímulos son importantes para el desenvolvimiento del ser humano, es estímulo motiva a conducirse de una manera correcta y diligente. En el caso del servidor público, los estímulos que reciban, se convertirán en dinámica del trabajo, aportaciones destacadas, así como en un desempeño sobresaliente de las actividades encomendadas.

Sin embargo, muchos servidores públicos ven en sus puestos, una oportunidad para aprovechar y servirse del puesto que ostentan, obteniendo con ello beneficios personales e ilícitos. Desvirtuando con ello el precepto de "Servidor Público".

Por ello es importante que todo servidor público conozca desde su contratación o designación los Principios en los que se fundamenta el servicio público, a saber:

Principio de Legalidad: Este principio es tan importante que inclusive se establece en la constitución como garantía individual, por lo que constituye una premisa fundamental de la actuación del Estado a través de todo servidor público.

Este principio refiere que la actuación de los servidores públicos debe realizarse con estricto apego a la ley, es decir, que la conducta del servidor público debe tener siempre su apoyo en una norma, con lo que en forma simultánea se salvaguarda tanto el interés de los gobernados, como el interés general de la sociedad.

Como consecuencia, la lesión que se produzca por los servidores públicos en el ejercicio de la función pública por la afectación de los bienes o valores jurídicamente tutelados, trae necesariamente aparejada, mediante el procedimiento correspondiente, la imposición de sanciones, independientemente de que afecten o no en forma directa los derechos de un particular o del ente público al cual estén adscritos.

Principio de Honradez: La honradez es un principio que se caracteriza por la manera de obrar con rectitud por parte del individuo, en el servicio público, se traduce en la cualidad de no apartarse del camino recto, con base a principios morales que residen en todas las personas de acuerdo a su educación y cultura, la conducta de los servidores públicos debe apegarse estrictamente a este principio, ya que su inobservancia y desacato rompe con el esquema de respeto y credibilidad hacia las instituciones del Estado.

El autor Manuel Ma. Díez, en su Manual de Derecho Administrativo afirma que "... el deber de dignidad, se llama también de integridad e implica la obligación del funcionario de ser honorable y de buenas costumbres en consideración a su profesión, tanto en el ejercicio de la función pública, como fuera del cargo en sus relaciones sociales. En cuanto al ejercicio del

cargo, abarca las relaciones del funcionario con sus superiores, con sus iguales, con sus subalternos y con el público interesado en los asuntos a su cargo.”²²

Es evidente que todo servidor público debe cumplir con sus obligaciones en el ejercicio de la función pública, debiendo mantener un correcto desempeño como persona tanto en el ámbito familiar y social, que como profesional en el ámbito laboral.

Principio de Lealtad: Este principio tiene como elemento fundamental la fidelidad, esto es, el servidor público debe realizar los actos de la función que desempeña, sin atentar contra el Estado o la institución en que labora, es decir, sus actos serán acordes con las metas y principios que rigen la institución en la que presta sus servicios.

Principio de Imparcialidad: Este principio refiere en esencia el actuar en un plano ajeno a las inclinaciones de cualquier tercero, limitándose en todos los casos a ajustar su conducta frente a las demás personas de acuerdo a las normas o reglas establecidas, sin anteponer preferencias no reguladas por las mismas.

El carácter del que es justo como pudiera asimilarse a la imparcialidad, radica o se centra bajo la premisa de que el desarrollo de la función pública, no puede sacrificar la justicia a consideraciones personales; es decir, deberá darse a cada quién lo que le corresponde conforme a las

²² DIEZ, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Plus Ultra. Buenos Aires. 1981. Pág.120.

reglas predeterminadas, en forma justa y equitativa, ya que no se puede beneficiar a unos en perjuicio de otros por inclinaciones de ninguna índole.

Principio de Eficiencia: El concepto de eficiencia abarca diversos aspectos, pero radica esencialmente en que todo empleado público debe dedicarse al cumplimiento del servicio, de su empleo, cargo o comisión con aticismo, atingencia y ahínco, debiendo utilizar los recursos públicos que tenga asignados, única y exclusivamente para los fines a que están afectos.

Otro aspecto que podemos mencionar en forma general con relación a la eficiencia en el servicio público, es que está vedado, presentarse después de la hora establecida para el horario de trabajo; de igual manera, durante ese lapso ausentarse o dedicarse a otros menesteres, ya que afecta el desarrollo de la función pública.

1.4 Responsabilidad

La responsabilidad es considerada un concepto fundamental del Estado, en virtud de constituir un mecanismo insustituible, en cualquier ámbito normativo, para lograr una verdadera defensa de los derechos.

Etimológicamente, la palabra responsabilidad proviene del verbo responder, derivado del vocablo latino "sponsor", sustantivo que significa "el que se obliga por otro". Implica una situación de constreñimiento de un ser ante alguien con respeto, al cual debe observar cierto comportamiento.

El término responsabilidad, adoptado en el siglo XIX por la Real Academia Española, etimológicamente proviene de respondeo, que significa responder, o responsio igual a respuesta. Para la Maestra Fátima Fernández Christlieb, en su libro *La Responsabilidad de los Medios de Comunicación*, "Más allá del tamiz culposo o inculpatorio de antaño, la palabra nos remite a la necesidad de responder por nuestros actos realizados en conciencia."²³

Según la referida Fátima Fernández Christlieb, en su citada obra, "Max Weber, describió el sentido de responsabilidad como uno de los requisitos importantes del político y lo definió como la estrella que orienta la acción hacia una causa impulsada por la pasión. Ética de la responsabilidad en la política denominó Weber a la vital obligación de considerar las consecuencias previsibles de la acción personal."²⁴

La citada Fernández Christlieb en su obra, refiere que el teórico "Hans Jonas profundiza en el tema y señala tres condiciones necesarias para la imputación de responsabilidad:

- Conciencia de que el actuar genera un impacto entre los hombres;

- Facultad del individuo para tener control de la acción, y

23 FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Fátima, *La Responsabilidad de los Medios de Comunicación*, Paidós, México DF, 2002. Págs. 95 a 98.

24 *Ibidem*. Págs. 106 y 107.

- Capacidad para prever, en la medida de lo posible, las consecuencias del acto.

Jonas introduce una importante distinción de la responsabilidad: la legal y la moral. La primera juzga los resultados de las acciones del hombre a partir de normas coercitivas. La responsabilidad moral no juzga las consecuencias de los actos sino el acto mismo o su calidad moral. Para este pensador, el punto decisivo es la cualidad, aun más que la causalidad, es decir: el ámbito de lo ético y la moral.²⁵

Ciertamente, la responsabilidad ética y moral tiene un espectro más amplio porque se anticipa a la ley al implicar mayor exigencia personal sin la necesidad de circunscribirse sólo a sancionar los daños a otros como ocurre con la responsabilidad legal.

Por otra parte, la Maestra Fernández Christlieb nos cita que "Desde un punto de vista más filosófico, Norbert Elías postula que se precisa de una doble vertiente para avanzar en la comprensión y efectividad de la responsabilidad social: el equilibrio entre la conciencia del nosotros y la conciencia del yo."²⁶

Alcanzar un punto de equilibrio entre el ser individual y el ser social significa, justamente, incursionar en la entraña del mundo ético, sin dejar de volver a los senderos de la interioridad. Así, la ética cobra sentido y

²⁵ Ibidem. Págs. 158 y 159.

²⁶ Ibidem. Págs. 23 a 24 y 180 a 181.

redondea su visión al interiorizar valores que luego se comparten y entran en contacto con los otros para encauzar la búsqueda de armonía y equilibrio. Sólo así puede asumirse la plena conciencia para responder de nuestros actos frente al mundo.

Para el escritor Fernando Savater en su *Política para Amador* "El ser responsable, por tanto, presupone asumir la paternidad de las acciones propias y sus consecuencias, y tener la capacidad de ofrecer las razones o argumentos que orientaron dicho actuar."²⁷

Pero no puede entenderse el germen de la responsabilidad sin el ejercicio de la libertad. Por ello han de subyacer dos condiciones aristotélicas en el ser responsable:

- Que el individuo obre por voluntad y no bajo ninguna presión externa, y
- Que su acto no sea producto de la ignorancia provocada por algo ajeno a sus propias decisiones previas.

Sin ir más lejos, podemos afirmar, como lo hace William Frankena que "libertad y responsabilidad conforman un binomio indisoluble enraizado en la ética."²⁸

La responsabilidad en el campo del Derecho no es más que la responsabilidad humana en general, pero transportada a la esfera jurídica,

27 SAVATER, Fernando. *Política para Amador*. Ed. Ariel. México DF. 1993. Págs. 200 a 202.

28 FRANKENA, William, *Ética*, Ed. UTEHA. México DF. 1965. Pág. 93.

la cual se configura por la acción u omisión de un agente privado o público, que responde con su persona, bienes o cargo en razón de haber contrariado o contravenido una norma respetada por el grupo en que vive.

Como se ha visto con anterioridad, la situación que presentan los servidores públicos los sujeta a una regulación especial en el ejercicio de la función pública, de tal forma que, cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, se hacen acreedores a sanciones; mismas que pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable de los diversos órganos que intervienen, los procedimientos para su aplicación y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

La responsabilidad modifica la posición de un sujeto, ya que cuando aquella surge, pesa sobre el una consecuencia por haber mediado de su parte lesivo al interés protegido, que se traduce finalmente en una obligación de resarcir el menoscabo ocasionado a otro.

Existen varias clases de responsabilidad en las que pueden incurrir los servidores públicos, lo que deja de manifiesto que los ilícitos que en un momento dado pudieran haber cometido, no se ubican únicamente en el plano administrativo.

1.4.1 Política

La responsabilidad política está relacionada con la inviolabilidad de algunos funcionarios que se consideran de alta jerarquía y que, por lo tanto, deben

de estar sometidos a un sistema específico o castigo en virtud de la importancia de sus atribuciones, a fin de que no puedan ser objeto de persecuciones que impidan el ejercicio de sus funciones y que no se sustraigan, debido a su posición, a las sanciones establecidas por los ordenamientos legales para las infracciones, delitos o faltas que cometan.

En la responsabilidad política los funcionarios de la mayor jerarquía incurrir en infracciones a las disposiciones constitucionales, tanto escritas como de carácter consuetudinario, que afectan gravemente la regularidad de sus atribuciones, por lo que se hace necesaria su remoción y, en ocasiones, también su inhabilitación para ocupar otro cargo del orden público.

La inmunidad de carácter procesal ligada con la concepción de responsabilidad política, se traduce en que los funcionarios de alta jerarquía que están provistos de este instrumento, no pueden ser enjuiciados por las faltas graves que cometan con motivo de sus atribuciones oficiales, a menos que dicho enjuiciamiento sea llevado a cabo por un órgano indeterminado que sigue un procedimiento específico, conocido comúnmente con el nombre de juicio político. Así, la responsabilidad política tiene como mecanismo de imposición el juicio político.

El Maestro Enrique Sánchez Bringas nos refiere que "El juicio político es el procedimiento constitucional a través del cual un órgano legislativo, judicial o de competencia mixta, conocerá y resolverá sobre la responsabilidad

política en que incurra cualquier servidor público que disponga de inmunidad".²⁹

El juzgador en materia política, definitivamente constituye un tribunal especial porque la persona encausada precisamente dispone de una situación especial: la inmunidad como servidor público.

En cuanto a las causas que dan origen a este procedimiento constitucional, pueden ser conductas que correspondan a delitos cometidos en el desempeño del encargo, pero también puede suceder que sean hechos que no constituyan delito, pero que políticamente den lugar a la pérdida de la confianza en el servicio público.

Nuestra historia constitucional acredita la naturaleza del juicio político, específicamente en los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857. En ese entonces, los Diputados Ocampo, Zarco, Castañeda Guzmán y Mata, sostuvieron que la esencia del juicio político atiende al fenómeno de la confianza que el servidor público le debe a la sociedad.

Para ello, la materia del juicio político, artículos 5, 6, Y 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (aplicable en la materia) se circunscribe a hechos que, constituyendo faltas graves, den lugar a la pérdida de la confianza que la sociedad le tiene a los servidores públicos.

²⁹ SÁNCHEZ BRIDGAS, Enrique, *El Presidente y el Sistema de Responsabilidad*, Anuario Jurídico, Vol. XVI, (1989). Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. Pág. 256.

La responsabilidad política y su institución ejecutiva, el juicio político, no son cuestiones que se hayan presentado en la vida política y constitucional de los diversos países que las han adoptado de manera clara y sin debate. Por el contrario, el tema ha sido sumamente discutido porque implica lo que podríamos llamar la creación de la jurisprudencia política.

Analizando el problema a partir de la división de poderes y del equilibrio que debe existir entre ellos, es evidente que para ejercer la jurisprudencia política, el tribunal debe disponer de absoluta independencia; además, Hay que cuidar la posibilidad de que uno de los órganos del Estado desestabilice a los demás.

En el sistema presidencialista que tenemos, el órgano legislativo es el que considera como el más adecuado para la substanciación del juicio político, ya que los Diputados representan al pueblo en conjunto, y es el pueblo el titular de la acción política, que es un reproche a la actividad desviada del servidor público.

Por otro lado, la razón de que los receptores de la declaración de la acusación constitucional sean los Senadores, es que son los representantes de las entidades federativas, que por sus propias características de supuesta independencia y aparente neutralidad, por su número y madures política, son capaces de emitir un fallo justo basado en amplios y sólidos principios morales.

El Juicio Político establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el procedimiento que actualmente se sigue en

contra de algún alto funcionario del Estado, para desaforarlo y sujetarlo al proceso que corresponda y, en consecuencia, aplicarle la sanción jurídica conducente por el delito que presumiblemente hubiese cometido y de cuya realización se le considere culpable.

En general, podemos definir al Juicio Político como el conjunto de actos realizados por el poder Legislativo Federal; erigido en jurado, encaminados a determinar la culpabilidad o la inocencia de los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 Constitucional; relacionada con denuncias presentadas en su contra por la comisión de actos o por omisiones que se den en el desempeño de sus actividades oficiales y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Este juicio político, a partir de la reforma Constitucional que entro en vigor el 29 de diciembre de 1982, se encuentra regulado básicamente por los artículos 109 fracción I y 110 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la cual establece en el artículo 6 que es procedentes el Juicio Político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, siendo estos actos u omisiones delitos oficiales. Entendiendo por "delito oficial", el que se comete en el ejercicio de las funciones encomendadas a los servidores públicos.

El procedimiento del Juicio Político se inicia con la presentación de la denuncia ante la cámara de diputados, misma que deberá estar apoyada

con pruebas documentales o elementos probatorios suficientes, para establecer la existencia de la infracción.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

Una vez presentada la denuncia tendrá que ser ratificada dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación.

Una vez ratificado el escrito, la Secretaría General de la Cámara de Diputados lo turnará a las Comisiones que corresponda, para la tramitación correspondiente. Si se trata de una denuncia presentada en lengua indígena, ordenará su traducción inmediata al español y lo turnará conforme al procedimiento establecido;

La Subcomisión de Examen previo, si esta última encuentra procedente la denuncia, turnará el expediente al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, con el objeto de que se emita la resolución correspondiente y poder ser trasladada a la Sección Instructora; la cual practicará todas las diligencias para la correcta comprobación de la conducta o hecho denunciado valorando la participación que en el mismo haya tenido el Servidor Público imputado.

La Sección Instructora con el objeto de garantizarle al presunto responsable sus garantías de audiencia y de defensa, le notificara sobre la materia de la denuncia; debiendo este último comparecer o informar por escrito, dentro de los 7 días naturales siguientes a la notificación.

La Sección Instructora abrirá un periodo de prueba de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público; la misma Sección pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de 3 días naturales y por otros tantos al servidor público a fin de que formule sus alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los 6 días naturales siguientes a la conclusión de la vista.

Presentados los alegatos, la sesión determinará si el procedimiento concluye o debe continuar. En el primer caso, propondrán que se declare que no ha lugar a proceder. En el caso de que se dé la segunda hipótesis, esto es, que el procedimiento deba continuar por aparecer el servidor como probable responsable, la sesión formulará conclusiones en el sentido que la declaración correspondiente se envíe al senado.

Para el efecto, el presidente de la Cámara de Diputados, anunciará que la misma, debe reunirse y resolver sobre la imputación, en presencia del servidor público y su defensor, así como el denunciante, para que aleguen lo que a sus derechos convengan.

El día que el presidente de la Cámara de Diputados la declara erguida en Órgano de Acusación, se da lectura a las constancias del procedimiento o a una síntesis de éstas y a las conclusiones de la sección instructora. Harán uso de la palabra el denunciante, el servidor público y su defensor, quien tiene derecho a replicar.

Terminando su intervención, estas tres personas abandonaran el salón de sesiones para que la plenaria discuta y vote las conclusiones de la sección instructora.

Si la decisión de la mayoría del pleno es en sentido de que no procede acusar al servidor público, concluye la sesión con la resolución que este, continúe con su cargo.

En caso contrario se formara una comisión de tres diputados quienes sostendrán la acusación ante el senado poniendo al inculcado a disposición de este mismo.

Recibida la acusación en la cámara de senadores, esta la turnará a la sección de enjuiciamiento; compuesta por cuatro integrantes de cada comisión, la que emplazara a la comisión de Diputados encargada de la Acusación, al servidor público y a su defensor, primero por escrito y posteriormente en forma verbal para que presente por escrito sus alegatos, dentro de los 5 días siguientes al emplazamiento.

Concluidos los alegatos y audiencias, la sección de enjuiciamiento del Senado formulara sus propias conclusiones poniendo la sanción que a su juicio deba imponerse al servidor público.

Una vez recibidas las conclusiones el presidente de la Cámara de Senadores anunciará que ésta, se erige en jurado de sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de las conclusiones con la participación de la comisión de Diputados del servidor publico y su defensor.

A la hora y día señalados para que tenga verificativo la audiencia el presidente de la Cámara de Senadores las declarará erigida en jurado de sentencia y procederá de acuerdo con los siguientes principios:

- La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento;
- Acto seguido se concederá la palabra a la comisión de Diputados, al imputado, a su defensor o a ambos, y
- Retraídos el imputado y su defensor, permaneciendo la comisión de Diputados se procederá a discutir y votar sobre de las conclusiones y aprobarlos puntos que sean contenidos en las mismas para que el presidente realice la declaración que corresponde.

En lo que concierne a los gobernadores, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la sentencia que dicte el senado tendrá efectos únicamente declarativos, comunicándola a la legislatura que corresponda para que proceda en su consecuencia.

1.4.2 Penal

La responsabilidad penal, al igual que la responsabilidad política, se encuentra vinculada a las concepciones de inviolabilidad e inmunidad.

La responsabilidad de carácter penal de ciertos servidores públicos implica la realización de un procedimiento previo, ya sea para suspender o suprimir la inmunidad de los altos funcionarios, a fin de que sea sancionados de acuerdo a los códigos penales aplicables, ya sea por el mismo órgano encargado de decidir sobre la inmunidad, en el caso de los gobiernos parlamentarios, o por los tribunales ordinarios una vez que se ha concluido el procedimiento previo correspondiente, tratándose de los sistemas de carácter presidencial.

Con las reformas de 1982, apareció una nueva reglamentación para el procedimiento de remoción de esta inmunidad o fuero, al cual se denominó declaración de procedencia. Funciona como un requisito de procedibilidad, como una base que debe agotarse necesariamente para finalmente procederse en contra de alguno de los sujetos señalados en el artículo 110 de la Constitución, por la realización de una conducta que se considera delito en los términos de Código Penal.

El Código Penal mexicano se caracteriza por prever un amplio catálogo de reacciones penales en su artículo 24. Con las reformas se agregó un nuevo inciso al texto, en el que se prevé el decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito. Esta pana se entiende como una consecuencia distinta a la pérdida de los instrumentos del delito que ya estaba prevista.

Tratándose de delitos que cometen los servidores público, se prevé que la reparación del daño abarcará la restitución de la cosa o de su valor, y además hasta dos tantos del valor de la cosa, de los bienes o de los beneficios ilícitos obtenidos.

Con relación a la individualización de la pena, las reformas prevén que el juez tome en cuenta si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones y su grado de instrucción.

No se indica la forma como deben apreciarse estos factores, por lo que se deja al órgano jurisdiccional cierta amplitud de criterio para determinar en qué casos deberá aumentar o disminuir la pena.

Se señala al juez que considere la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados.

Se agregó un último párrafo al artículo 85 estableciendo que la libertad preparatoria sólo se concederá cuando se satisfaga la reparación del daño o se otorgue caución que la garantice. La conducta condicional también se supedita a que el sentenciado satisfaga el daño causado u otorgue caución.

La versión anterior del Código contempla cinco supuestos de ejercicio indebido o abandono de funciones públicas de las que solo subsistieron las dos primeras en el texto vigente, al que se añaden dos nuevas hipótesis de incriminación. Así, los supuestos que tipifican este delito son:

- Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima o sin satisfacer todos los requisitos legales;

- Continuar ejerciendo las funciones, de un empleo cargo o comisión, después de saber que se ha revocado el empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de algún ente público, por cualquier acto u omisión, y no se informe por escrito al superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades;
- Sustraer, destruir, ocultar, utilizar o inutilizar ilícitamente, por sí o por interpósita persona, información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso o de la que tenga conocimiento en virtud del empleo, cargo o comisión;
- Incumplir la obligación por razones de empleo, cargo o comisión de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos y, consecuentemente, se propicie daño a las personas, lugares, instalaciones u objetos o pérdida o sustracción de cosas que se encuentren bajo su cuidado.

Además de aumentar la escala correspondiente a la pena privativa de libertad, la reforma comprendió la destitución del cargo así como a la inhabilitación.

Los casos de abuso de autoridad que estaban previstos en el artículo 214, fueron reordenados en el artículo 215. Subsiste la deficiencia de sancionar con la misma pena conducta de muy diversa entidad, a pesar de que se prevén comportamientos más graves que otros.

El artículo 216 tipifica el delito de coalición de servidores públicos aclarando, innecesariamente por tratarse de evidentes causas de justificación por ejercicio de un derecho, que no cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

El artículo 217 del multicitado ordenamiento, señala las conductas que configuran el delito de uso indebido de atribuciones y facultades.

El delito de concusión que comete el servidor público, cuando con tal carácter y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley, está contemplada en el artículo 218 del mencionado ordenamiento legal. Fue modificada la magnitud de la pena, en razón de las orientaciones político criminales que motivaron las reformas.

La reforma incorporó un nuevo artículo, 219, destinado a castigar lo que se denomine "intimidación", desglosada en dos hipótesis. Se castiga al servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la probable comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los nuevos tipos de ejercicio abusivo de funciones previstos en la nueva redacción adjudicada al artículo 220, constituyen uno de los aspectos más

importantes de la reforma y están destinados a cumplir efectos de prevención y represión de la corrupción. Se incluye el delito de tráfico de influencias.

El delito de cohecho se prevé en el artículo 222, mientras que el delito de peculado está comprendido en el artículo 223.

El enriquecimiento ilícito fue incorporado, en nuevo tipo penal dentro del artículo 224.

Se previene que cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, La Secretaría de la Función Pública o el Contralor Interno que corresponda, podrán ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la practica de visitas de inspección y auditorias; que previamente a esto, se dará cuenta de los hechos a servidor público a quien se le mostraran las actas respectivas para que exponga lo que le convenga. Se computaran entre los bienes que adquieran los servidores público, o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, aquellos que adquieran o de los cuales dispongan su cónyuge o sus dependientes económicos directos, salvo prueba que los haya obtenido por sí mismo.

Las reformas al Código Penal acentúan el énfasis punitivo, pretendiendo operar con mayor intensidad disuasiva sobre el círculo de autores involucrados, para evitar la reiteración de hechos punibles cometidos por servidores públicos.

La estrategia preventiva general que dio sentido a estas modificaciones, partiendo de un diagnóstico de la realidad sobre la que se quiere operar, que se basa en que si existe impunidad en el ámbito de la corrupción administrativa, ello es consecuencia, en cierta medida, de una deficiencia de criminalización primaria; en algunos casos porque existen comportamientos antisociales no incriminados, en otros, porque las escalas de punibilidad no han sido suficientemente disuasivas. Asimismo, es importante señalar que el servidor público que se le encuentre culpable de un delito, además de la pena corporal, el Juez que conoce de su asunto también lo puede inhabilitar del servicio público.

1.4.3 Civil

La responsabilidad civil, o también denominada patrimonial, es la que se configura por conducto de la obligación de cubrir los daños y perjuicios ocasionados por servidores públicos con motivo de sus actividades oficiales, ya sean a las entidades a la que pertenecen, o a los particulares.

Aunque en el Título Cuarto de la Constitución no se regula expresamente la responsabilidad civil, de manera indirecta se alude a ella, pues en el artículo 111 al determinar los sujetos de declaración de procedencia por responsabilidad penal, se refiere a la responsabilidad civil, al disponer que en demandas del orden civil que se establecen en contra de algún servidor público, no se requerirá de dicha declaración, es decir, que en materia de responsabilidad civil en que incurran los servidores públicos de alta jerarquía, no existe fuero.

Dentro de un principio general y absoluto, el artículo 1910 señala: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño que produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima."³⁰

De una manera indirecta se confirma la aplicación concreta de dicho principio en el artículo 1928 que indica: "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones que le estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y solo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando en funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado".³¹

Desgraciadamente, en el mecanismo de responsabilidad civil con que contamos en nuestro ordenamiento positivo la responsabilidad civil de los servidores público es deficiente y obedece a criterios primitivos que están ya obsoletos en sistemas jurídicos avanzados, lo cual hace jurídicamente nugatoria.

El acto ilícito a cargo del servidor público, requiere que haya habido de por medio una culpa, o sea, que la actuación de que se trate no haya sido de una persona prudente y diligente, considerada en abstracto por el juez o tribunal ante el que se demande el pago de los daños causados por semejante conducta.

30 Tornado del Código Civil para el Distrito Federal. Última Reforma Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. del 16 de enero de 2003.

31 Ibidem.

Dada la actual extensión de la actividad e los órganos del Estado, susceptible de interferir muy fácilmente en la vida de los particulares ocasionándoles daños y perjuicios de toda índole, es necesario concebir un criterio de imputabilidad realmente efectivo y fácil de aducir, ya que el de culpa o negligencia precisa de pruebas que, en la mayoría de los casos, son complicadas de obtener por el particular, dado que las acciones u omisiones se desarrollan al interior de las oficinas de los propios servidores públicos infractores.

Igualmente, el Estado debe tener contemplada una partida presupuestal, para resarcir los daños y perjuicios que causen sus agentes en el ejercicio de sus actividades, además de que debe preverse que responda solidaria y no subsidiariamente, por los actos dañosos de los servidores públicos.

Es interesante observar que las reformas de 1982, no innovaron de ninguna manera el tratamiento jurídico de la responsabilidad civil de los servidores públicos, ni en el texto constitucional ni en la ley reglamentaria. Fue el tipo de responsabilidad a la que se le dio menos importancia, cuando su integral y adecuada previsión de conductas indeseables, además de que para los particulares constituye una manifestación concreta, particularmente sensible, del imperio de la ley y la eficacia de las instituciones.

I.4.4 Administrativa

Para el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su obra La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos de la Federación, "La responsabilidad administrativa de los servidores públicos es un tema de reciente estudio en la disciplina jurídica, por tratarse de un fenómeno moderno que solo pudo surgir desde el momento en que el Príncipe perdió la facultad absoluta de separar libremente a sus servidores, ya que mientras el gobernante pudo remover libremente a sus colaboradores, no fue necesaria la regulación de un procedimiento para sancionar sus faltas, por lo que la normatividad en esta materia solo pudo emerger a partir del momento en que es reconocido el derecho de inamovilidad de los servidores que participan en el ejercicio de la función pública".³²

En nuestro país, ni el constituyente de 1857, ni el de 1917 establecieron la responsabilidad administrativa de manera clara y precisa, y las leyes anteriores a la vigente, tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el campo de las relaciones que se generan en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al derecho laboral.

El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a finales de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de responsabilidad administrativa, así como la correspondiente potestad disciplinaria, en razón del interés del Estado en proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

³² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos de la Federación, Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, año, núm. (julio-septiembre 1988) Pág. 10.

Marco Antonio Castro Rojas nos menciona "La responsabilidad administrativa es aquella que tiene por objeto sancionar conductas que lesionen el buen funcionamiento de la administración pública. Se origina por inobservancia de los deberes inherentes a la calidad del sujeto en su carácter de servidor público, haciéndose efectiva a través de la potestad disciplinaria del Estado, que le permite sancionar a sus propios servidores. En este sentido, responsabilidad administrativa y responsabilidad disciplinaria son conceptos que encierran una total identidad".³³

Por su parte Rafael Bielsa expone que "La responsabilidad administrativa es la que nace de la trasgresión de una obligación administrativa impuesta al servidor público".³⁴

Cuando nos referimos a la responsabilidad administrativa en el ámbito de la administración pública federal, encontramos que infracción a las obligaciones que establece el estatuto jurídico del servidor público, simultáneamente puede dar lugar a una sanción disciplinaria y a la reparación del daño causado, las cuales serán impuestas y determinadas por la autoridad administrativa, conforme a las leyes y procedimientos administrativos.

Con base a la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades. No fue posible el desarrollo de la responsabilidad

33 CASTRO ROJAS, Marco Antonio. Divergencias entre el Régimen de Responsabilidad Administrativa y el Régimen Laboral de los Servidores Públicos. Control Gubernamental. Año 1. Núm. 2 (enero-marzo 1994) México. Pág. 64.

34 BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo III. Argentina: Ed. Impresora La Ley, 1964.

administrativa, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte de los servidores públicos.

Por su parte el constituyente de 1917 consignó la responsabilidad administrativa en los artículos 108 y 110 de la carta magna, con el nombre de "omisiones" de los funcionarios públicos, pero únicamente estableció el procedimiento y la autoridad para sancionar la comisión de los delitos o faltas oficiales, utilizando ambos conceptos como sinónimos y sujetándolos a las disposiciones de la naturaleza penal, sin tocar lo relativo a las "omisiones" en que incurrieran los funcionarios y empleados en el desempeño de su encargo.

Para el citado Doctor Delgadillo Gutiérrez "Las leyes de Responsabilidades de 1940 y 1979, reglamentarias del texto original de la Constitución de 1917, se olvidaron de regular la responsabilidad administrativa, posiblemente por la gran fuerza de atracción de las responsabilidades política y penal, o quizás por la falta de precisión del texto constitucional, que asimiló 'omisiones' a las faltas oficiales, dándose el tratamiento de infracciones de naturaleza penal."³⁵

Realmente la determinación y regulación de este tipo de responsabilidad se había dejado a otras leyes sustantivas, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Sobre Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación. Así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, creando una fuerte

³⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. cit. Pág. 6.

confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la sanción disciplinaria.

Fueron las reformas de 1982, como ya señalamos, las que llevaron acabo el transito fundamental para la determinación de la responsabilidad administrativa, al establecer sus bases normativas en la Constitución y en la ley reglamentaria, al crear órganos encargados del ejercicio de la potestad disciplinaria en la administración publica federal y los procedimientos para la aplicación de las sanciones así como la vía jurisdiccional para juzgar la legalidad del ejercicio de esta potestad.

La condición del servidor público imprime al ciudadano una característica especial, adicional al estatuto general que como ciudadano le corresponde, en virtud del cual queda sujeto a una serie de responsabilidades adicionales a las penales y civiles de todos los ciudadanos, como es el caso de la responsabilidad política cuando por la naturaleza y el nivel de su participación en la función pública afecta los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, y la responsabilidad administrativa cuando por el incumplimiento de sus obligaciones como servidor público afecta la legalidad honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el desempeño de la función pública.

El concepto de responsabilidad se vincula íntimamente con el de imputabilidad del sujeto responsable del hecho dañoso que hay que reparar. Implica la existencia de una persona a quien puede atribuirse la actividad que ha lesionado un interés jurídico protegido.

La imputación es un fenómeno jurídico consistente en la atribución a un sujeto determinado del deber de reparar el daño, sobre la base de la relación existente entre él y la víctima.

El Estado es una institución creada para satisfacer los fines de la propia sociedad. Los servidores públicos aceptan esta tarea, originando una relación jurídica entre el estado y sus servidores, la cual genera obligaciones legales que aseguran el servicio público y crean derechos a favor de los empleados.

Los deberes de la función pública imponen a los servidores públicos, se deriva de los propósitos que las leyes fijan para realizar el bien público, según sea la naturaleza de los servicios que presta el Estado.

Los servidores públicos son las personas físicas que realizan los propósitos o metas que se trazan los órganos de la administración pública, por ello, su principal deber es la prestación eficiente del servicio público, en cumplimiento del cargo que se le ha confiado.

La persona designada como servidor público debe reunir las condiciones necesarias que garanticen la eficiencia y eficacia de las obligaciones inherentes a su nombramiento, es decir, debe ser designado en atención a su competencia, capacidad, moralidad, experiencia y honradez.

Para aplicar el carácter deservidor público en su relación con el Estado, Carlos García Oviedo en su Derecho Administrativo II, expresa que dicha relación "se sostiene predominantemente en dos teorías:

1. Teoría del mandato. El Estado, en su calidad de ente abstracto o moral, está impedido para obrar por sí mismo, por ello requiere de personas físicas que por su cuenta y cargo ejerzan lo que lo que aquél ordene; es decir, que lo representen. La crítica principal radica en que casi la totalidad de los agentes del Estado, no ejercen directamente mandatos de éste sino simples funciones laborales.

2. Teoría del órgano. Los órganos son las personas físicas que traducen, por la suya, la voluntad del Estado. Así, el agente público es el propio órgano en sus actividades legítimas, y conforman todos juntos y jerarquizados orgánicamente al Estado.”³⁶

1.5 Procedimiento

No podemos entrar directamente a desarrollar el concepto de Procedimiento, sin antes esbozar el concepto del Proceso. Aunque para mejor entendimiento de este trabajo, abordaremos ambos conceptos de una manera comparada, a fin de determinar más claramente sus diferencias y aterrizar en el concepto de procedimiento administrativo, que es el que debemos observar en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Los procesos se integran para su desarrollo por una serie de procedimientos, no obstante esto, no se puede decir que todo

³⁶ GARCIA OVIEDO, Carlos, *Derecho Administrativo* 11, (España Librería de Victoriano Suárez, 1943) Pág. 64.

procedimiento es un proceso. El primero tiene como finalidad la composición de los litigios, esto es, la serie de procedimientos a los que se deben apegar tanto los sujetos, como la autoridad, en el desarrollo de una controversia jurídica, dirimida ante dicha autoridad.

Nos dice Mario Ismael Amaya Barón "Hay proceso cuando existen etapas previamente determinadas, y estructuradas, que tienen un inicio y un fin hasta culminar naturalmente cada una de ellas. En tanto, el procedimiento se reduce a una coordinación de actos en marcha relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo.

El Proceso es un conjunto de procedimientos, en formas o maneras de actuar; por su parte, el procedimiento se refiere a la forma de actuar" ³⁷

El mismo autor sostiene que "El procedimiento tiene como contenido reglas, formas, cánones, normas técnicas, vías formales; es decir, la formalidad o solemnidad con la cual debe cubrirse la validez y eficiencia de las normas sustantivas. Sin embargo, la función de las normas del procedimiento no solamente es la actualización de los mandatos jurídicos, también cumplen una autofunción, ser autoeficaces ellas mismas, al margen de la rigurosidad de su aplicación de los valores que deben considerar" ³⁸

37 AMAYA BARÓN, Mario Ismael. El Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ed. Ángel, México 2004. Pág. 393.

38 Ibidem. Pág. 394

El Doctor Cipriano Gómez Lara, destaca las diferencias conceptuales y prácticas que existen entre proceso y procedimiento, cuando señala que "el proceso es un conjunto de procedimientos, entendidos estos como un conjunto de formas o maneras de actuar; el procedimiento se refiere a la forma de actuar."³⁹

Apoyándose en Niceto Alcalá, Zamora y Castillo, subraya que el primero se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el segundo se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, el cual puede manifestarse dentro o fuera del campo procesal.

El Doctor. Miguel Acosta Romero, en su Compendio de Derecho Administrativo, distingue las figuras de proceso y procedimiento en los siguientes términos: proceso "..... es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas (procesales), que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver la controversia preestablecida, mediante una sentencia"; procedimiento es "un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas (procedimentales) para producir un acto".⁴⁰

El propio autor apunta la diferencia sustancial en los siguientes términos: en el proceso se busca como finalidad la solución de un conflicto jurídico, mientras en el procedimiento la realización de cierto acto.

39 GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Ed. Harla. Novena Edición. 1996. Págs. 217 y 218

40 ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Parte General. 1996. Págs. 415 y 416

El procedimiento, nos indica el Doctor José Ovalle Favela, "... es una sucesión de actos y hechos que tienen una triple vinculación entre sí, cronológica, en cuanto que tales actos se verifican progresivamente durante determinado tiempo; lógica, en razón de que se relacionan entre sí como presupuesto y consecuencias, y teológica, pues se analizan en razón del fin que persiguen."⁴¹

Por otro lado, se califica al procedimiento, como la serie de pasos y medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico.

Es "el conjunto de actos regulados por la ley, y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del Derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente", para Rafael de Pina⁴²

En la actualidad, el Procedimiento Administrativo puede definirse como el conjunto de normas jurídicas sistematizadas, que tienen como finalidad la regulación de la relación entre una autoridad y un particular, o de una autoridad y otra autoridad distinta, que se deriva de los efectos de un acto administrativo.

Por lo expuesto, podemos concluir, conjuntamente con Eduardo Castrejón García que "la diferencia entre el proceso y el procedimiento administrativo,

⁴¹ OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil. Ed. Harla. México, 1981. Pág. 29

⁴² DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa. México 1985. Pág. 493

consiste en que en el proceso existe una unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el procedimiento administrativo es un conjunto de actos, también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un acto, obviamente de naturaleza administrativa.”⁴³

43 CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Sistema Jurídico Sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos. Ed. Cárdenas Velasco. México 2004. Pág. 211

Capítulo Segundo
Antecedentes Constitucionales y Normativos de las
Responsabilidades de los Servidores Públicos

II.1 Constitucionales

II.1.1 La Constitución de Cádiz del 18 de marzo de 1812

Esta Constitución rigió a España y a sus colonias por breves periodos en los últimos años de dominio hispano, tuvo sin lugar a dudas una influencia definitiva, no solo por haber regido, sino por su carácter novedoso y revolucionario para el mundo español, ya que incluía normas dirigidas a sus colonias, las normas fundamentales de España habían sido hasta aquel entonces de corte más medieval.

Por otro lado y refiriéndonos en concreto a los aspectos de responsabilidad de los servidores públicos, en su artículo 226 habla de las responsabilidades en que podían incurrir los secretarios de Despacho ante las Cortes.

La responsabilidad se exigía por contravenir o violar la Constitución o las leyes, este artículo podría tomarse como uno de los primeros antecedentes del derecho de amparo, aunque para fines históricos, lo hemos relacionado más con la materia de responsabilidades que es la que nos ocupa en este trabajo.

De la transcripción que hizo Felipe Tena Ramírez a la Constitución de Cádiz de marzo de 1812, tenemos que "Con relación a los fueros y privilegios, destacan, el fuero de los Diputados y Senadores a las Cortes y los fueros de los cuerpos de Casa Real integrados por militares y que a semejanza del actual Estado Mayor Presidencial tenía entre sus funciones velar y cuidar por la persona del Rey.

Respecto del fuero de los Diputados y Senadores les otorgaba la inviolabilidad contra toda acción penal, por sus opiniones emitidas durante el tiempo de su representación.

En cuanto al procedimiento criminal que pudiera seguirsele, era la única y exclusiva competencia del Tribunal de Cortés para conocer y sentenciar, quedando inmunes totalmente hasta después de un mes de terminado su mandato, respecto de las demandas de carácter civil y ejecuciones en su patrimonio."⁴⁴

II.1.2 La Constitución de Apatzingán de 1814

Este elemento normativo fundamental surgió de la revolución de Independencia de nuestro país y como resultado del carácter de estadista de Morelos, lo consideramos como propio del México Independiente, debido a que fue hecho con esa consideración no obstante que por su parte del gobierno realista no fue tomado como válido.

⁴⁴ Constitución de Cádiz del 18 de marzo de 1812. Transcrita por Tena, Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1964 Ed. Porrúa S.A. Segunda Ed. México 1964 Págs. 60 a 164

En esos momentos, el constituyente no olvidó la responsabilidad que se desprende del ejercicio público, así habla de la creación de un tribunal de residencia, influencia clara de la época cortesana, que conociera privativamente de las causas de esta especie, referentes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.

Respecto del tema que nos ocupa en este trabajo de tesis, basándonos en la transcripción que también hizo Felipe Tena Ramírez de la norma en cuestión, tenemos que ésta "..... consideraba sin responsabilidad a los Diputados por sus opiniones pronunciadas en todo tiempo, circunstancia que a la fecha se conserva, sin que ello los redimiera del juicio de residencia por el mal uso de sus funciones, el cual era extraordinariamente sumario, pues se sustanciaba en un máximo de tres meses aplicándose en los casos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos."⁴⁵

II.1.3 La Constitución de 1824

Esta Constitución fue la primera que apareció formalmente en nuestro México Independiente y en ella establecieron capítulos específicos para el Juicio de Responsabilidad, en los que se aprecia la influencia del sistema político Estadounidense en el Juicio Político o "Impeachment", a los altos funcionarios de la federación.

⁴⁵ Constitución de Apatzingán 22 de Octubre de 1814 Arts. 59, 140, 146, 147, 212, 224-228. Transcrita por Ibidem. Págs.35 a 58.

En esta Carta Magna se instituyeron altas investiduras del sistema federal a las que se les sujetaba al sistema de responsabilidades, señalando al propio Presidente y al Vicepresidente de la Federación, como sujetos de responsabilidad por el delito de traición a la Independencia Nacional; a la forma establecida de Gobierno, así como por cohecho y soborno, cometidos durante el tiempo de su encargo; o por impedir, la celebración de elecciones para cualquier puesto de elección popular, o impedir el ejercicio de las facultades que a las cámaras les correspondían. En su caso, el Vicepresidente podía ser acusado por cualquier delito en que hubiese incurrido durante su gestión, y de ello conocía, en calidad de gran jurado, la Cámara de Representantes, mientras que para aquellas acusaciones contra el Presidente cualquiera de las dos Cámaras podían conocer de ellas, siempre y cuando fuera durante el tiempo de su gestión o dentro de un año después, según lo establecieron los artículos 38, 39, 107, 108 y 109 de dicha Constitución.

Se puede apreciar también que esta Constitución regulaba la actuación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y de los Secretarios de Despacho, por delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos, cargos o comisiones y la responsabilidad de los Gobernadores de los Estados por las infracciones a la Constitución Federal, a las leyes de la Unión, así como a las órdenes del Presidente de la Federación, que no fuesen claramente contrarias a la Constitución y Leyes Federales, como establecían los artículos 38 fracción III y 119.

El autor José Trinidad Lanz Cárdenas nos dice en su obra sobre La Contraloría y El Control Interno en México "Los Diputados y Senadores,

también podían ser sujetos a Juicio por causas criminales, cuyas acusaciones debían realizarse ante la Cámara de Senadores si se trataba de Diputados y ante la de Diputados si se trataba de Senadores, suspendiéndolos de sus cargos y poniéndolos a disposición del Tribunal competente cuando la acusación era procedente, de acuerdo a los artículos 42, 43 Y 44.⁴⁶

Nos sigue diciendo Lanz Cárdenas que "También eran sujetos de responsabilidad todos los demás empleados públicos, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 137, fracción sexta del inciso V, y 163, al señalar que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las infracciones a la Constitución y Leyes Generales, y que todo funcionario público sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de alguna función, debería prestar juramento de guardar a la Constitución y al Acta Constitutiva. Es importante señalar que para el caso de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, eran juzgados por un Tribunal especial integrado por 24 individuos, cuyas características y formas de elección se contemplaban en la propia Constitución".⁴⁷

II.1.4 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836

Es de destacar que en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se instituye un cuarto poder que por sus características era omnímodo y se encontraba por encima de los demás.

46 LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Contraloría, El Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos, Editorial Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México 1987, Pág. 143.

47 Ibidem Pág. 144.

Este poder se llamaba Supremo Poder Conservador y su función era la de juzgar y anular, en su caso, los actos del Poder Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia, sin ser responsable de sus operaciones sino ante Dios y la opinión pública, es decir, que tenían fuero absoluto en cuanto los actos derivados de sus funciones y solo podían ser desaforados por la comisión de delitos del orden común siempre y cuando se demostrase ante el Congreso General tal circunstancia.

Por otra parte, todos los demás funcionarios del Estado fuesen el Presidente, el Vicepresidente, los Senadores, Ministros de la Alta Corte de Justicia, de la Corte Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores, eran juzgados ante la Cámara de Diputados, misma que declaraba la viabilidad de la causa y en su caso la sostenía ante la Cámara de Senadores, la cual imponía la sanción administrativa que podía ir desde la destitución, hasta la inhabilitación temporal o perpetua.

En lo referente a los delitos del orden común, además de la aplicación del procedimiento administrativo y las sanciones correspondientes, se les juzgaba asimismo por las autoridades judiciales, quienes aplicaban además las sanciones de orden judicial.

Así, en el año de 1843 se promulgan las Bases Orgánicas, cuerpo jurídico de corte centralista, en el cual se regulaba la responsabilidad de los funcionarios del gobierno central de la siguiente forma:

- Se concedió fuero de inmunidad con carácter absoluto a los diputados y senadores;
- Se estableció un Gran Jurado al que se le encomendó la gran tarea de declarar si había o no lugar a instaurar causa, virtud a las acusaciones por delitos oficiales o comunes que presuntamente hubiesen cometido los Secretarios de Despacho, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Consejeros de Gobierno y Gobernadores de Departamento.
- Por su parte, el Presidente no quedaba exento de los procedimientos de responsabilidad, a pesar de contar con inmunidad para desempeñar sus funciones.
- Se autorizaba al Presidente para suspender de sus empleos o privar de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses a los empleados del gobierno. En ese mismo orden de ideas, se facultó a los gobernadores para que sancionaran a los empleados públicos a su cargo.

II.1.5 El Acta Constitutiva de 1847

Posteriormente se promulgó el Acta Constitutiva de 1847, en la que se prevé la conformación de la Cámara de Diputados en Gran Jurado de Sentencia, para el efecto de determinar si el funcionario era culpable o no, de la acusación que se le había formulado, según determinaba el artículo 12 de ese ordenamiento. Por su parte, el artículo 13 establecía que correspondía a la Suprema Corte de Justicia la determinación de la sanción correspondiente en los términos de la ley de la materia.

De manera más concreta, con relación a la responsabilidad administrativa de los funcionarios, se expidieron varios decretos con el objeto de eliminar los comportamientos deshonestos de los empleados públicos, por ejemplo la Ley Penal para los Empleados de Hacienda y la Ley para Hacer Efectiva la Responsabilidad de los Jueces, cuerpos legales que se destacaban por la severidad de las sanciones que preveían la pena de muerte y prisión cuando los infractores eran empleados de hacienda y, tratándose de Jueces, se les sancionaba con la privación de su empleo o, en su defecto, de ejercer de por vida el mismo empleo.

II.1.6 La Constitución Política de 1857 y sus Reformas de 1872

Teniendo como antecedente legislativo la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del año de 1824, entró en vigor el 15 de septiembre de 1857 la nueva Constitución Política de la República Mexicana.

El autor Ramón Rodríguez en su Derecho Constitucional apunta "Esta nueva Constitución, estaba destinada a regir al país en un momento que marcó grandes desavenencias políticas de apasionadas personalidades en sus posiciones de partido liberal y partido conservador."⁴⁸

En esta Carta Magna debía imperar tanto para los que, según Ramón Rodríguez "... no estaban satisfechos en los preceptos constitucionales que

48 RODRÍGUEZ, Ramón, Derecho Constitucional. Ed. Porrúa. Pág. 51

proclamaban un progreso trunco y libertades a medias..."; así como para los que encontraban ". excesivas estas libertades y perdían por ellas las ventajas de sus antiguas preeminencias..."⁴⁹

Dicha Constitución, no llegó a inspirar confianza, ni siquiera al Presidente Ignacio Comonfort, quien en un mensaje a la Nación, afirmó:

"La obra del Congreso salió por fin a la luz y se vio que no era lo que el país quería y necesitaba. Aquella Constitución que debía ser iris de paz y fuente de salud que debía resolver todas las cuestiones y acabar con todos los disturbios, iba a suscitar una de las mayores tormentas políticas que jamás han afligido a México. Con ella quedaba desarmado el poder enfrente de sus enemigos, y en ella encontraban éstos un pretexto formidable para atacar el poder; su observancia era imposible, su impopularidad era un hecho palpable, el gobierno que ligara su suerte con ella era un 'gobierno perdido' Y sin embargo, yo promulgué aquella Constitución, porque mi deber era promulgarla aun cuando no me pareciera buena. El Plan de Ayutla, que era la luz de mi gobierno y el Título de mi autoridad, no me confería la facultad de rechazar aquel Código; me ordenaba simplemente aceptarlo y publicitarlo; y así lo hice con la convicción de que no llenaba su objeto, tal como estaba concebido, pero con la esperanza de que se reformaría conforme a las exigencias de la opinión, por los medios que en el mismo se señalaban."⁵⁰

49 Ibidem. Pág. 53

50 Tomado de CÁRDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Ed. Porrúa. México 1939. Pág. 13

Meses después del discurso del Presidente Comonfort, estalló una terrible guerra, conocida como la "Guerra de los Tres Años", pasado el tiempo, las fuerzas Constitucionalistas ocuparon la Ciudad de México, y en 1861 arriba al poder el Lic. Benito Juárez. Al año siguiente, se inició la intervención francesa en nuestro país y quedó establecida una Monarquía; dada esta circunstancia quedó dirigiendo el país Maximiliano de Hasburgo, quince años después es derrocado y fusilado.

De esta manera, quedó por fin restaurada la República, aunque dentro del Partido Liberal existían divisiones producidas por las prórrogas que hizo el Presidente Juárez en su mandato, cuando éste había concluido en 1865

Hasta ese momento, la Constitución de 1857 no había logrado plena vigilancia, anotando como causas principales la inconformidad que existía por parte de la gente y la Iglesia hacia ésta, las conspiraciones, la Guerra de los Tres Años y el imperio.

A la caída del Imperio, y al regreso de Juárez a la presidencia, el 3 de noviembre de 1870, se publicó en el Diario Oficial, el Decreto del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, mismo que, en su primer artículo, enunció:

"Son delitos oficiales, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de garantías individuales", y de

forma muy general como las anteriores causales, concluían con cualquier infracción de la Constitución o Leyes Federales, "en puntos de gravedad".⁵¹

De igual manera, dicha Ley señalaba que, cuando se ligara un delito común con uno oficial, después de sentenciado el reo, por la responsabilidad de este último carácter, sería puesto a disposición de un Juez competente, para que resolviera y se aplicara la pena correspondiente al delito común.

Según la mencionada Ley, constituían faltas oficiales: las infracciones a la Constitución y leyes Federales. Asimismo, constituían causa ajena a sanción: las omisiones que se derivaran de la negligencia o inexactitud en el desempeño de funciones inherentes a los cargos.

Las faltas oficiales, o realizadas durante el desarrollo de la función pública se sancionaban con la suspensión del cargo e inhabilitación por un tiempo mayor de un año y menor de cinco años; y las omisiones se castigaban con penas de suspensión o inhabilitación que iban de seis meses a un año.

En la Ley de 1870 encontramos que, si bien el artículo primero hace referencia a los delitos las conductas que menciona son vagas, que no pueden configurar delitos propiamente, sino "situaciones políticas", que hacen factible la separación de sus cargos a los altos funcionarios que hubieran perdido la confianza del pueblo.

51 Tomado de TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Ed. Porrúa, México 1955. Pág. 636

Esta Ley fue la primera en su género que se expidió en nuestro país, y a pesar que no abarcó los numerosos problemas que se desprendían de las situaciones complejas que provocaba la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones políticas, de partidos y con la sociedad en general. Dicho ordenamiento en materia de responsabilidad de funcionarios, rigió hasta las reformas que sufrió la Constitución de 1870 a 1874.

Las Reformas de 1872 a la Constitución de 1857

En el año de 1872 murió el Presidente Juárez y asumió la presidencia Miguel Lerdo de Tejada. Es entonces, cuando se produjeron las reformas a la Constitución de mayor importancia.

Se estableció un nuevo sistema bicameral en materia de Juicio Político. La Cámara de Diputados funcionaría como Jurado de Acusación, el caso de cometerse algún delito de carácter oficial por funcionario público, declarando por mayoría de votos, si era o no, culpable. Si lo hubiere sido, quedaría separado inmediatamente de su cargo y sería puesto a disposición de la Cámara de Senadores, quien se constituiría en Jurado de Sentencia, sustituyendo estas funciones, que hasta ese momento habían sido ejercidas por la Suprema Corte de Justicia.

Una vez constituido en Jurado de Sentencia, la Cámara de Senadores, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procedería a aplicar la pena que la ley designase; tomando en consideración que se encontraban vigentes la Ley de Responsabilidades de 1870 y el Código

Penal de 1872, ambos precisando sobre delitos oficiales y comunes de los funcionarios.

Asimismo, el Título IV, de esta Constitución, en primer término, fijaba que los altos funcionarios de la Federación eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de su encargo, por lo que desaforados, quedaban a disposición de los Jueces competentes para que se les procesara, en caso de encontrárseles culpables.

Señalaba de igual manera, que los Diputados del Congreso de la Unión los Individuos de la Suprema Corte de Justicia -término que en la Constitución de 1917 fue cambiado a Ministros de la Suprema Corte de Justicia- y los Secretarios de Despacho, eran responsables por delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo; así como por delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo.

Los Gobernadores de los Estados, eran igualmente responsables por infracciones a la Constitución y Leyes Federales; así como el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y cuando el Presidente podía ser acusado por delitos graves de orden común.

Una vez pronunciada una sentencia de responsabilidad, no podía concederse al inculcado la gracia del indulto.

La responsabilidad por delitos federales y faltas oficiales sólo podía exigirse durante el periodo en que el funcionario estuviera en su cargo y hasta un año después.

Finalmente, este Título IV señalaba que en las demandas del orden civil, no gozaban de fuero e inmunidad ningún funcionario público.

Desde 1876, que es cuando llega al poder el General Porfirio Díaz, hasta 1910, fecha en que da inicio la Revolución Mexicana, la Constitución de 1857, sufrió un colapso, toda vez que el Poder Ejecutivo, o mejor dicho el Poder Total, estuvo en manos de Díaz, minimizando la importancia de la aplicación de esta Ley Suprema.

II.1.7 La Constitución Política y Social de 1917

Nuestra actual Constitución fue expedida el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el primero de mayo de ese mismo año, como resultado del movimiento social revolucionario que principió en 1910, con la rebelión de Madero en contra del Presidente Porfirio Díaz, quien había estado en el poder más de 30 años. Aquel movimiento persiguió originalmente un objetivo político, que era el de inducir a la Ley fundamental y establecer el principio de no reelección del Presidente y, con ello, tratar de terminar la larga permanencia de Díaz en el poder, la nota característica de esta Constitución consiste en que fue la primera en incorporar normas de contenido social.

El constituyente del 17 introdujo pocas modalidades en el sistema de responsabilidades, entre ellas podemos señalar que los Senadores fueron incluidos como sujetos de responsabilidades por delitos oficiales; nuevamente se estableció el procedimiento bi-instancial en la cual a la Cámara de Diputados le correspondía erigirse en Gran Jurado, siempre que la acusación fuese por delito común y al Senado cuando se tratara de delitos oficiales, previa acusación de los Diputados.

La reimplantación del Sistema Bicameral vino a restarle fuerza a la Suprema Corte de justicia, quien de acuerdo a la Constitución anterior fungía como Jurado de Sentencia.

Cabe mencionar que desde la creación de la Constitución del 17 hasta la fecha, el Juicio Político no ha tenido los resultados que su naturaleza le ha conferido. Al respecto, el Doctor Carrillo Flores, señala que "El Congreso nunca ha tramitado un juicio Político contra un alto funcionario, aunque sí, autorizaciones de la Cámara de Diputados para enjuiciar a miembros del Congreso e incluso a removerlos pero sin perjuicio formal (caso típico en que nuestra Constitución real se separa de la Constitución escrita)." ⁵²

Dada la importancia de esta Constitución, que es, como ya lo mencionamos anteriormente, la que rige a nuestro país, e igualmente por la importancia del tema de estudio, se transcriben los textos originales relativos a la responsabilidad de los funcionarios públicos correspondientes a los artículos 108 al 114 de dicha Constitución.

⁵² CARRILLO FLORES, Antonio. La Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación. Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República. No. 16. Vol. III, enero-febrero. 1982. Pág. 81

TITULO CUARTO
DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS
PÚBLICOS.

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

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

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

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

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

resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

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

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

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 o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

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

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

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara 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.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan 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.

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

Art. 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.

Art. 114.- En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.⁵³

Del texto anterior podemos señalar, que se ven reflejadas algunas situaciones especiales, como fue el haber establecido el Jurado de Procedencia y otorgar la facultad al Presidente de la República para solicitar al Congreso de la Unión la declaración de los altos funcionarios públicos y establecer que el Presidente en forma personal deberá oír al servidor público presunto responsable para determinar sobre la petición de destitución.

II.2 Normativos

II.2.1 Devenir de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Por lo que corresponde a la Ley de Responsabilidades del 28 de mayo de 1896, ésta no introdujo reformas de mayor importancia con relación al anterior ordenamiento de la materia, pero sirvió de modelo a los posteriores, como lo fueron la de 1939 y la de 1979.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, emitida en 1896, consta de 64 artículos repartidos en seis capítulos.

53 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados en la "L" Legislatura, México 1977.

El primer capítulo, denominado "Responsabilidad y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios de la Federación"; precisaba en términos de la Constitución de 1857, a quienes se le consideraba como Altos Funcionarios Federales: Diputados y Senadores, individuos de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios de Despacho, siendo responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de sus respectivos cargos; así como administrativamente por faltas u omisiones oficiales en las que incurrieran en el ejercicio de los mismos. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del fuero común.

En el caso de los Gobernadores de los Estados, así como en el de agentes federales, eran considerados también responsables, pero sólo por incurrir en infracciones a la Constitución y a Leyes Federales.

De igual manera, este primer capítulo, disponía que sólo el Congreso General, en la forma y modo que prescribía la Constitución entonces vigente y la ley en cuestión, era competente para conocer la responsabilidad oficial de los altos funcionarios, aún cuando dicha responsabilidad fuera erigida después de que el funcionario público hubiera cesado en su encargo, dentro del término de un año. En cuanto a las demandas del orden civil, no existía fuero o inmunidad para los altos funcionarios.

El segundo capítulo de esta Ley, se denominaba "De las Secciones Instructoras", en donde se establecía el orden a seguir de las Cámaras, el

número de miembros de las comisiones asignadas por la Cámara de Diputados y Senadores, y la votación a seguir para la formación de estas secciones, mismas que se ocuparían de los procedimientos a seguir, en los supuestos previstos en la Constitución de 1857.

En los siguientes capítulos, la ley de 1896, fijaba los procedimientos a seguir en los casos que preveía la Constitución de 1857 con relación a la responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación; es decir, esto en cuanto a que se les imputaría la comisión de hechos delictuosos comunes, durante el desempeño de su encargo y cuando se le imputara la comisión de los llamados delitos oficiales en el ejercicio de sus funciones, esto último a través del procedimiento seguido en Juicio Político.

No fue sino hasta el año de 1939, cuando el Presidente, General Lázaro Cárdenas, envió al Congreso de la Unión el proyecto de la nueva Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorio Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, la que se materializó en 1940. En su exposición de motivos, el Presidente Cárdenas afirmaba:

"El ciudadano que sea acogido para desempeñar una función pública, debe comprobar por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerle merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo. El Estado por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios

que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aun cuando el pueblo con su claro sentido de observación señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública, la vida, la libertad o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que así misma sea, no podía considerarse como bastante para dar satisfacción, al imperioso reclamo de la justicia".⁵⁴

En esta Ley, los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos y faltas oficiales que se cometan en el desempeño de los cargos encomendados, responsabilidades que sólo podrían exigirse durante el tiempo del encargo y dentro de un año después; el Presidente, durante su encargo, sólo podría ser acusado por traición a la Patria y por delitos del orden común.

La imposición de las sanciones por delitos o faltas oficiales se debería entender sin perjuicio de la reparación del daño. En demandas del orden civil, no había fuero ni inmunidad para los funcionarios público. Se concedería acción popular para denunciar los delitos y faltas oficiales.

Cuando los delitos oficiales eran imputados a funcionarios de la Federación no considerados como altos funcionarios, se seguiría el procedimiento ordinario aplicando el Código de Procedimientos Penales.

⁵⁴ Tomado de La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana. Procuraduría General de la República (PGR). Pág. 223.

Si se tratara de funcionarios públicos que manejarán fondos o que desempeñarán labores de interés general, cuando se compruebe la existencia del delito y mereciera sanción corporal, el Juez decretaría la aprehensión del inculpado. Si se trataba de delitos que no ameritarán sanción corporal, el Juez mandaría citar al funcionario inculpado para tomarle su declaración preparatoria.

Esta Ley de Responsabilidades de 1940, consideró como altos funcionarios de la Federación; al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte, a los Secretarios del Despacho y al Procurador General de la República. Es por ello, que fuera de los altos funcionarios de la Federación, como eran considerados anteriormente, ningún otro funcionario debía ser reputado con la mencionada calidad.

Se trataba desigualmente a los iguales, como funcionarios públicos, en lo que a delitos y las penas concerniera, por la sola circunstancia de su jerarquía. Es decir, que para los que no tuvieran la suerte de ser altos funcionarios federales como Secretario de Despacho, Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Procurador General de la República, Diputado o Senador del Congreso, la penalidad sería severa y sumamente débil para los que ostentaran dicha investidura.

Posteriormente, el 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. En esta ley, que constaba de 92 artículos contenidos en cinco

títulos que se subdividían en varios capítulos y dos artículos transitorios, se señalaba que eran responsables de los delitos oficiales y comunes, al igual que las faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo, los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal.

Eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo por los delitos oficiales en que pudieran incurrir: los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, serían responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, los Gobernadores de los Estados y los Diputados Locales.

El Presidente de la República, durante su encargo, sólo podría ser acusado por los delitos graves del orden común y por traición a la Patria.

Fueron considerados como delitos oficiales: los actos u omisiones que redundaban en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, habiendo sido: el ataque a las Instituciones Democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo federal, la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, si causare perjuicio grave o algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, las omisiones de carácter grave; las violaciones a las garantías individuales o sociales y en general, los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Se consideraban faltas oficiales; las infracciones que afectaban de manera leve a los intereses públicos y del buen despacho, y no trascendieran al funcionamiento de las instituciones y del gobierno en que incurrieran los funcionarios o empleados durante su encargo. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podría exigirse durante el periodo en que el funcionario ejercía su encargo o dentro de un año después.

Gozarían de fuero constitucional desde el día de su elección: el Presidente de la República, los Diputados y Senadores Propietarios, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales; así como los Diputados y Senadores Suplentes, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, gozarían de fuero Constitucional desde el día de su designación.

No gozarían de fuero constitucional, los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran durante el desempeño de algún cargo que hubieren aceptado durante el periodo en que disfrutaban de fuero constitucional.

En el caso de delitos o faltas oficiales, imputados a los funcionarios o empleados de la federación del Distrito Federal que no gozaran de fuero, el procedimiento se llevaría de la forma ordinaria, sujetándose al Código de Procedimientos Penales que regía.

El desigual trato normativo, que la Ley de Responsabilidades de 1940 establecía entre los altos funcionarios de la Federación y funcionarios

federales que no tenían esta calidad en cuanto a los delitos oficiales, quedó eliminado en esta Ley Reglamentaria.

Conforme a esta legislación, se puede observar que los funcionarios públicos de ambas categorías pueden ser responsables de los delitos oficiales. Dando con ello una gran ventaja sobre la Ley de Responsabilidades de 1940, al suprimir la desigualdad en que se trataba a las dos clases de funcionarios públicos ya mencionadas.

En el sexenio de 1982-1988, se instrumentó el llamado "Paquete de Renovación Moral de la Sociedad", mismo que buscaba erradicar la corrupción de los anteriores sistemas, instrumentándose una nueva Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y su órgano ejecutivo, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, creada para tal fin.

II.2.2 El Fuero y las Últimas Reformas a la Ley de Responsabilidades

El vocablo fuero, etimológicamente proviene de la locución latina forum, que designaba al lugar donde se verificaban los juicios, ejercitaba el pueblo sus derechos y se pronunciaban las arenas públicas y, por extensión, los mercados.

Sin embargo, a la palabra fuero, se le han dado diversas acepciones. En la antigüedad, y especialmente en el lenguaje de la Edad Media, se denominó fueros a:

Las compilaciones o códigos generales de leyes dictadas en una época determinada, tales como el Fuero Juzgo, el Fuero Real, el de Castilla, etc.

Los usos y costumbres de observancia general y constante, que llegaron a adquirir con el transcurso del tiempo, fuerza obligatoria o la fuerza de una ley no escrita.

Las cartas de privilegios o instrumentos en que se contenía la exención de gabela, concesiones de gracia, mercedes, franquicias y libertades.

Declaraciones hechas por los Magistrados sobre los términos y costos de los consejos sobre las penas y multas en que debían incurrir los que lo quebrantasen, y sobre los casos en que habían de tener lugar las penas del Fuero Juzgo.

En cualquiera de sus acepciones, la institución del fuero, alcanzó gran auge en España, llegando a constituir una característica del sistema jurídico español.

De manera particular, en la época de la reconquista del territorio español a manos de los moros en que los caudillos y reyes con el objeto de halagar a quienes desearan poblar determinadas regiones de la península o bien, facilitar la rendición de los pueblos y ciudades que ocupaban, otorgaban una serie de concesiones, privilegios y mercedes; principalmente el reconocimiento de su personalidad jurídica y política, dotándolos de una organización política y un derecho, conforme a las costumbres locales.

A partir de entonces, los fueros proliferaron de tal manera que se otorgaron a ciertas clases o grupos como comerciantes, eclesiásticos, militares, etc., identificándose la idea de privilegio con la de fuero.

Asimismo, el término fuero puede significar entre otras cosas:

- Lugar del juicio o lugar en donde se administra justicia.

- El juicio, la jurisdicción y la potestad de juzgar; en cuyo sentido se dice que tal o cual cosa pertenece al fuero eclesiástico si corresponde al juicio, a la jurisdicción o potestad eclesiástica; que pertenece al fuero secular si corresponde al juicio, a la jurisdicción o potestad secular ordinaria, y es mixto el fuero cuando se presentan ambas jurisdicciones o potestades.

- El tribunal del juez a cuya jurisdicción están sujetas las partes en el proceso (acusado o demandado).

- El distrito o territorio, dentro del cual puede cada juez ejercer su jurisdicción.

Había dos tipos de fuero, el personal y el real: El fuero personal, estaba formado por un conjunto de privilegios y prerrogativas que se otorgaban por el poder público en favor de una o varias personas determinadas expresamente, sin más consideración que la de la misma persona en cuyo favor se acordara, la cual por ese sólo hecho gozaba de las extensiones,

favores, privilegios o prerrogativas concedidas durante el tiempo que viviera el titular o beneficiario.

El fuero sólo se extinguía por destitución del servidor público o por la muerte; pero en tanto gozara de fuero, la persona se encontraba colocada en una situación particular, diversa a aquella en la que se encontraba a la generalidad de las personas que, naturalmente, carecían del beneficio del fuero personal.

El sujeto titular del fuero, no podía estar circunscrito a la ley general y de aplicación a la generalidad de los individuos; no podía ser juzgado ni menos sentenciado por los tribunales ordinarios con jurisdicción para conocer de privilegios. Este fuero personal, también fue conocido como fuero subjetivo.

En referencia al fuero real, igualmente connotado como material u objetivo, no observaba a la persona o a un número determinado de personas; tampoco implicaba conjunto de ventajas, privilegios o prerrogativas para una o varias personas determinadas; el fuero real o también llamado de causa, es el que se basaba en la naturaleza de los actos o cosas que sirvieran de fundamento a los respectivos juicios.

Los fueros reales o de causa, existen y no implica preeminencia social alguna, tal como es el caso del fuero militar.

El fuero en nuestra Constitución se contempla en el Artículo 13 que establece "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales

especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y que estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre las personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."⁵⁵

De lo anterior, se deriva que la Constitución considera responsable de toda clase de delitos y faltas a los Servidores Públicos, pero ha querido que durante el tiempo que desempeñen sus funciones, algunos de ellos no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que, previamente, lo autorice la correspondiente Cámara del Congreso de la Unión. De esta manera, vemos que el sistema no contempla la impunidad de los Servidores Públicos, sino sólo la inmunidad de alguno de ellos.

El artículo 61 constitucional establece que: "Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Novena Edición. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México 2005. Pág. 29.

El Presidente de cada Cámara, velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”⁵⁶

Este artículo, como ningún otro en la Constitución, cuida de la protección del congresista en su persona, expresión de ideas y actividades; asimismo con ello, pretende garantizar la independencia del Congreso como institución y como recinto, protegiéndolo de presiones externas y aun internas.

Es importante señalar que, las sanciones y reconvenciones a los congresistas, son de la competencia propia de la Cámara a la que pertenecen. Pecuniariamente, los legisladores también pueden ser sancionados, tal y como lo establece el artículo 64 constitucional, políticamente, según el cuarto párrafo del artículo 63, e incluso expulsados a razón de lo establecido en el artículo 62 constitucional.

La inviolabilidad política de expresión de ideas, se ha mantenido a todos los servidores públicos que gozan de fuero, mismos que están determinados por el artículo 110 constitucional, mediante la disposición del párrafo segundo, de la fracción 1, del artículo 109 constitucional, que determina categóricamente: "No procede el juicio político por la mera expresión de ideas".

Los delitos están fuera de la protección del privilegio legislativo, aún aquellos cometidos dentro del propio recinto del Congreso de la Unión.

⁵⁶ Ibidem. Pág. 77.

Desde el punto de vista de su naturaleza, el Juicio Político representa una relación mixta de carácter jurídico y político, que se establece y fundamenta en las causales que fija la ley. El contenido de esta relación lo constituye el conjunto de derechos y obligaciones que nacen por mandamiento jurídico, a través de la responsabilidad jurídica especificada en una ilicitud, una infracción de carácter eminentemente político.

El juicio político como procedimiento, configura en sí, esa relación mixta; es decir, en este sentido implica un conjunto de actos por parte del Estado a través de sus órganos respectivos y de las partes interesadas, tendientes a dirimir las pretensiones surgidas con motivo del ejercicio del servicio público destinado a crear, desenvolver y ejercer la voluntad y fuerza realizadora del Estado.

El juicio político, constituye una relación jurídica en su carácter procesal al ser el procedimiento de una jurisdicción especial, que se reviste de todas las formalidades de un juicio dentro de la naturaleza política en que se desenvuelve. Por ello, el juicio político establece una responsabilidad definitiva y obligatoria dentro de la Jurisdicción en que es requerido.

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

lo que exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o acciones arbitrarias puedan hacer valer sus derechos.

En tal sentido, el régimen de responsabilidades de los servidores públicos ha sido renovado constantemente para cumplir sus objetivos, por lo que en este capítulo presentamos brevemente las principales retomas que ha sufrido la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos sustituyó a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada el 27 de diciembre de 1979, durante la administración de López Portillo, con la que se buscaba renovar el marco jurídico de los servidores públicos a fin de combatir la corrupción e impunidad que había caracterizado a la anterior administración, la que había sido acusada de alta corrupción y de gran dispendio de los recursos públicos.

El país se encontraba saliendo de una deficiente administración de los recursos públicos y de una alta corrupción, como lo fue la de Luis Echeverría, por lo que fue modificado el Título Cuarto de la Constitución, pretendiendo en primer término, reglamentar las reformas constitucionales, con el fin de que los servidores públicos se condujeran con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia y, en segundo término, clarificar las obligaciones y derechos de los servidores públicos, así como su responsabilidad por el incumplimiento de las mismas, mediante la

implantación de los procedimientos administrativos de investigación y de responsabilidades, así como el régimen de sanciones.

La novedad de esta nueva Ley la constituyó la obligación de presentar declaraciones de la situación patrimonial de los servidores públicos al iniciar un cargo, al cambiar su encargo y al concluir el mismo.

En las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 11 de enero de 1991, se adicionó el artículo 47 con una fracción XX bis, con el objeto de apoyar las labores de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, toda vez que esta Institución recibe quejas sobre posibles violaciones a las garantías individuales por parte de autoridades o funcionarios federales.

Para atender estas quejas la Comisión solicita un informe y demás datos pertinentes a la autoridad que presuntamente ha violado un derecho o al superior de la misma, realiza las investigaciones que considera pertinente y emite en su caso una recomendación.

Con la adición de la fracción XX bis, se buscó establecer que en el desempeño de sus funciones los servidores públicos (autoridades) tuvieran la obligación de proporcionar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la información y datos que ésta le solicite para el mejor desempeño de sus atribuciones.

El 21 de julio de 1992, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a la Ley Federal de Responsabilidades

de los Servidores Públicos, las que tuvieron como objetivo primordial regular el juicio político. Desde la entrada en vigor de la ley, en varias ocasiones el juicio político había sido tramitado en la Cámara de Diputados con la sola presentación de la denuncia y la ratificación correspondiente.

Un estudio de los procedimientos substanciados en la Cámara obligó a la conclusión de que los juicios intentados tenían distinta naturaleza y estaban dirigidos a un rango muy amplio de servidores públicos y de diversa índole, en donde la mayoría fue desechados por cuanto a que, o bien las razones expuestas de los juicios no alcanzaban las exigencias de la normatividad constitucional o, en otros casos porque era evidente que la denuncia del Juicio Político respondía a cuestiones subjetivas que no debieran merecer atención.

Sin embargo, en todos los casos, por exigencia de la norma había sido menester que dos comisiones de la mayor importancia para la Cámara de Diputados, tuvieran que reunirse en pleno para conocer de una denuncia por el solo hecho de que ésta había sido ratificada.

No existía posibilidades de que las comisiones pudieran de manera ágil, conocer plenamente el alcance y naturaleza de la denuncia, o bien, los elementos que componían el hecho denunciado, para que como consecuencia de este conocimiento inicial, pudieran destinar un espacio importante de su trabajo cotidiano al análisis de la denuncia de que se trataba.

Por otro lado, la certeza de que cualquiera que fuera la denuncia por el solo hecho de su ratificación, se obligaba a la reunión plenaria de dos comisiones de la mayor importancia de la Cámara, lo que era un aliciente para que, por razones triviales, o aun sin ellas, cualquier individuo pudiera someter una denuncia por hechos reales o ficticios, en contra de un servidor público, de los que define la Constitución e iniciar un procedimiento, aun cuando él suponga que al final la resolución fuera negativa.

Consecuentemente, un denunciante, conocedor de esta circunstancia, consiguió un objetivo al presentar y ratificar su denuncia, aun cuando él mismo estaba convencido de que no era razón para realizar la denuncia en primer término. Lo que fue utilizado por los partidos políticos en contra de sus adversarios políticos.

Esto, sin duda, restaba seriedad a la tramitación de un procedimiento que debía ser sumamente delicado y excepcional. Es decir, que por la naturaleza misma del juicio político, debía salvaguardarse como un procedimiento de tal seriedad y gravedad, al que sólo se pudiera recurrir cuando había razón suficiente para ello.

En diversas reuniones de Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, se resolvieron varias denuncias de Juicio Político, con dictámenes que reconocieron, en la mayoría de los casos, la falta de razones para haber iniciado el procedimiento. Como consecuencia, se propuso la creación de un grupo que examinara el asunto y produjera el proyecto de iniciativa.

En estas reformas a la ley se modificó el procedimiento, se clarificó y precisaron, de manera pormenorizada, los pasos que habría que darse para la substanciación del juicio de manera adecuada.

Se mantuvo la competencia final de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia y se propuso un mecanismo que allegara elementos de juicio y razones a las comisiones, para que pudieran tomar la decisión correspondiente.

Se trató de un procedimiento novedoso, que puso de mejor manera las disposiciones propias de la substanciación del Juicio Político: garantizando, en primer lugar y de manera irrestricta, el derecho de los ciudadanos, de interponer el juicio, salvaguardando la competencia de la Cámara de Diputados, al abrirles instancias para la manifestación de su peculiar punto de vista en el Juicio Político de que se trate.

Sobre todo, se garantizó la seriedad y la objetividad indispensables en la tramitación de asuntos de esta naturaleza.

En las reformas a la Ley del 10 de enero de 1994 se trataron reformas relacionadas con la reparación del daño a cargo del Estado.

Se propuso establecer la Responsabilidad del Estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilícitos dolosos de los servidores públicos. Esta responsabilidad continúa siendo subsidiaria en los demás casos, esto es, cuando la conducta ilícita del servidor público es culposa.

La responsabilidad del Estado, en los casos señalados, deriva de que éste, por su organización, recursos, medios de programación y sistemas de vigilancia, así como por su responsabilidad en la selección, capacitación y control de personal, está en condiciones en todo momento de prever y corregir las actuaciones dolosas de los servidores públicos. Si no obstante ello, el ilícito se produce, debe asumir frente a la persona que lo sufrió, la obligación de indemnizarla plenamente por los daños y perjuicios ocasionados.

Mediante el Decreto de Reformas y Adiciones de fecha 12 de diciembre de 1995, que fue publicado en esa misma fecha en el Diario Oficial de la Federación, se otorgó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal las mismas atribuciones que se conferían únicamente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación⁵⁷ y a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, buscando así, darle la importancia que reviste el Órgano Local Legislativo.

El 24 de diciembre de 1996, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En las que se otorga a los Órganos Internos de Control de las Entidades Paraestatales la facultad de resolver los Procedimientos de Responsabilidades Administrativas y los Recursos de

⁵⁷ Posteriormente se convirtió en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y mediante Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cambia la denominación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) por el de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el DOF el 10 de abril de 2003.

Revocación que se encontraban en trámite en las Dependencias Coordinadoras de sector, así como los que se iniciaran por hechos consumados con anterioridad a la entrada en vigor de dichas reformas.

El 4 de diciembre de 1997, el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decretó reformas y adiciones a la Ley de la materia, adicionando el Título Quinto con un capítulo único con los artículos 91 al 93. Dicho Título otorga facultades y establece obligaciones a la entonces Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal.

Asimismo, se derivaron en los Órganos de Control Internos de las Dependencias, Entidades Paraestatales, Órganos Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal las mismas facultades que la ley le otorga a las Entidades de la Administración Pública Federal.

Otra novedad consistió en que el nombramiento de los titulares de los órganos internos de control, de los titulares de las áreas de auditoría, quejas y denuncias, y de responsabilidades, los hacía directamente el Secretario del ramo, de quién dependían jerárquicamente. Hasta ese entonces, dependían y eran nombrados por el titular de la dependencia o entidad de que se tratara, con lo cual la imparcialidad en su actuación quedaba en entre dicho. Esta situación prevalece actualmente, solamente en los órganos internos de control de los entes autónomos del Estado, como lo son El Banco de México, El Instituto Federal Electoral y La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en donde sus titulares son nombrados y dependen jerárquicamente del propio titular de la Institución.

Por último, en las reformas antes citadas, también se incluye lo relativo al Recurso de Revocación y Juicio de Nulidad, siendo que el primero se tramita ante el superior jerárquico del funcionario que emite la resolución y, el segundo es tramitado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Vigente desde el 13 de marzo del 2002, en que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, tenemos la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en la que las novedades principales estriban en la separación que hace del juicio político y de la acción de procedencia, dejando vigente para tal efecto la anterior Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como en que solo es aplicable en el ámbito federal y no para el Distrito Federal, en donde se sigue aplicando la anterior ley y, para el caso de supletoriedad nuevamente regresa al Código Federal de Procedimientos Civiles y no al de Procedimientos Penales, aplicable en el anterior ordenamiento reglamentario.

Al final del presente trabajo de tesis presentaré algunas propuestas para mejorar el marco jurídico que dé certeza y seguridad jurídica tanto a los servidores públicos, como a las autoridades encargadas de la aplicación y observancia de la norma reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Capítulo Tercero

Análisis de las Responsabilidades de los Servidores Públicos desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como fue mencionado en la Introducción del presente trabajo, por lo interesante y preciso del análisis realizado, he tomado en su totalidad, como base para el desarrollo del presente Capítulo, el razonamiento y exploración realizados por el Dr. Carlos Axel Morales Paulín, actual Magistrado de la Sala Regional Toluca, 5ª Circunscripción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al Título Cuarto de nuestra Carta Magna, análisis que fue localizado y tomado del sitio electrónico www.tsjtlaxcala.gob.mx. El trabajo del Dr. Morales Paulín ha sido actualizado por el suscrito y adecuado para la presentación de este trabajo de Tesis. Por ello, al inicio de cada uno de los temas de este Capítulo, se presenta el texto íntegro del precepto constitucional en desarrollo y análisis, con lo que se estima una mejor comprensión del tema tratado.

Estimo importante señalar que la mayoría de citas insertas, carecen de su respectiva nota de pie, ya que el propio trabajo del Dr. Morales Paulín no las tiene. No obstante esta anomalía, hemos considerado no omitir o disfrazar los conceptos vertidos y plasmados, confiando plenamente en las referencias realizadas por el propio Dr. Morales Paulín.

III.1 Sujetos de Responsabilidad

"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, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

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

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

Este artículo en su párrafo inicial nos define constitucionalmente quienes son servidores públicos para efectos del régimen de responsabilidades.

De la lectura detallada del primer párrafo, se puede desprender la intención del reformador de poder identificar constitucionalmente para efectos de responsabilidad, a los servidores públicos sujetos del Gobierno Federal y del Gobierno del Distrito Federal; sin embargo, encontramos algunos inconvenientes si realizamos la lectura aislada y minuciosa del precepto, a saber:

1. Incluye a todos "los representantes de elección popular", sin especificar el nivel de gobierno del que se trate, lo que en estricto sentido hace incluir en tal concepción constitucional a los representantes de elección popular de naturaleza local (Estatal o Municipal) Las reservas en tratándose de los diputados locales, se despejan a través del tercer párrafo del propio artículo 108, pero queda latente la duda por cuanto hace a los órganos de representación municipal;
2. La redacción del primer párrafo del artículo 108 de la Constitución, circunscribe al régimen de responsabilidades a "los representantes de elección popular" por lo cual los empleados del Poder Legislativo a excepción de los Diputados y Senadores, o en el caso del Distrito Federal, los Diputados de la Asamblea, el resto del personal de tales órganos, aparentemente, no son constitucionalmente sujetos al régimen de responsabilidades, y

3. La redacción del primer párrafo del artículo 108 constitucional deja fuera del régimen de responsabilidades, a los principales servidores de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, del Banco de México y del Instituto Federal Electoral, entes constituidos constitucionalmente y cuyos empleados son también servidores públicos al servicio del Estado.

Por lo anterior, constitucionalmente y en estricto sentido, el concepto de servidor público enmarcado en el primer párrafo del artículo 108 sólo le es aplicable a:

- Representantes de elección popular (inferimos: Diputados Federales, Senadores y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal);
- Miembros de los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal. Abarca a través del término "miembros" toda clase de trabajadores que laboren en tales órganos;
- Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, a excepción del Presidente de la República (párrafo segundo del propio artículo 108);

Algunos autores y estudiosos de la materia constitucional consideraron en 1982, excesiva tal redacción, en virtud del gran número de empresas otrora del Estado, lo que atomizaba el concepto de servidor público; sin embargo, a raíz de la radical política de desincorporación emprendida principalmente

por la administración (1988-1994), podemos aseverar que el término servidor público dentro de la administración pública federal descentralizada o legalmente llamada paraestatal, va tomando el nivel que corresponde en razón de los fines institucionales que para la seguridad nacional son conservados.

Frente a los comentarios realizados, consideramos oportuna una revisión del primer párrafo del artículo 108 constitucional, que podría dar lugar a una redacción cercana a esta propuesta:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de los Poderes Federales u órganos de gobierno del Distrito Federal, así como en los órganos públicos de naturaleza autónoma"

Sobre la redacción propuesta se precisa:

1. Que al referimos a Poderes Federales quedan incluidos de la Administración Pública tanto central como paraestatal, y
2. Que al referimos a órganos públicos de naturaleza autónoma, incluimos entre otros al Instituto Federal Electoral o a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a los Tribunales Autónomos e instituciones de educación que gocen de tal categoría jurídica. ¿O acaso el rector de la Universidad Nacional o del otrora Tribunal Fiscal no pueden incurrir en causales de responsabilidad política resultado de sus elevados poderes

decisiones?. Por lo que hace a la responsabilidad administrativa, estos órganos estructurarían al igual que lo hacen los Poderes Federales un régimen disciplinario autónomo acorde a la naturaleza jurídica.

En lo personal, no estoy de acuerdo con la redacción propuesta por el Dr. Morales Paulín, ya que siempre que se trata de definir con precisión los ámbitos de aplicación de las normas administrativas, y de toda norma en general, se corre el riesgo de dejar fuera de los conceptos a ciertos sectores o, como ha sucedido frecuentemente, al crearse nuevas instituciones, éstas quedan fuera de los ámbitos de aplicación de la norma instituida, precisamente tal fue el caso de los entes autónomos constitucionales existentes hoy en día. Considero que la redacción debería ser la siguiente:

"Para los efectos de responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de cualquier órgano del Estado mexicano."

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 108 reza: "El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común."

El presidencialismo mexicano dio causa y cauce en 1982 a una reforma constitucional que dejó intocada la redacción que para el régimen de responsabilidades del Ejecutivo Federal votó el constituyente del 17.

Recordemos que de acuerdo a la Constitución de 1824 eran causas de responsabilidad del Ejecutivo Federal: Los actos que implicaran traición contra la independencia nacional; el cohecho o soborno; los ataques al normal desarrollo de los procesos electorales, y el obstaculizar o impedir el desarrollo de las tareas de las Cámaras del Congreso.

Por su parte, en la Carta de 1857 eran causales de responsabilidad del Presidente: Los delitos de traición a la patria; violación expresa de la Constitución; ataque a la libertad electoral, y delitos graves del orden común.

Carranza en 1916 al presentar su proyecto de reformas al Congreso Constituyente, se limitó a establecer como causales de responsabilidad: la traición a la patria, y delitos graves del orden común.

El Diputado constituyente Céspedes se opuso a la redacción propuesta diciendo:

"Como ustedes comprenderán esta clase de delitos especificados por este artículo son verdaderamente peligrosos, porque ¿cuándo se podrá acusar al Presidente de la República de traición a la patria si tiene el freno de los otros dos poderes? Por delitos graves del orden común, sería peligroso, pero los casos de violación a la Constitución esos si es muy posible que se efectúen, porque ¿quién nos asegura que tengamos en el futuro un presidente modelo, un presidente como es el anhelo de esta Asamblea, como creemos que lo vamos a tener? Pero no hay la seguridad. Yo pido a ustedes que reconsideren este artículo; y ya que le hemos dado facultades

verdaderamente numerosas al Ejecutivo frente a los otros poderes, y así como vamos pidiendo que sea responsable de los preceptos de esta Constitución, ¿Por qué no va a ser responsable de las violaciones a esta misma Constitución?"

El constituyente Lizardi subió a la tribuna para defender el proyecto de Carranza, defensa a nuestro juicio poco sólida, pues centró ésta en el argumento de que a través de la figura del refrendo otrora ministerial, se aseguraba que el Presidente de la República no incurriera en violaciones a la Constitución. Desafortunado argumento por varias razones:

1. En un régimen presidencial como el nuestro, ¿puede un secretario de despacho cuyo nombramiento y remoción dependen del Presidente, negarse a firmar un proyecto sobre el cual tiene interés su jefe, poniendo en peligro su supervivencia política?
2. El artículo 92 constitucional, precepto en el que se encuadra el refrendo establece que: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin éste requisito no serán obedecidos." En tanto que el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal consigna que: "Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.", con lo cual solamente sobre este Secretario descansa la posibilidad de evitar la promulgación de una Ley inconstitucional, y

3. El Presidente de la República puede conculcar la Constitución a través del dictado de actos administrativos sobre los que nada tiene que hacer el referendo.

Desdichadamente, el precepto en comento fue aprobado por 101 votos a favor y 51 en contra, circunscribiendo la responsabilidad del Presidente a los delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común.

El delito de traición a la patria se encuentra tipificado en el artículo 123 del Código Penal, pero lo que no encontraba realidad jurídica cabal hasta la reforma del 22 de julio de 1994, al Código Federal de Procedimientos Penales era el término "delitos graves del orden común", de tal suerte Manuel González Oropeza nos expone las tesis doctrinales que buscaban identificar a los delitos graves del orden común:

- "Si los delitos graves son aquellos que privan al inculpado de la garantía de libertad caucional a que se refiere el artículo 20, fracción I de la Constitución";⁵⁸
- Si son aquellos cuya pena máxima puede ser la pena de muerte según el artículo 22 constitucional;
- "Si la determinación de tales delitos no es posible a menos que la propia Constitución los señale o una ley secundaria los determine,"⁵⁹ y

⁵⁸ HERRERA Y LASSO, Manuel, Estudios Constitucionales, 2a. serie, México, 1964, Jus, Pág. 33

- Si la determinación de gravedad debe ser una atribución del Congreso de la Unión atendiendo las circunstancias y al delito cometido.

De las cuatro tesis, la más controvertida es sin duda la cuarta, por cuanto esgrime una facultad un tanto discrecional del Congreso para la determinación de la causal de responsabilidad a cargo del Ejecutivo, para ello tengamos presente que el cuarto párrafo del artículo 111 constitucional asienta que: "Por lo que toca al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable."

Lo anterior, nos lleva a dos puntos importantes a considerar:

1. La calificación de gravedad de una conducta correría a cargo de la Cámara de Diputados que formularía la acusación ante el Senado. (Cuarto párrafo del artículo 110 constitucional), y
2. Para que el Senado proceda a la substanciación se requiere que la conducta calificada como grave esté debidamente tipificada como delito por la ley penal. (Cuarto párrafo del artículo 111 constitucional).

Para los juristas Ignacio Burgoa y Jorge Carpizo, correspondería al Senado la calificación de gravedad del delito, pero nosotros estimamos que ello sería imposible, pues el órgano acusador, que debe por tanto, valorar la

59 TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 14a. ed., México, 1976, Parrúa, Pág. 600

conducta es la Cámara de Diputados, quizá el Senado podría desechar la acusación por falta de tipicidad de la conducta, pero ¿como puede un órgano de sentencia establecer la gravedad del ilícito?, ¿se rompería o no con un equilibrio indispensable en el orden constitucional?. Además, al momento en que la Cámara de Diputados reciba una denuncia en contra del Ejecutivo deberá empezar por examinar si la conducta es considerada delito por la Ley Penal, lógicamente Federal, pues de lo contrario ¿cómo determinar la gravedad de una conducta que ni siquiera está tipificada?

Aceptar la facultad de la Cámara de Diputados para determinar la gravedad de un delito presumiblemente cometido por el omnímodo Presidente de la República, es abrir la puerta a una responsabilidad aparentemente cerrada por el constituyente.

No olvidemos que, como lo señala el Dr. Jorge Carpizo:

"Por tanto, no se puede interpretar restrictivamente la frase en cuestión, porque si no ¿qué se podría hacer jurídicamente ante un presidente que aboliera el sistema republicano y decidiera reelegirse, que suprimiera al poder legislativo o judicial, el sistema federal o las garantías constitucionales? Contestar que nada se puede hacer, equivaldría a manifestar que la Constitución es, como ya hemos dicho, una serie de declaraciones sin vigencia, o vigentes conforme a la voluntad presidencial; esto no es posible en un sistema constitucional: la norma constitucional establece la sanción correspondiente en caso de ser violada. La Constitución prevé los procedimientos para su propia defensa."

Si bien la reforma del 22 de julio de 1994 al Código Federal de Procedimientos Penales, originalmente no buscaba resolver la ambigua situación del Presidente de la República dentro del catálogo de sus responsabilidades, dicha reforma despeja jurídicamente la incógnita de lo que debe entenderse como delitos graves, de tal forma que el artículo 194 de la norma adjetiva penal federal consigna:

"Artículo 194.- Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales siguientes:

I. Del Código Penal Federal, los delitos siguientes:

1. Homicidio por culpa grave, previsto en el artículo 60, párrafo tercero;
2. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;
3. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;
4. Terrorismo, previsto en el artículo 139, párrafo primero;
5. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;
6. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;
7. Piratería, previsto en los artículos 146 y 147;
8. Genocidio, previsto en el artículo 149 bis;
9. Evasión de presos, previsto en los artículos 150 y 152;
10. Ataques a las vías de comunicación, previsto en los artículos 168 y 170;
11. Uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, previsto en el artículo 172 bis párrafo tercero;
12. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, párrafo primero, 195 bis, excepto cuando se trate de los casos previstos en las dos primeras líneas horizontales de las tablas contenidas en el apéndice

- I, 196 bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero;
13. Corrupción de menores o incapaces, previsto en el artículo 201; y pomografía infantil, previsto en el artículo 201 bis;
 14. Los previstos en el artículo 205, segundo párrafo;
 15. Explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal, previsto en el artículo 208;
 16. Falsificación y alteración de moneda, previsto en los artículos 234, 236 y 237;
 17. Falsificación y utilización indebida de documentos relativos al crédito, previsto en el artículo 240 bis, salvo la fracción III;
 18. Contra el consumo y riqueza nacionales, previsto en el artículo 254, fracción VII, párrafo segundo;
 19. Violación, previsto en los artículos 265, 266 y 266 bis;
 20. Asalto en carreteras o caminos, previsto en el artículo 286, segundo párrafo;
 21. Lesiones, previsto en los artículos 291, 292 y 293, cuando se cometa en cualquiera de las circunstancias previstas en los artículos 315 y 315 bis;
 22. Homicidio, previsto en los artículos 302 con relación al 307, 313, 315, 315 bis, 320 y 323;
 23. Secuestro, previsto en el artículo 366, salvo los dos párrafos últimos, y tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;
 24. Robo calificado, previsto en el artículo 367 cuando se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en los artículos 372 y 381, fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XV y XVI;

25. Robo calificado, previsto en el artículo 367, en relación con el 370 párrafos segundo y tercero, cuando se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en el artículo 381 bis;
 26. Comercialización habitual de objetos robados, previsto en el artículo 368 Ter;
 27. Sustracción o aprovechamiento indebido de hidrocarburos o sus derivados, previsto en el artículo 368 Quater, párrafo segundo;
 28. Robo, previsto en el artículo 371, párrafo último;
 29. Robo de vehículo, previsto en el artículo 376 bis;
 30. Los previstos en el artículo 377;
 31. Extorsión, previsto en el artículo 390;
 32. Operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis, y
 - 32Bis) Contra el ambiente, en su comisión dolosa, previsto en los artículos 414, párrafos primero y tercero, 415, párrafo último, 416, párrafo último y 418, fracción II, cuando el volumen del derribo, de la extracción o de la tala, exceda de dos metros cúbicos de madera, o se trate de la conducta precisa en el párrafo último del artículo 419 y 420, párrafo último.
 33. En materia de derechos de autor, previsto en el artículo 424 bis.
 34. Desaparición forzada de personas previsto en el artículo 215-a.
- II. De la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, el previsto en el artículo 2.
- III. De la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los delitos siguientes:

1. Portación de armas de uso exclusivo del ejército, armada o fuerza aérea, previsto en el artículo 83, fracción III;
2. Los previstos en el artículo 83 bis, salvo en el caso del inciso I) del artículo 11;
3. Posesión de armas de uso exclusivo del ejército, armada o fuerza aérea, en el caso previsto en el artículo 83 Ter, fracción III;
4. Los previstos en el artículo 84, y
5. Introducción clandestina de armas de fuego que no están reservadas al uso exclusivo del ejército, armada o fuerza aérea, previsto en el artículo 84 bis, párrafo primero.

IV. De la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, el delito de tortura, previsto en los artículos 3o. Y 5o.

V. De la Ley General de Población, el delito de tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138.

VI. Del Código Fiscal de la Federación, los delitos siguientes:

1. Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 fracciones I a la IV, cuando les correspondan las sanciones previstas en las fracciones II o III, segundo párrafo del artículo 104, y
2. Defraudación fiscal y su equiparable, previstos en los artículos 108 y 109, cuando el monto de lo defraudado se ubique en los rangos a que se refieren las fracciones II o III del artículo 108, exclusivamente cuando sean calificados.

- VII. De la Ley de la Propiedad Industrial, los delitos previstos en el artículo 223, fracciones II y III.
- VIII. De la Ley de Instituciones de Crédito, los previstos en los artículos 111; 112, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto la fracción V, y 113 bis, en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 112;
- IX. De la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, los previstos en los artículos 98, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto las fracciones IV y V, y 101;
- X. De la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, los previstos en los artículos 112 bis; 112 bis 2, en el supuesto del cuarto párrafo; 112 bis 3, fracciones I y IV, en el supuesto del cuarto párrafo; 112 bis 4, fracción I, en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 112 bis 3, y 112 bis 6, fracciones II, IV y VII, en el supuesto del cuarto párrafo;
- XI. De la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, los previstos en los artículos 141, fracción I; 145, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto las fracciones II, IV y V; 146 fracciones II, IV y VII, en el supuesto del cuarto párrafo, y 147, fracción II inciso b), en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 146;
- XII. De la Ley del Mercado de Valores, los previstos en los artículos 52, y 52 bis cuando el monto de la disposición de los fondos o de los valores, títulos de crédito o documentos a que se refiere el artículo 3o.

De dicha ley, exceda de trescientos cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el distrito federal;

XIII. De la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, los previstos en los artículos 103, y 104 cuando el monto de la disposición de los fondos, valores o documentos que manejen de los trabajadores con motivo de su objeto, exceda de trescientos cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el distrito federal, y

XIV. De la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, los previstos en el artículo 96.

La tentativa punible de los ilícitos penales mencionados en las fracciones anteriores, también se califica como delito grave."

Por último, vinculado con nuestro tema de acuerdo al tercer párrafo del artículo 110 constitucional, la sentencia que se dicte sólo podrá tener como sanciones la destitución y/o la inhabilitación.

Pasemos ahora al comentario del tercer párrafo del artículo 108 constitucional, que a la letra indica que:

"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."

La redacción del párrafo tercero del artículo 108 de la Constitución engloba los servidores públicos responsables de los tres poderes de los Estados. Su inclusión en el texto de la República implica para ellos un doble régimen de responsabilidades, uno Federal y otro local emanado de las constituciones de cada entidad.

Sobre esta disposición constitucional los autores José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés apuntaron:

"La nueva causal de responsabilidades atiende a las evoluciones recientes del federalismo cooperativo según el cual se ponen a disposición de la autoridad local elementos fiscales de la Federación, que deben ser utilizados en cumplimiento de los convenios suscritos."

Por nuestra parte, consideramos que es correcto el alcance del párrafo constitucional, en virtud de que cuando un elevado servidor público lesiona con su conducta tanto fondos federales como la integridad del "Pacto Federal", su conducta debe ser conocida por las autoridades federales, pues pudiera darse el caso de que el indebido proceder quedara cocinado en las fronteras de las provincias "virreinales."

En el debate del 17 se argumentó que una medida como la que se contiene en el párrafo en comento, vulnera la soberanía de los Estados, a lo que el diputado Jara contestó con puntual acierto que el no establecer la responsabilidad [entonces limitada a los diputados locales y a los

gobernadores] de tales funcionarios por indebida conducta, ésta afectaría no sólo al Estado sino lo más sagrado: a toda la Nación.

Por último, comentaremos el cuarto y final párrafo del artículo 108 constitucional, el cual reza:

"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 un empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios."

Este párrafo buscó garantizar que los principios jurídicos que se inspiraron en la llamada "renovación moral" estuvieran presentes en los niveles de gobierno federal y municipal, para ello el artículo 2o. transitorio del decreto de reforma constitucional, dispuso el plazo de un año a más tardar para que las Legislaturas Locales cumplieran con este mandato constitucional.

III.2 Facultados para expedir las Leyes de Responsabilidades

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

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo

precepto cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

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

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

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

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

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

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia

ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Este artículo vino a establecer en su primer párrafo después de su reforma de 1982, el deber del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados de expedir en el ámbito de sus respectivas competencias, leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Estos ordenamientos deberían incluir en su contenido las responsabilidades de naturaleza política, penal y administrativa, en tanto que la responsabilidad penal deberá estar comprendida en el Código sustantivo relativo a dicha materia. Conforme a los principios establecidos en la propia Constitución Federal.

Por lo que hace a la responsabilidad política, la fracción 1 del artículo 109, consigna que se impondrá ésta a través del juicio político a los más altos servidores públicos de la Federación y de los Estados, cuando éstos incurran en actos u omisiones que perjudiquen los intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los mismos.

Tales intereses públicos fundamentales y su consecuente buen despacho son identificados por el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de lo cual nos ocuparemos posteriormente.

La fracción I del artículo 109 constitucional, viene así, a establecer las causales generales que podrá motivar un juicio político, dejando a las leyes (federales y locales) la determinación de las causales particulares que perjudiquen el interés público fundamental y su correcto despacho.

Agrega la fracción en comento que el juicio político no procede "por la mera expresión de ideas." Tal previsión vinculada con el artículo 61 constitucional, encargado de velar por el respeto al derecho de la expresión parlamentaria. En tal tenor, el artículo 61 de la Carta del 17 indica en su primer párrafo que: "Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvénidos por ellas". Como podemos ver esta garantía parlamentaria implica por consecuencia una importante excepción a las causales del juicio político, con la cual se busca evitar que tal procedimiento se convierta en una mordaza para los representantes de la soberanía popular.

Por su parte, la fracción II del artículo 109 constitucional reza:

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

La consignación anterior reviste un enorme significado para hacer realidad el régimen de responsabilidad penal de los servidores públicos, por cuanto que prevé que las conductas delictivas de tales servidores deben estar precisadas como ya se dijo, en el Código sustantivo de la materia. Afortunada esta consignación, pues como se vio en los casos de las Leyes de Responsabilidades de 1940 y 1980, la desaparición de conductas delictivas en tales normas produjo en procesados y sentenciados las bondades que otorga el tercer párrafo del artículo 14 constitucional y 57 del Código Penal.

Con lo previsto en la segunda fracción del artículo 109 de la Constitución se da un marco de existencia autónoma a la responsabilidad penal de los servidores públicos, ubicado en el ordenamiento sustantivo correcto lo que evita una atomización de tal responsabilidad.

Por otra parte, el penúltimo párrafo del artículo 109 constitucional consagra la figura del enriquecimiento ilícito, el cual será sancionado en los casos y circunstancias en que las normas lo prevean.

El enriquecimiento ilícito se identifica constitucionalmente cuando los servidores públicos "durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran o se conduzcan como dueños sobre ello, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar."

Como se vio en su oportunidad, esta figura nació normativamente en la Ley de Responsabilidades de 1940, siendo atacada en su origen de anticonstitucional. Cuarenta y dos años después esta figura se incorpora al texto fundamental a través de los artículos 22 y 109 de la propia Constitución, despejando así la dudosa constitucionalidad de tan importante figura.

Los juristas José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, comentaron que "para evitar defraudaciones y simulación patrimonial, se incluye [en el texto constitucional] tanto la adquisición de bienes como la circunstancia de que

los servidores públicos se conduzcan como dueños sobre bienes que formalmente no formen parte de su patrimonio."

La sanción que constitucionalmente se impone al enriquecimiento ilícito es el decomiso con la consecuente privación de la propiedad de los bienes afectados, dejándose a la ley secundaria la facultad de sumar a esta sanción aquéllas otras que se estimen necesarias.

Por su parte, la fracción III del artículo 109 constitucional incorpora a partir de la reforma que venimos comentando, la existencia de un novel régimen de responsabilidades administrativas, las cuales se aplicarán a todo servidor público que no cumpla con el "código de conducta" que la misma Constitución basado en los principios de "legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia", que se deben observar con motivo del desempeño del empleo, cargo o comisión.

Reitera la Constitución que los procedimientos que surjan en razón de las responsabilidades política, administrativas, y penales, se desarrollarán en forma autónoma, cuidando únicamente que no se apliquen dos sanciones idénticas sobre una misma conducta.

Ante el desconocimiento específico de la materia de auditoría y control, se podría caer en la apreciación fácil de ver innecesaria la existencia de tres regímenes o clases de responsabilidades de los servidores públicos, sí como se desprende de la disposición constitucional enunciada, es posible que los procedimientos seguidos produzcan una sanción idéntica sobre las cuales deberá prevalecer la más favorable al infractor.

En realidad es nuestra convicción que el régimen de responsabilidades surgido de la reforma de 1982, está correctamente pensado, pues aunque hipotéticamente un alto servidor público es sujeto de responsabilidad administrativa; penal, y política, en la práctica, en virtud de la jerarquía elevada de un servidor, resulta casi imposible imaginar la aplicación de una responsabilidad administrativa, v. gr. imaginemos la viabilidad de una queja o denuncia fundada en una causal de responsabilidad administrativa en contra de un Secretario de Estado determinado, ¿qué tan factible es que otro Secretario pueda sancionar a un homólogo, que inclusive puede ser políticamente más poderoso? pero ahí donde el control interno puede fallar surge la posibilidad de un control externo ejercido por el Congreso de la Unión, que en el siempre deontológico mundo constitucional, es independiente al poderío de un Secretario de Estado acusado por dañar los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

Pongamos un ejemplo de sanciones diferentes producidas en razón de la conducta de un servidor público:

- Responsabilidad política: Destitución.
- Responsabilidad penal: Prisión por cinco años.
- Responsabilidad administrativa: Inhabilitación por diez años

Para concluir nuestro comentario debemos apuntar, que el último párrafo del artículo 109 constitucional concede la llamada acción popular, a través de la que a "cualquier ciudadano, bajo su más estrecha responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia

ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo", es decir las causales generales de la responsabilidad política.

La acción popular estaba prevista en el artículo 111 del texto original de la Carta del 17, pero sin establecer el término "bajo su más estricta responsabilidad". No cabe duda que la intención del reformador fue evitar la presentación de acusaciones anónimas o apócrifas, que en tratándose de los servidores públicos cuyo nivel los ha identificado con el término popular de "políticos", los haría blanco recurrente de revanchas de partido amparadas en un cobarde anonimato.

En síntesis, podemos apreciar que el mérito del reformador fue establecer en forma clara las clases, naturaleza y fines de las responsabilidades administrativa, penal y política, eliminando confusiones terminológicas pretéritas, y desapareciendo figuras que habían demostrado su ineficacia tal como lo fue el llamado jurado popular.

III.3 Sujetos de Juicio Político

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero

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

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

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

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

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

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

El presente artículo constitucional establece los sujetos; órganos; sanciones, y principios fundamentales con relación a la responsabilidad política.

El primer párrafo del artículo en comento consigna que:

"Podrán ser sujetos del juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de

participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.”

Como podemos ver, el primer párrafo del artículo 110 constitucional viene a enumerar los servidores públicos "federales" sujetos a la responsabilidad política. De tal precepto podemos destacar que se incluyeron en la enunciación los directores generales o sus equivalentes de la administración pública federal paraestatal, así como a los magistrados de circuito y jueces de circuito y jueces de Distrito y a los magistrados y jueces del fuero común y al procurador general de justicia del Distrito Federal.

Para terminar nuestro comentario con relación al primer párrafo del artículo 110 constitucional debemos acotar que por reforma del 10 de agosto de 1987, se agregan como sujetos de responsabilidad política a los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal. De igual forma se aprovechó la adición para sustituir el término "Jefe del Distrito Federal" por el de "titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal." Lo que pareció anticipar a la reforma de 22 de agosto de 1996 al artículo 122 constitucional: por la cual se estableció que en el territorio más poblado de México después del Estado del mismo nombre, se le reconoció a sus habitantes, una ciudadanía local capaz de hacer realidad la elección del "titular del órgano de gobierno del Distrito Federal."

Por la especial naturaleza del Distrito Federal, éste carece de Constitución local, por lo cual y en atención a la referencia invocada en el segundo párrafo del artículo 110, estimamos correcto el incluir como sujetos de responsabilidad política a los Magistrados del Fuero Común del propio

Distrito, pero estimamos exagerado que toque al Congreso de la Unión el conocer de la acusación y proceso respectivo, más equilibrado sería que esta tarea recayera en la Asamblea Legislativa, órgano que resuelve sobre los nombramientos que al respecto le presente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Base cuarta, fracción I del numeral 122 constitucional).

Por la reforma del 22 de agosto de 1996, se incluyeron como sujetos a juicio político los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, así como a los miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral y al secretario Ejecutivo de éste.

Pasemos ahora al comentario del segundo párrafo del artículo 110 constitucional el cual en forma un tanto similar al tercer párrafo del artículo 108 consigna que:

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

Como se desprende del párrafo transcrito, inmersos en el artículo 110 constitucional destinado a establecer los sujetos de responsabilidad

política; serán los altos servidores públicos de los Estados los únicos funcionarios locales a los que les es aplicable el régimen a que se refiere el precepto, quedando sujetos estos mismos servidores a un doble régimen de responsabilidad política: El federal y el local.

A diferencia de lo que marca el tercer párrafo del artículo 108, el segundo párrafo del artículo 110 agrega el término de "graves" a las violaciones a la Constitución o a la Ley Federal de Responsabilidades que definan o tipifiquen en que consiste la "gravedad" de la conculcación. Nosotros entendemos que tal gravedad está identificada con las causales que comprenden los atentados a los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, contemplados en el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades, misma que dan lugar al juicio político de los servidores públicos de la federación.

Ya dijimos en el comentario correspondiente al artículo 108 constitucional, que José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés califican de federalismo cooperativo, a aquél que por virtud de diversos convenios se realiza el acuerdo de determinadas tareas que importan el manejo de recursos federales, por parte de los Estados con base en los artículos 26 y 116 fracción VI de la Constitución, en este marco de federalismo cooperativo nace la razón por la cual, para garantizar el debido manejo de recursos federales administrados por los Estados, se incluye como causal de responsabilidad política para los altos servidores públicos locales, el debido manejo de fondos y recursos federales.

Por otra parte, el párrafo segundo del artículo 110 en comento prevé, en exacto cumplimiento de los principios del federalismo, que la resolución que se dicte por parte del órgano legislativo federal (Senado) será únicamente declarativa, pues le corresponderá al órgano legislativo local emitir la resolución definitiva. En los tiempos del régimen de partido hegemónico, podía darse el caso de que cuando la resolución declarativa recaiga sobre un Gobernador, éste invitara a la Diputación local a unas vacaciones, evitando así la instalación del jurado entre tanto se resuelve políticamente el entuerto; sin embargo, no olvidemos que la Constitución prevé un procedimiento tendiente a restablecer el propio orden legal institucional, este procedimiento está establecido en el artículo 76 fracciones V y VI, que facultan respectivamente al Senado para:

"Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quién convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso".

Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo

de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante el conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y la del Estado.

Sobre estas atribuciones senatoriales el maestro Manuel González Oropeza nos dice:

"Las fracciones V y VI del artículo 76 han sido las facultades exclusivas debatidas. La declaración de desaparición de poderes pretende cubrir la acéfala de poderes y entraña la función de decidir sobre la legitimidad de los mismos. Desde 1879 en que se utilizó por vez primera esta facultad, hasta 1975, el Senado destituyó a gobernadores y legislaturas, sin apearse estrictamente al texto constitucional. No fue sino hasta 1978 que se reglamentó la fracción V y, paradójicamente, a partir de entonces no se ha vuelto a ejercer esta atribución."

Volvemos nuestra atención al artículo 110 constitucional, que en su párrafo tercero, contempla los tipos de sanciones que podrán producirse como resultado de un juicio político, estas sanciones pueden ser: la destitución y/o inhabilitación. Como podemos observar las penas recogidas son aquellas destinadas a los otrora "delitos oficiales" por el original artículo 111. No hacemos mayor reflexión en torno a los castigos, pues los mismos son retomados en el apartado ulterior dedicado a la responsabilidad política, en el marco de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El cuarto párrafo del artículo 110 de la Constitución de 1917 establece los órganos que intervendrán con motivo de un procedimiento político, de tal suerte que:

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

Analicemos las partes que integran el párrafo en estudio:

Queda claro que los órganos encargados de substanciar el procedimiento son la Cámara de Diputados [órgano de acusación] y la Cámara de Senadores [órgano de sentencia]. A primera vista parecería que la distribución de competencias enmarcadas en el actual artículo, es la misma a aquélla contenida en la Constitución de 1857 una vez restablecido el Senado en 1874; sin embargo, es no es así, pues la Carta del 57 le daba a la Diputación la tarea de asumir las funciones de órgano "instructor" y no de simple "acusador", este último término puede colocar en estricto sentido a la Cámara de Diputados en el papel de un simple "querellante", afortunadamente el propio párrafo termina disponiendo que la Cámara de Diputados substanciará el procedimiento respectivo respetando el derecho de audiencia del inculcado, con estas consignaciones debemos interpretar que el monopolio de la acción "política" corresponde a la Diputación, quién después de substanciar un procedimiento de investigación determinará si existen elementos suficientes para hacer llegar la acusación al Senado;

Un punto muy importante del párrafo en comento es el determinar que la votación que se tome para declarar que hay lugar a la acusación ante el Senado, será la resultante de la mayoría absoluta del número de Diputados presentes en la sesión, pues con anterioridad "se computaba como si los ausentes votaran en contra de la acusación o, en su caso, condena del enjuiciado",

Por último, y tal como lo preveía la exposición de motivos correspondiente, en los juicios políticos se respetarán las garantías de audiencia y defensa, consagradas básicamente en los artículos 14 y 16 constitucionales.

El quinto párrafo del artículo 110 señala que:

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

Esta parte del artículo 110 constitucional recoge los principios establecidos en el párrafo que le antecede pues declara:

- Que la votación se tomará por los Senadores presentes en la sesión, y
- Se salvaguardarán las garantías de audiencia y defensa del "acusado."

La diferencia radica, en que mientras que para el órgano de acusación se requiere votación de la mayoría de los Diputados presentes, en el caso del órgano de sentencia, se establece la votación de las dos terceras partes de los Senadores presentes.

Este párrafo tal y como lo explicaba la exposición de motivos, sustituyó el término anglosajón de "gran jurado" por el de "jurado de sentencia."

El sexto y último párrafos del artículo 110 constitucional rezan "las declaraciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables", lo que se traduce en que frente a las resoluciones que se emitan, el derecho no reconoce la existencia de recurso alguno, de ahí que el artículo 73 fracción VIII de la Ley de Amparo, expresa que el juicio de garantías es improcedente "contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana y discrecionalmente."

La razón de esta causal de improcedencia del juicio de amparo la explica el acreditado jurista Don Antonio Robles Serrano diciendo: "Es obvio que si las autoridades a que se refiere cuentan con facultades, que les son conferidas por la Constitución correspondiente, para resolver soberana y discrecionalmente, no es factible invalidar sus actos mediante el juicio de amparo, ya que, de prosperar éste, se acabaría con tales soberanía y discrecionalidad."

Pese a lo anterior, nos recuerda el Mtro. J. Jesús Orozco Enríquez que "cabe advertir, sin embargo -como lo ha puesto de relieve la doctrina y la propia jurisprudencia de la Suprema Corte desde el Siglo pasado-, la procedencia del juicio de amparo es posible en caso de que no se satisfagan los presupuestos constitucionales," v. gr. el respeto a la garantía de audiencia.

III.4 El Juicio de Declaración de Procedencia en el Artículo 111 Constitucional

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

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el

inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

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

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

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

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

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

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

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

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

Este artículo constitucional está destinado, a partir de la reforma de 1982, a establecer los principios reguladores del otrora "desafuero", hoy requisito de "procedencia", para poder instaurar un juicio de naturaleza penal en contra de aquellos servidores públicos, que por virtud de su elevado encargo, gozan de una protección constitucional tendiente a garantizar la marcha institucional a través de la no afectación de su libertad personal.

Sobre esta protección personal con efecto no procesal penal, el jurista Guillermo Colín Sánchez, nos expresaba que la inmunidad que se desprende del artículo 111 constitucional, debe ser:

"Considerada lato sensu como el privilegio de que gozan ciertos funcionarios públicos para no ser objeto de persecución penal ni sujetos a la acción de los tribunales ordinarios, durante o en el desempeño de sus

cargos, sin ajustarse previamente al procedimiento que la ley determina, es algo que nuestras leyes fundamentales han venido postulando reiteradamente; con algunas variantes, es cierto, pero sin alterar la esencia de ese principio que tiende a mantener un justo equilibrio entre el arbitrio del poder y los embates de las corrientes anarquizantes".

Del pensamiento expresado, podemos extraer las siguientes tesis:

1. La inmunidad o protección constitucional de los servidores públicos, cuyos cargos son representativos de los Poderes del Estado ha estado presente a lo largo de nuestra historia jurídica nacional;
2. La inmunidad no constituye impunidad, pues la protección constitucional puede retirarse a través del procedimiento que la propia norma establece, y
3. La finalidad de la inmunidad es garantizarle a los órganos del Estado su titularidad frente a los peligros que conlleva la vida político-partidista.

Después de las ideas introductorias expuestas, pasemos a identificar a los servidores públicos federales que gozan de la protección constitucional conocida en el pasado como fuero, así, el primer párrafo del artículo 111 constitucional reza:

"Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la

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

Este primer párrafo del artículo 111 constitucional recoge algunos de los servidores públicos a los que el antiguo artículo 108 les reconocía fuero constitucional, pero adiciona a partir de la reforma de 1982 a los jefes de departamento administrativo, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y al Jefe del Departamento del Distrito Federal; sin embargo, por enmienda del 10 de agosto de 1987, se cambió este último término por el de "titular del órgano de gobierno del Distrito Federal", y se adicionaron a los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal con motivo de la creación de dicho cuerpo colegiado.

Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996 se incorporaron los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y se modificaron las denominaciones relativas a las Diputados a la Asamblea, así como del Jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal.

El poder reformador no incorporó a la hoy figura de la "inmunidad constitucional" a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal pese a que sus homólogos locales son reconocidos en el párrafo cuarto del propio artículo 111 constitucional, el que a nuestro juicio debe ser corregido.

Otro aspecto que nos debe llamar la atención es que en tanto que el artículo 110 párrafo primero de la Constitución extiende la responsabilidad de naturaleza política a "los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, y a los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos", el artículo 111 constitucional no les otorga a éstos la protección de la inmunidad procesal-penal. En otros términos podemos decir que no todos los sujetos de responsabilidad política están protegidos de "los embates de las corrientes anarquizantes" a través de la figura de la inmunidad, situación que revela una desproporción entre el deber político y el derecho a la protección constitucional, desproporción criticable e injustificada, máxime si recordamos que en el texto original del primer párrafo del artículo 108 constitucional, se reunían a los servidores públicos federales obligados a responder tanto por los otrora "delitos oficiales" hoy causas de responsabilidad política, como por "delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo", dejándose al antiguo artículo 109 constitucional, el procedimiento que se debería seguir para el desafuero.

Un punto encomiable de la reforma de 1982 fue el precisar al final del primer párrafo del artículo 111 constitucional que "la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado", el alcance de esta disposición es el mismo que se logró en materia del juicio político, establecida en el cuarto párrafo del artículo 110, pues hasta antes de la reforma de 1982 "se computaba como si los ausentes votaran en sentido opuesto a que se procediera penalmente contra el inculpado (en tanto que se requería la mayoría absoluta de todos los integrantes de la Cámara)".

En complemento a lo anterior, el segundo párrafo del artículo 111 en comento agrega que:

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

El párrafo transcrito, junto con el segundo párrafo del artículo 114 constitucional, viene a reforzar nuestro argumento, en el sentido de que la inmunidad constitucional no se traduce en impunidad procesal, pues de conformidad con el artículo 114 constitucional, "los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111"; por su parte, este último artículo nos expresa que la resolución de la Cámara de Diputados en

sentido negativo no prejuzga la veracidad de los hechos o actos en que se funda la imputación.

Esta institución (procedencia) cuyo candado se garantiza por medio de los dos artículos constitucionales, presenta dos cuestiones importantes, una positiva y otra negativa.

La positiva se traduce en lo ya reiterado: en no ser la inmunidad sinónimo constitucional de impunidad.

La negativa se traduce, en que si bien la prescripción se interrumpe en tanto el servidor público, presunto responsable, ocupa el cargo protegido constitucionalmente, no es menos cierto que en tanto éste termine su encargo, el tiempo y no pocas, "personas", pueden encargarse de desvanecer los elementos probatorios de la conducta imputada. Frente a esto la legislación adjetiva penal debería permitir una integración de averiguación previa que estuviera en "resguardo" y no en "reserva", en tanto llega el momento de ejercitar la acción penal.

Por último, en tomo a este segundo párrafo del artículo 111 constitucional, se impone una aclaración gramatical, pues dicho párrafo inicia consignando que: "Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior", error gramatical pues no se puede suspender aquello que por disposición de la Constitución aún no comienza.

Pasamos ahora a la revisión del tercer párrafo del artículo 111, el cual indica que: "Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder, el

sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen en arreglo a la ley". Consideramos innecesario algún comentario.

Un párrafo muy importante a nuestro juicio del artículo 111 constitucional, es el cuarto, pues a la letra señala que: "Por lo que toca al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base a la legislación penal aplicable."

Del párrafo anterior, y de los correspondientes de los artículos 108, párrafo 2º y 110 párrafos 4º, y 5º constitucionales, se concluye que en materia de responsabilidad del Presidente de la República serán:

Órganos:

El órgano de acusación será la Cámara de Diputados.

El órgano de sentencia será la Cámara de Senadores.

Tipicidad:

Los tipos penales "graves", consignados en el Código Federal de Procedimientos Penales y desprendidos de las Leyes federales encargadas de consignar delitos, v. gr. Código Penal Federal, Leyes Fiscales, Leyes Sanitarias, Leyes Aduaneras, etc.

Procedimiento:

El procedimiento será aquel que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos consigna para el juicio político.

Sanción:

La destitución y/o inhabilitación.

En el caso de la sanción, estimamos que ésta debe ser aquélla que se establece para la responsabilidad política, y no aquéllas que se deriven de la responsabilidad penal, por las siguientes razones:

- El órgano de sentencia es un órgano no formalmente jurisdiccional por lo cual la pasión política de una resolución podría estar encima de una decisión técnico-jurídico.
- La destitución e inhabilitación son castigos más que suficientes en su impacto moral y anímico para quien ocupa el cargo político más importante en México.

Solamente se estima oportuno agregar la confiscación de bienes por enriquecimiento ilícito con lo cual se daría, consecuentemente, una pena equivalente a una especie de "muerte en vida."

Por lo que toca a la inmunidad de los altos servidores públicos de los Estados el artículo 111 constitucional en su párrafo quinto apunta:

"Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la

declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda".

De ese párrafo destaca que a partir de la reforma de 1982 se incorporaron al texto constitucional a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, también es de subrayar que después de la enmienda se estableció como reconocimiento a la "soberanía" del congreso local, que tocaría a estos órganos legislativos el recibir de la Cámara de Diputados Federal la declaración de procedencia, para actuar al tenor de lo dispuesto por la normatividad local.

Grave problema el anterior, pues tal parece que al igual que en el juicio político federal, corresponderá a las legislaturas del Estado la imposición de penas por la comisión de delitos federales.

Nuestro punto de vista sobre la interpretación que debe tener el párrafo en comento es el siguiente:

1. La Cámara de Diputados Federal al estimar que hay elementos para declarar la procedencia hará la solicitud respectiva a la legislatura local;
2. La Legislatura local analiza los argumentos y pruebas aportadas por la Cámara de Diputados Federal y declara la procedencia, y
3. Declarada la procedencia el Ministerio Público Federal integrará la averiguación previa "por la comisión de delitos federales" y hará la

consignación correspondiente ante el juez federal para que resuelva conforme a derecho.

El párrafo sexto del artículo 111 constitucional, establece que "las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables". Este párrafo al igual que el sexto del artículo 110 busca dar certidumbre, a través de lo definitivo de las resoluciones que se dicten tanto en materia de responsabilidad política como en materia de declaración de procedencia; sin embargo, no olvidemos que tales resoluciones no deben estar viciadas en su origen, es decir que en la sustanciación procesal se deben observar los principios y garantías que la Constitución y las leyes establecen en favor del inculpado. Si bien en el caso de los servidores públicos federales corresponde a la Cámara de Diputados el declarar la procedencia, el párrafo en comento habla de la Cámara de Senadores, en razón de lo previsto en el párrafo cuarto en materia de la responsabilidad del Presidente de la República.

Por su parte, el párrafo séptimo del artículo 111 constitucional indica que: "El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto."

El autor José de Jesús Orozco Enríquez estima que "el artículo 111 en vigor establece una innovación al prever que, en caso de que el inculpado sea absuelto, puede reasumir su función y sí, por el contrario, la sentencia

fuese condenatoria por un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá al reo la gracia del indulto", con lo cual se busca robustecer el régimen de la responsabilidad penal de los servidores públicos, en especial de aquellos de alta jerarquía.

Al inicio de este apartado expresamos que el régimen de responsabilidades de los servidores públicos tiene cuatro vertientes: la administrativa, la política, la penal y la civil, en el caso de ésta última el párrafo octavo del artículo 111 la toca someramente, pues señala que "en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

Lo anterior, ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis:

"RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación

ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Abril de 1996

Tesis: P. LX/96

Página: 128

Por otro lado, es curioso que, el párrafo octavo del artículo 111 constitucional asiente el término "cualquier servidor público", pues como se ha demostrado, el artículo 111 constitucional está destinado a delimitar los sujetos y procesos referentes a la declaración de procedencia, lo que queda claro con el párrafo en estudio, es que son sujetos de responsabilidad civil "todos" los servidores públicos inscritos en el concepto integral que nos impone el artículo 108 constitucional.

La responsabilidad civil nace por los daños y perjuicios que causa el servidor público con su hacer, con su no hacer, con su dar o con su no dar.

No pasemos por alto que en estricto sentido jurídico esta responsabilidad civil se puede surtir tanto a favor del particular afectado, como a favor del Estado-patrón también afectado.

En el caso de los altos servidores públicos no se requiere tal y como lo establece la Constitución, declaración de procedencia para enderezar la acción civil tendiente a resarcir el daño y/o perjuicio causado.

Por su parte, el artículo 111 en sus párrafos nueve y último consigna que:

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

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

Si bien es cierto que la doctrina estima correctamente que "los dos últimos párrafos del artículo 111 vigente, por su parte, establecen ciertas características de las sanciones económicas para el caso de delitos patrimoniales cometidos por los servidores públicos; estos preceptos, estrictamente, están fuera de lugar pues no corresponden a disposiciones materialmente constitucionales" no lo es menos que la intención gubernamental fue asegurar constitucionalmente, a través de la enmienda

de 1982 el alcance de las sanciones, con el objeto de fincar sólidamente la teleología de la reforma.

III.5 Salvedades del Juicio de Procedencia

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

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

En este precepto normativo constitucional se consigna que:

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

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

Como podemos ver, el nuevo contenido del artículo 112 constitucional, a partir de su reforma de 1982, busca definir claramente que la inmunidad constitucional establecida en el artículo 111 de la Carta fundamental, tiene por objeto la protección de la función y no la protección de la persona, pues cuando ésta última se encuentra separada de su encargo queda desprovista del velo de la inmunidad.

Los cambios introducidos al en antaño "fuero constitucional" revisten de un enorme significado, pues hasta antes de la enmienda, la Suprema Corte había establecido "que el 'fuero', no era renunciable por tratarse de una prerrogativa parlamentaria de orden publico y, por el cual, se llegó a considerar que el disfrute de una licencia no suspendía la vigilancia de la prerrogativa al 'fuero', (véanse, por ejemplo, las ejecutorias relativas a Madrazo, Carlos A. y Joffre Sacramento, Semanario Judicial de la Federación, quinta época, respectivamente T. LXXXVII, PP. 1887 y 1884; y T. LXXXVIII pp. 325-329)."

Si bien cada caso en lo particular reviste de circunstancias y elementos propios hablando en los siempre peligrosos términos "generales", podemos expresar que a nuestro juicio es urgente que se legisle con relación al alcance y excepciones de la hoy inmunidad constitucional, pues existen aún los casos de "servidores públicos" que agazapados en su cargo, trastocan los más elementales deberes que impone la civilidad republicana.

A riesgo de revelarnos poco serios, permítasenos puntualizar que los mayores abusos (al menos de los que hemos sido simples testigos ciudadanos) provienen de los legisladores, quienes si bien están obligados

a poner su talento y/o sensibilidad a la tarea de sumar su voluntad hacia la creación de leyes que den cauce a las aspiraciones de justicia de un pueblo como el nuestro, no son pocas las veces en que un "ingenuo" policía de tránsito detiene a un flamante congresista por no respetar alguna disposición vial, a lo que de inmediato se responde con una "placa" cuyo brillo destumbra al incauto agente. Recordamos el caso de un legislador ya fallecido, compañero de las aulas, quien al sobrarle boletos para un espectáculo público decidió "revenderlos", al momento en que un inspector procedió a detenerlo el legislador se identificó.

Basta ya de abusos por parte de quienes han jurado respetar la Constitución y las leyes que de ésta emanen. La inmunidad a nuestro parecer se debe "limitar" sobre aquellas conductas vinculadas al quehacer público encomendado ¿O acaso el legislador que revende boletos o no respeta un alto del semáforo se encuentra ejerciendo sus tareas constitucionales?

Para introducir un cambio por muchos deseado, sometemos a consideración una reforma al artículo 112, que podría estar cercana a la siguiente redacción:

"No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia [se suprime: el párrafo primero] el artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo o bien estando en funciones cometa una conducta delictiva ajena o desvinculada a las tareas propias del cargo.

Cuando se siga proceso penal en contra de persona alguna ésta no podrá desempeñar, ocupar o reasumir una función o cargo de los descritos en el artículo 111, "hasta en tanto no se resuelva su situación penal, y siempre y cuando quede absuelta."

Por último, debemos puntualizar que el contenido del artículo 112 sólo le es aplicable a los altos servidores públicos del gobierno federal.

III.6 Obligaciones y Sanciones Administrativas

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

Este artículo constitucional establece los principios reguladores de la responsabilidad administrativa, la cual tiene su génesis a partir de la reforma de 1982.

1. Ratifica el deber de los Congresos legislativos tanto federal como locales, de establecer normas relativas a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. (Cfr. artículo 109, primer párrafo)

2. Reitera el código de conducta de los servidores públicos, mismo que da sustento a los actos u omisiones sancionables en los términos de las fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades, o las del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, según sea la aplicable.

3. Confirma la autonomía del procedimiento disciplinario a través de la cual se harán efectivas las responsabilidades administrativas. (Cfr. artículo 109, sexto párrafo)

4. Establece las sanciones básicas en que descansará la efectividad del régimen disciplinario: Suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica. La Ley Federal de Responsabilidades agrega en su artículo 53 las figuras del apercibimiento y amonestación tanto públicos como privados, y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos sigue considerando la figura de la amonestación pública o privada, pero ya no considera como sanción administrativa el apercibimiento.

5. Fija el monto que podrá alcanzar la sanción económica por responsabilidad administrativa, cuyo límite es el mismo que se reserva para la responsabilidad penal. (Cfr. artículo 111, último párrafo).

Si bien es cierto que el régimen de responsabilidad administrativa se define con meridiana claridad a partir de la reforma de 1982, no olvidemos que la Constitución ya contenía algunos preceptos que aunque fuera en forma no muy precisa, ya establecían algunas sanciones que pueden ser consideradas, por su naturaleza, de administrativas.

III.6.1 Las Obligaciones de los Servidores Públicos

Como lo expusimos ya en este trabajo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos siguen vigentes, la primera con ámbito de aplicación para el Distrito Federal y, en el ámbito federal, solo para el Juicio Político y, la segunda con ámbito de aplicación en la Administración Pública Federal y demás entes del Estado Mexicano.

Por lo anterior, en este espacio analizaremos las obligaciones de los servidores públicos, frente a los preceptos normativos referidos, cuyo incumplimiento constituye la infracción administrativa, y da lugar a la aplicación de las sanciones correspondientes. "Dichos preceptos establecen el 'Código de conducta ético en el servicio público', con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público y de esta

manera a nivel instrumental se cristalizan algunos de los enunciados de la traducción del término 'legalidad', vistos anteriormente como modalidades de la directiva general de renovación moral de la sociedad".⁶⁰

La mecánica que sigue nuestro sistema jurídico par la determinación de las infracciones disciplinarias presenta la ventaja de que, ante la realización del hecho, no queda lugar a dudas de que se está frente a una infracción administrativa cuando la conducta es contraria al mandato contenido en alguna de las fracciones de los artículos referidos de las citadas leyes.

Anteriormente no existía una enumeración de obligaciones, lo que dio lugar a expresiones como la del Maestro Gabino Fraga, en el sentido de que "La determinación de las faltas disciplinarias significa muy serias dificultades, al grado de que no siendo fácil señalar una a una las obligaciones de cada empleado, se puede afirmar que tampoco puede hacerse una enumeración de sus infracciones. Por regla general, las disposiciones legales se limitan, ante esa posibilidad, a definir la falta de cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo".⁶¹

Las obligaciones del servidor público se encuentran también en dos tipos de ordenamientos jurídicos, que tienen su origen en la Constitución uno en el artículo 123 y el otro en los artículos del 108 al 114 del mismo ordenamiento.

60 Tomado de DEL VAL BLANCO, Enrique, *Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1986. Pág. 97.

61 *Ibidem*. Pág. 70.

El primero de estos dos aspectos es el laboral, a través del cual el servidor público es sujeto de derechos y obligaciones, en el segundo aspecto es de índole disciplinario y además impone obligaciones al sujeto derivadas de los propósitos que las leyes fijan, encaminadas a conseguir el bien público.

La responsabilidad administrativa tiene su origen en el incumplimiento de obligaciones, las cuales están contempladas en términos generales en los principios antes señalados que son legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que hacen referencia en forma expresa en el artículo 109 constitucional y en los propios artículos, 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

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

Como lo hemos mencionado, muy similar al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se estableció el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, este nuevo precepto reproduce casi en su totalidad las 24 fracciones relativas a las Obligaciones de los Servidores Públicos de la

Ley anterior, cambiando mínimamente el sentido en algunas de sus fracciones.

A manera comparativa se presentan a continuación ambos ordenamientos, describiendo en primer término el artículo 47 de la anterior Ley y seguidamente, las fracciones del artículo 8 de la nueva norma, según corresponda su contenido respecto de la primera:

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
<p>ARTÍCULO 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:</p>	<p>ARTÍCULO 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:</p>
<p>I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;</p>	<p>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;</p>
<p>II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;</p>	<p>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;</p>
<p>III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que</p>	<p>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;</p>

están afectos;	
IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;	V. 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;
V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.	VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;	
VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;	
(REFORMADA, D.O. 21 DE JULIO DE 1992) VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;	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;
IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;	VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;
X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y	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;

<p>otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;</p>	
<p>XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;</p>	
<p>XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;</p>	<p>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;</p>
<p>XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;</p>	<p>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 aquellos 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.</p>
<p>XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;</p>	<p>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.</p>
<p>XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI", y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño</p>	<p>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</p>

<p>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;</p>	<p>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.</p> <p>Habrá 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.</p> <p>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;</p>
<p>XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XII;</p>	<p>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;</p>
<p>XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;</p>	<p>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;</p>
<p>(REFORMADA, D.O. 21 DE JULIO DE 1992)</p> <p>XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;</p>	<p>XV. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;</p>
<p>XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;</p>	<p>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;</p>
<p>(REFORMADA, D.O. 21 DE JULIO DE 1992)</p> <p>XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por</p>	<p>XVII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;</p>

<p>escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;</p>	<p>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;</p>
<p>(ADICIONADA, D.O. 11 DE ENERO DE 1991) XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;</p>	<p>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;</p>
<p>XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público,</p>	<p>XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.</p> <p>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.</p>
<p>(ADICIONADA, D.O. 21 DE JULIO DE 1992) XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y</p>	<p>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;</p>
<p>XXIV. La demás que le impongan las leyes y reglamentos.</p>	

--	--

Como se puede observar, no fueron consideradas en la nueva Ley las fracciones VI, VII y XI de la anterior, referentes a:

- VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones, y
- XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;

Dichas fracciones, de alguna forma se encuentran implícitas en las fracciones de la nueva Ley. Sin embargo debemos observar que el nuevo ordenamiento (artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) adicionó 4 nuevas fracciones a manera de precisar ciertas conductas que se presentan constantemente en el desarrollo del servicio público, así como establecer y precisar la obligación respecto de la rendición de cuentas y respecto de la información sobre la gestión de cada empleado.

Las fracciones adicionadas son:

- 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;

- 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, y

- 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.

III.6.2 Los Procedimientos Administrativos

Como hemos visto existen vigentes 2 ordenamientos jurídicos federales en materia de responsabilidades de los servidores públicos, la Ley de Responsabilidades y la Ley de Responsabilidades Administrativas; el primero aplicable en lo referente al Gobierno del Distrito Federal y el Juicio Político, y el segundo de aplicación en la Administración Pública Federal; Entes Constitucionalmente Autónomos; Cámaras de Diputados y Senadores; Suprema Corte de Justicia de la Nación; Consejo de la Judicatura Federal; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y los Tribunales de Trabajo y Agrarios.

Toda vez que nuestro trabajo está encaminado al análisis de las responsabilidades de los Consejeros Ciudadanos del Instituto Federal Electoral, solo trataremos lo relativo a los Procedimientos Administrativos contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos.

El citado precepto cita en su 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."

Por otra parte, el artículo 11 de la Ley en comento establece: "Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo."

El artículo 21 nos dice: "La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:....."

Como se puede deducir, la Ley establece básicamente dos tipos de procedimientos, en primer término el Procedimientos Administrativo de Investigación en el que se encuentran englobados los trabajos de auditoría y de atención a quejas y denuncias. De los resultados que se obtengan de dicho procedimiento, se determina la procedencia o no de incoar el Procedimiento Administrativo Disciplinario en contra de los servidores públicos que presumiblemente sean responsables de las acciones u omisiones que dieron origen a dichos procedimientos.

Procedimiento Administrativo de Investigación.- Ya mencionamos que este procedimiento engloba los trabajos de auditoría y de atención a quejas y denuncias. La auditoría consiste en una revisión sistemática y programada que el Órgano de Control realiza a los procesos de erogación del gasto presupuestal que el ente público tiene autorizado en su presupuesto anual,

cuyo análisis y estudio se enmarca más en la materia financiera y dentro de los principios de contabilidad gubernamental.

Como vimos el artículo 11 obliga a los entes públicos a establecer los órganos y los sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones a las que están sujetos los servidores públicos, para tal efecto nos marca el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, "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."

Usualmente los Órgano de Control instalan en los edificios que forman parte del ente público al que están adscritos o pertenecen, buzones para captar todo tipo de quejas y denuncias, así como instauran oficinas para la atención directa de las personas que quieran presentar una denuncia o queja. Antes de seguir adelante debemos detenernos para saber que es una queja y que se entiende por denuncia.

QUEJA.- Es la acción por la que una persona física o moral, a través de sus representantes, hace del conocimiento de la autoridad respectiva, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, en la que manifiesta los agravios que con dicha conducta u omisión le causen.

DENUNCIA.- Es la acción por la que una persona física o moral, a través de sus representantes, hace del conocimiento de la autoridad respectiva el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, aún cuando dichos actos u omisiones no le originan agravios personales.

Cualquier persona que tenga conocimiento de irregularidades en el servicio público o infracciones a la Ley, puede presentar quejas o denuncias ante la oficina correspondiente.

Cualquier servidor público que tenga conocimiento de irregularidades en el servicio público o de faltas administrativas imputables a servidores públicos sujetos a su dirección, o a su jefe inmediato o a sus compañeros de trabajos, tendrán la obligación de presentar quejas o denuncias ante la oficina correspondiente.

No existe en la normatividad un procedimiento específico para desarrollar las investigaciones, no obstante esto, en todos los Órganos de Control se desarrollan y cubren básicamente los mismos pasos: Recepción; Ratificación; Admisión; Solicitud de información; Análisis; Declaraciones; Verificación; Resolución.

Recepción.- Directamente o a través de los mecanismos implementados para el efecto, el Órgano de Control recibe la queja o denuncia en contra de servidor o servidores públicos adscritos al ente público de que se trate. La queja o denuncia debe cubrir ciertos requisitos:

- Datos del quejoso o denunciante.

- Nombre y si es el caso el de la persona que promueve por él.
- Domicilio particular o donde posteriormente se le pueda notificar (si es el caso de servidor público, la Unidad Administrativa de su adscripción).
- Ciudad.
- Identificación del denunciante o quejoso si se presenta personalmente.
- Datos del denunciado.
- Nombre del denunciado.
- Unidad de adscripción del denunciado (si fuere el caso que ésta no fuese del conocimiento del quejoso o denunciante, entonces podrá proporcionar cualquier información que pueda servir para aclarar el área administrativa en la que presta sus servicios el denunciado).
- Descripción de los hechos. El quejoso o denunciante hará una breve relatoria de los hechos de que tuviere conocimiento y que pudiesen implicar la configuración de alguna responsabilidad administrativa o de otra naturaleza imputable a algún servidor público.
- De ser posible el quejoso o denunciante aportará los elementos de prueba que estén a su alcance, o señalará el lugar donde éstos se encuentren.

El quejoso o denunciante, una vez que hubiese cubierto los anteriores requisitos, entregará su queja o denuncia a la persona encargada de la oficina correspondiente.

La persona encargada de la oficina de quejas o denuncias recibirá la promoción y revisará que no se haya omitido ningún requisito.

Cuando se presente por escrito alguna queja o denuncia se entregará a los quejosos o denunciados acuse de recibo sellado.

Ratificación.- En principio, la autoridad de considerarlo pertinente, o si se detectaran imprecisiones en el escrito inicial, pedirá al autor ratifique personalmente su denuncia o queja, con la finalidad de dar inicio a la investigación correspondiente. En caso de que se detecte que los datos no son verídicos o se niegue el autor a ratificar su queja o denuncia, la autoridad administrativa puede desechar la promoción y archivarla definitivamente.

Admisión.- Es importante comunicar al promovente la aceptación o rechazo de su promoción, por lo que la autoridad administrativa deberá hacerle saber oficialmente la admisión de su escrito de queja o denuncia y los pasos que se seguirán en su atención.

Solicitud de Información.- La autoridad administrativa solicitará tanto a los servidores públicos involucrados, como a sus superiores inmediatos informes circunstanciados con relación a los hechos que se manifiestan en la queja o denuncia. Para tal efecto, la Ley establece: 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.”

Como se puede ver, la autoridad administrativa tiene la facultad de realizar las indagaciones que sean necesarias, con el fin de allegarse los elementos de pertinencia y suficiencia que le permitan suponer a ciencia cierta la comisión de acciones u omisiones en contra de las funciones o atribuciones de los servidores públicos involucrados, y que traigan como consecuencia la inobservancia de las obligaciones contenidas en la Ley.

Análisis.- La autoridad administrativa analizará la información recabada y procederá a citar a toda persona que se estime pueda proporcionar elementos de juicio que permitan suponer con certeza la comisión de acciones u omisiones por los servidores públicos involucrados.

Declaraciones.- La autoridad administrativa hace comparecer a las personas que estime conveniente para que, personalmente, manifiesten lo que es de su conocimiento respecto de los hechos que se investigan, y proporcionen la documentación e información que obre en su poder. En las comparecencias referidas, la autoridad administrativa, puede formular al compareciente todas y cada una de las preguntas que estime pertinente para el esclarecimiento y mejor análisis de los hechos investigados.

Las declaraciones obtenidas bajo este procedimiento pueden ser ratificadas por los exponentes o servir como prueba en el Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Verificación.- La autoridad administrativa tiene la obligación de verificar toda información que le sea proporcionada y, en su caso, realizar las compulsas que estime pertinentes para allegarse de los elementos suficientes y pertinentes que permitan la certeza de la comisión de acciones u omisiones por parte de los servidores públicos involucrados.

Resolución.- Con las declaraciones, información y documentación recabadas, la autoridad administrativa emite la Resolución correspondiente, la que deberá contener los Resultandos y Considerandos obtenidos en los cuales se funde la misma. Toda Resolución solo tendrá dos resultados, a saber: el ordenamiento de, incoar el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente o, archivar el asunto por no la no existencia de elementos suficientes y pertinentes que supongan responsabilidad alguna de los servidores involucrados.

Los resultados de la Resolución se deberán hacer del conocimiento del quejoso o denunciante, en atención a lo dispuesto por el artículo 8 Constitucional que establece:

"Artículo 8.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

Es importante señalar que el quejoso o denunciante, al no ser parte de los procedimientos incoados, carece de todo recurso para inconformarse de la resolución determinada por la autoridad de que se trate.

Procedimiento Administrativo Disciplinario.- Jurídicamente, procedimiento es la serie de pasos y medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico;

El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 21 de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, consignan el procedimiento mediante el cual habrán de imponerse las sanciones administrativas a los servidores públicos que por sus acciones u omisiones han transgredido las disposiciones administrativas inherentes a su empleo, cargo o comisión.

A manera comparativa, a continuación se presentan los dos preceptos; pocas son las diferencias entre ellos, siendo más completo, a nuestro juicio, el contenido en la nueva Ley:

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

<p>Art. 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:</p>	<p>Art.21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:</p>
<p>I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.</p> <p>También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.</p> <p>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;</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.</p> <p>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;</p>
	<p>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;</p>
<p>II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;</p>	<p>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</p>

	<p>al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.</p> <p>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;</p>
<p>III.- Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y</p>	<p>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.</p> <p>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</p>
<p>IV.- En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.</p> <p>La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de</p>	<p>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.</p> <p>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</p>

<p>la resolución por cualquier medio.</p> <p>La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.</p> <p>Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.</p> <p>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 éste en los términos de la Constitución General de la República.</p>	<p>notificada al interesado.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
---	---

Estos procedimientos tienen características muy especiales pues de acuerdo a su naturaleza le corresponde a la autoridad administrativa proveer lo necesario para su debida tramitación, desde recibir la queja o denuncia, realizar las investigaciones respectivas, recabar y calificar las

pruebas ofrecidas y pendientes para reunir los elementos y hechos constitutivos de la causa procedimental para resolver conforme a derecho.

Se debe tener muy en cuenta que ambos preceptos están apoyados supletoriamente por códigos diferentes, mientras el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reza "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal", el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas indica: "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles"

Esto creó diversas complicaciones en la operación de las contralorías internas, ya que pasaron por alto lo dispuesto por el Artículo Tercero Transitorio de la nueva Ley que indicaba que todo procedimiento deberá sustanciarse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se cometió la irregularidad.

Para efectos de este trabajo, presentaremos los aspectos generales que deben de cumplirse en el procedimiento administrativo disciplinario y no nos detendremos en marcar las diferencias entre los dos ordenamientos vigentes aplicables.

Auto de Radicación e Inicio.- Del auto de radicación se deriva la citación al presunto responsable a la audiencia señalada. Mediante este instrumento se le hacen saber al servidor público, presunto responsable, en forma concreta, detallada y con toda claridad las irregularidades que se le imputan, así como el encuadramiento de su conducta en las hipótesis previstas en el rubro de obligaciones, incluyendo la normatividad infringida de cualquier otro aspecto normativo, como lo son, los Decretos, Manuales de Organización, Circulares, etc. Si las imputaciones se hacen en forma genérica e imprecisa, se estará dejando al servidor en estado de indefensión, la notificación que se le haga deberá contener la referencia expresa del día, hora y lugar en la que se celebrará la audiencia, incluyendo la alusión al derecho que tiene de defensa, a ofrecer pruebas, alegar lo que convenga a sus intereses, a comparecer personalmente y, si es su decisión, haciéndose acompañar de un defensor debidamente acreditado.

Audiencia.- Desde el punto de vista gramatical, la expresión "audiencia", en una de sus acepciones clásicas hace referencia al acto por el cual los Jueces oyen a las partes en litigio. El origen del vocablo "audiencia", esta en el verbo latino "audire" que significa oír. Rafael de Pina Vara en el Diccionario Jurídico Mexicano aduce que: "consiste en el acto, por parte de los soberanos o autoridades de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa. En sentido procesal (audiencia es) complejo de actos de varios sujetos, realizados con arreglos a formalidades establecidas, en un tiempo determinado en la Dependencia de un Juzgado o Tribunal destinado al efecto para evacuar trámites precisos para que el Órgano Jurisdiccional resuelva sobre las acciones formuladas por las

partes o por el Ministerio Público en su caso. Pueden ser las audiencias de pruebas, de alegatos, de ambas cosas o a la vez de discusión y emisión de la resolución."⁶²

Con relación al Procedimiento Administrativo Disciplinario, las leyes vigentes en la materia, sólo se ocupan de regular tangencialmente a la figura de la "audiencia", no obstante que su correcto desahogo por parte de la autoridad, constituye la parte más trascendente, tanto por lo que hace al interés jurídico del presunto infractor, como por parte de quien representa el interés público.

En forma deficiente, contrario al criterio de una depurada técnica legislativa, los citados preceptos contienen y regulan una complejidad de figuras e hipótesis normativas (audiencia, pruebas, plazos de citación, facultades, autoridades ejecutorias, plazos para resolver, nuevas investigaciones, suspensión temporal, efectos restitutivos, etc.). Sin embargo podemos considerar, dadas las características particulares que acompañan al Procedimiento Administrativo Disciplinario, que la finalidad que se pretende con el desahogo de la "audiencia" no es otro que la apropiada satisfacción de la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 Constitucional, que dicho sea de paso ésta se integra a su vez por cuatro garantías: a) un juicio previo al acto privativo; b) seguido ante Tribunales previamente establecidos; c) con el cumplimiento de las formalidades procesales esenciales y d) conforme a las leyes vigentes, establecidas con anterioridad al hecho.

62 DE PINA VARA Rafael. Diccionario de Derecho, Editorial Pomla. Vigésimo segunda edición 1996. Pág.114.

El desahogo de la audiencia tiene algunas implicaciones prácticas que nos detendremos a analizar en este espacio. A diferencia de otros ordenamientos en los cuales se ocupan detalladamente de regular en qué consiste cada una de las diversas audiencias, estableciendo la secuencia que hay entre la conclusión de una y el inicio de la siguiente, e incluso las diferentes etapas de que se compone cada una de ellas, esta secuencia y concatenación lógica no se observa en los preceptos invocados, de manera que a la luz de los fines que persigue el procedimiento disciplinario, consistente en la observancia de las elementales Garantías Constitucionales y atendiendo a una sana lógica jurídica procedimental, es imperativo establecer las etapas que deben integrar la audiencia que habrá de desahogarse en el Procedimiento Administrativo Disciplinario, así como de las diligencias y actuaciones que las integran.

Considerando las diversas implicaciones y actividades que se ha mencionado con antelación que tienen que ver con el apropiado desarrollo de la audiencia, con el fin de dotarle de organicidad y funcionalidad al Procedimiento Administrativo Disciplinario, procede fijar las fases secuenciales en las que se habrá de desahogar la mencionada audiencia, también llamada presuntamente "Audiencia de Ley".

Contestación, ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas; De la redacción contenida en la fracción 1 de los precitados preceptos, se infiere que habrá una audiencia para que el presunto responsable, tenga la oportunidad de contestar todas y cada uno de los puntos de responsabilidad que se le han imputado, afirmando o negando la existencia

de los actos o hechos señalados en el Pliego de Responsabilidades, expresando los que ignore cuando no sean propios y en su caso agregando las explicaciones que estime convenientes; la confesión vertida sobre los actos o hechos aludidos no necesariamente se traduce en la aceptación de las responsabilidades imputadas, en todo caso habrá que estar atentos a los elementos en los que se base para desvirtuar las infracciones señaladas.

La normativa establece el derecho del presunto responsable a ofrecer pruebas, sin embargo es omisa con relación a las actuaciones que deben correr a cargo de la autoridad actora, para garantizar y hacer posible la ejecución de este derecho; se establece "Desahogadas las pruebas..", lo que es indicativo de que se deben de desahogar las pruebas, esto, junto con las garantías de poder ofrecerlas, permite inferir que las etapas del procedimiento probatorio se pueden establecer de la siguiente manera: a) Ofrecimiento de pruebas; b) Admisión de pruebas; c) Preparación de pruebas y d) Desahogo de pruebas.

Las pruebas que se ofrezcan deberán relacionarse con los hechos o actos controvertidos y que el oferente desee probar. No es admisible un ofrecimiento genérico e impreciso, como lo representa la siguiente expresión muy recurrida por los litigantes: "Ofrezco como prueba la documental "X", la cual se relaciona con todos y cada uno de los hechos y actos imputados", se insiste en que es menester precisar cuáles son en concreto los hechos o actos materia de probanza.

Los medios probatorios deben ser acordes con la naturaleza no jurisdiccional ni contenciosa sino auto tutelar del Procedimiento Administrativo Disciplinario, lo cual implica que pruebas como la confesional a cargo del quejoso o denunciante o de la propia autoridad disciplinaria, versus auditores, directores, etc. , resulten totalmente improcedentes, lo contrario equivaldría a desnaturalizar la esencia del procedimiento.

Para la Admisión de Pruebas se debe tener presente que el objeto de la misma lo constituyen los hechos o actos controvertidos, debiendo, en consecuencia, desecharse aquellas que no tengan relación con los puntos controversiales. En este sentido la autoridad administrativa deberá considerar para su admisión que las mismas sean pertinentes, idóneas y congruentes. Para que la autoridad tenga la oportunidad y mesura para admitir las pruebas ofrecidas, podrá asentar en autos que las pruebas se tienen ofrecidas y que se reserva para acordar su admisión o desechamiento, señalando en ambos casos la fundamentación y motivación de su respectivo acuerdo.

Antes de desahogar las pruebas es menester que la autoridad o el presunto responsable, según corresponda al tipo de prueba admitida, realice los actos o diligencias que posibiliten, llegado el momento, su apropiado desahogo. Así a la autoridad corresponderá requerir a las áreas de la administración competentes, la exhibición de las documentales que sin causa justificada no hayan sido expedidas oportunamente al presunto responsable; o si se trata de una prueba testimonial, la autoridad deberá requerir al oferente para que presente a los testigos de descargo en el día y

hora que para el efecto señale. A propósito de la imposibilidad que pudiese manifestar o alegar el oferente para su presentación o localización, es importante destacar que la autoridad, de conformidad con la Ley de Responsabilidades, carece de facultades y de medios de apremio a su alcance, para obligar a la comparecencia de algún particular, esto resulta lógico si atendemos a la naturaleza no jurisdiccional de la autoridad sancionadora; de tal suerte que corresponderá al directamente interesado garantizar la presentación de los testigos, al menos que estos presten sus servicios dentro de la Administración Pública.

El desahogo de las pruebas constituye la última parte del procedimiento probatorio y consiste en el perfeccionamiento, desarrollo o descargo de las pruebas; actividades que en función del tipo de prueba por desahogarse, podrán ser sencillas o complejas. Así tenemos que con relación a las pruebas documentales, es muy elemental su desahogo, ya que por su propia naturaleza no hay necesidad de realizar otros trámites; sin embargo existen otras pruebas como la testimonial o pericial, cuyo desahogo requiere la observancia de un procedimiento en el que se tiene establecido desde la manera, las formas, el tiempo y el lugar en que habrán de realizarse.

Presentación de Alegatos.- En el Diccionario Jurídico Mexicano se entiende por "alegatos", la expresión oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones, una vez agotada la etapa probatoria, y con anterioridad al dictado de la sentencia de fondo en las diversas instancias del proceso. Esta acepción es predominante en la Doctrina y en la Jurisprudencia, no solo en lo que corresponde al concepto,

sino la relación al momento que resulta útil y oportuno, para plantearlos, ya que sería absurdo presentar alegatos cuando aún se desconoce si se admiten o no las probanzas.

En conclusión y no obstante que la Ley de la Materia, no regula el momento dentro del procedimiento en el que el presunto responsable puede ejercer este derecho, es lógico y funcional que los alegatos se presenten una vez desahogadas las pruebas. Para el caso se deberá otorgar un plazo prudente no menor de tres días hábiles. Si el presunto responsable presenta sus alegatos, al momento de dar contestación a las responsabilidades que se le imputan, este derecho se tendrá por ejercido en el entendido que no podrá posteriormente hacerlo valer.

Resolución.- Concluido el período para la presentación de alegatos, la autoridad procederá a analizar toda y cada una de las constancias y actuaciones que obren en el expediente, relacionándolos con la o las imputaciones que se hubiesen señalado en el citatorio a audiencia; de tal ejercicio y tomando en consideración las diferentes hipótesis previstas en la normatividad aplicable, la autoridad puede arribar a las siguientes conclusiones.

Que no cuenta con los elementos suficientes y pertinentes para pronunciarse sobre la existencia de la responsabilidad imputada. Esta disposición equivale a una especie de empate técnico, en el cual no hay una parte vencida ni un vencedor y, el estado que guarda el asunto es tan incierto, que ni lo aportado y alegado por el presunto responsable resulta lo suficientemente sólido para absolverlo, como tampoco lo son aquellos

elementos que sirviendo de soporte para imputar como presuntamente irregular una conducta determinada, en esta circunstancia y a efecto de no violar el principio de seguridad y certeza jurídica, la autoridad deberá ordenar la práctica de investigaciones o diligencias complementarias que permitan despejar cualquier incertidumbre y esclarecer aquellos puntos oscuros vagos o imprecisos; pero invariablemente estará obligada a hacer oportuno conocimiento al presunto responsable del resultado de sus investigaciones y conclusiones acusatorias y deberá citarlo a audiencia a efecto de que manifieste lo que a sus intereses convenga.

La hipótesis que estamos analizando resulta algo insólita, si recordamos que la autoridad disciplinaria es a quien corresponde reunir los elementos probatorios y quien, sobre la base de estos, imputa una presunta irregularidad, incoando el Procedimiento Administrativo Disciplinario; esto es, que no depende, ni directa o indirectamente de agente alguno, para realizar su función y sin embargo, de acuerdo con la normativa, puede suspender la audiencia o en su caso ordenar la celebración de otras diversas. Esta disposición no es otra cosa que el implícito reconocimiento por parte del Legislador a la autoridad disciplinaria, que ocasionalmente no tenga el debido cuidado en integrar la causa del procedimiento, con elementos objetivos, suficientes y pertinentes para hacer la imputación de una presunta infracción, dándole la posterior oportunidad de subsanar sus propias deficiencias.

Siguiendo con éste escenario previsto en la norma en comentario y, tratando de encontrarle una razón lógica a su contenido normativo, podemos concluir que si lo aportado por el presunto responsable es insuficiente para

absolverlo, y persisten en la autoridad disciplinaria indicios de alguna irregularidad que requieren ser fortalecidos o desvanecidos, según los resultados que arrojen las investigaciones que realice y de lo que sobre el particular haya aportado el servidor público, la autoridad administrativa, podrá pronunciarse sobre el fondo del asunto radicado.

Que se adviertan elementos que impliquen una nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable. El desarrollo del procedimiento en ocasiones puede resultar harto ilustrativo, con relación a otros actos y omisiones no considerados al inicio del procedimiento, ya por la contestación del propio imputado, ya por los pronunciamientos que en su caso hubiesen hecho los servidores públicos de la unidad administrativa a la cual esté adscrito el presunto responsable, que conozcan de los hechos. En tal situación es que la autoridad abra e inicie otra u otras causas disciplinarias, ya que estamos hablando de un acto u omisión diverso de aquel que motivo el procedimiento originalmente, por tal razón, resulta apropiado y funcional dar tratamiento por separado, desvinculándose la suerte de uno con relación al otro procedimiento. De surtirse esta hipótesis, la autoridad habrá de tomar el acuerdo correspondiente en el cual señale las medidas que estime apropiadas, o en su caso puede incorporar las medidas aludidas, en el cuerpo de la resolución que vaya a emitir con motivo del procedimiento de origen.

Que se adviertan elementos que impliquen responsabilidad administrativa a cargo de otras personas. El acto que resultó lesivo a los intereses de la administración, puede tener por fuente generadora la conducta de un servidor, o derivarse de la participación de varias personas. En este

sentido, es factible que en el desarrollo del procedimiento incoado a un determinado servidor, se arrojen elementos que involucran la participación de otros servidores; de ahí entonces que si aún no se ha dictado la resolución, la autoridad puede disponer la práctica de investigaciones y diligencias que le resulten necesarias para corroborar y fortalecer los elementos constitutivos de responsabilidad a otros servidores y, en tal circunstancia, resulta conveniente sujetar a los otros implicados a la misma causa que tiene motivado el procedimiento. Esta medida permite ampliar el radio de sujetos presuntamente responsables y consecuentemente trae aparejada una equitativa distribución de las conductas realizadas, con las sanciones que en lo individual se llegasen a imponer. La autoridad tiene la obligación de analizar acuciosamente las actuaciones y constancias que obren en el expediente y si fuese el caso de que advierta elementos que involucren a otros servidores, está constreñida a no emitir resolución, debiéndose reservar para cuando haya desahogado los procedimientos incoados a los otros servidores, esto fundamentalmente atendido a la naturaleza subjetiva de la irregularidad, a través de la cual se produjo la afectación a la administración. De no ser así, es posible que la sanción que se imponga se concentre en un solo infractor y con lo cual se estaría emitiendo un acto injusto y desproporcionado.

Cuando la autoridad no enfrenta algunas de las hipótesis que se han desarrollado en los incisos anteriores, es porque estima que cuenta con elementos suficientes para resolver el fondo del asunto radicado, procediendo a exteriorizar su voluntad mediante la resolución administrativa disciplinaria. El sentido de la resolución puede ser: condenatoria o absolutoria.

Los efectos jurídicos de la resolución absolutoria varían diametralmente de aquellas en la cual se imponen sanciones; la primera adquiere el grado de inamovible e incombustible, la segunda en cambio trae aparejado el derecho del servidor sancionado de inconformarse de la resolución emitida, en consecuencia ésta es válida pero carece de eficacia.

En opinión del Doctor Miguel Acosta Romero "Puede suceder que el acto perfecto no sea eficaz, porque esté sujeto a término o condición y durante los lapsos que éstos se cumplan, el acto administrativo no tenga eficacia, pues ésta entraña la realización del contenido del acto. Para que el acto sea eficaz se necesita una serie de actos posteriores que generalmente se inician con la notificación".⁶³

En el caso de la resolución inicial que recae en un Procedimiento Disciplinario, si bien es cierto que, como acto administrativo que lo es, trae aparejada la ejecutoriedad de la sanción impuesta, su ejecución no es inmediata ya que se encuentra sujeta a que se den las siguientes condiciones de eficacia:

Que fenecido el plazo para interponer el recurso de revocación, señalado en las Ley de la Materia, el servidor responsable no lo hubiese interpuesto. En tal virtud el asunto adquiere definitividad.

Que el servidor público responsable ejerza el recurso de revocación y solicite la suspensión de la ejecución de la resolución, atento a lo previsto

⁶³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 1996. Pág. 416.

en las precitadas leyes. De entrada la solicitud planteada obliga a la autoridad a pronunciarse sobre su procedibilidad; en caso de que resuelva a favor de la petición, la sanción impuesta seguirá siendo válida, pero también continuará siendo ineficaz, hasta en tanto se resuelva lo conducente en el recurso planteado. En caso de que se niegue la suspensión o si ésta no fue solicitada, la resolución que se pretende combatir producirá todos sus efectos jurídicos, por ser no solo válida sino también eficaz.

La resolución que se emite en el Procedimiento Administrativo Disciplinario, no debe confundirse con aquellas diversas que pronuncia un Juez o Tribunal Jurisdiccional; la resolución que nos ocupa es un acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación administrativa, creando, modificando o extinguiendo derechos y obligaciones concretas a determinados sujetos. No es conveniente utilizar la tecnología procesal propia de los Juicios Contenciosos, en los Procedimientos Administrativos, de ahí que la denominación de resolución, resulte desde el punto de vista doctrinal y legislativo, la apropiada y correcta.

La normatividad de la materia no prevé requisitos formales que deba cumplir la resolución disciplinaria, sin embargo tomando en consideración que la misma producirá una afectación en la esfera jurídica del servidor, es imprescindible que ésta se emita debidamente fundada y motivada.

Una resolución metodológicamente ordenada debe contener los siguientes apartados o capítulos.

Preámbulo. Debe contener todos aquellos datos que permitan identificar plenamente el asunto, entre otros; lugar y fecha en que se emite la resolución, nombre completo del servidor público, cargo desempeñado, la causa que da motivo al procedimiento, identificación del Órgano Interno de Control que inicio el procedimiento.

Antecedentes o Resultados. En ellos se describen cronológicamente todas las actuaciones de la autoridad administrativa. En esta relatoría se señalará la posición manifestada por el servidor, sus afirmaciones o negaciones, los argumentos que haya esgrimido, así como las pruebas que hubiere ofrecido y posterior desenvolvimiento. Es importante hacer notar que la autoridad administrativa no debe señalar ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo.

Considerandos.- Constituye la parte medular de la resolución, en ella la autoridad administrativa analiza los antecedentes del asunto, establece los puntos de coincidencia y divergencia que se tengan con motivo de la defensa del responsable, con relación a las irregularidades imputadas, valorando los aspectos divergentes a la luz de las pruebas aportadas, contra aquellas que sirvieron de base para integrar el expediente, concluyendo categóricamente si son suficientes para desvirtuar las imputaciones hechas. El análisis debe contener los razonamientos lógico-jurídicos que dan soporte a las conclusiones de la autoridad.

Puntos Resolutivos.- En la parte final del instrumento se aprecia de forma concreta el sentido en que se pronuncia la autoridad señalando el nombre completo del servidor público y la sanción que en su caso se haya

decretado. El sentido de la resolución debe estar directamente apoyada en la parte conducente del capítulo de Considerandos, de esta manera se evitan repeticiones ociosas e innecesarias, también debe contener la orden de la aplicación de la sanción a quien corresponda hacerlo, así como la de notificarle al servidor público los resultados.

No debemos olvidar que este procedimiento se inició por una queja o denuncia, por tanto es importante notificar también los resultados obtenidos al quejoso o denunciante.

Vías impugnativas.- La resolución que la autoridad disciplinaria emite, con motivo de la conclusión del procedimiento administrativo disciplinario, puede ser combatida por el servidor público responsabilizado cuando aquella le cause agravios y estime que se emitió ilegalmente. Si la resolución es absolutoria, el asunto queda firme e inamovible; en este aspecto la ley no reconoce derechos subjetivos públicos; ni tutela interés jurídico a terceros, como tampoco prevé alguna instancia impugnativa que permitiese a otra autoridad administrativa, revisar la resolución tomada por la autoridad administrativa disciplinaria.

En todos los casos el servidor público sancionado podría escoger, entre interponer el recurso de revocación o promover, ante la autoridad competente, el Juicio de Nulidad correspondiente, según se prevé por la normativa aplicable o, en su caso, una vez agotadas estas vías ordinarias, interponer el Juicio de Amparo.

Prescripción.- La prescripción se entiende como el medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones por el transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que fije la ley.

En materia de responsabilidades, la prescripción solo tiene una connotación o alcance negativo, pero además presenta la modalidad de que no es que se extinga una posible responsabilidad, por el transcurso del tiempo, sino que en propiedad lo que se extingue son las facultades de la Autoridad Administrativa para imponer sanciones en un asunto específico, lo cual no impide que se pueda intentar por otras vías, tales como la Penal o la Civil. Esta prescripción se equipara técnicamente a la figura de la caducidad.

El principio de prescripción tiene nexo directo con la Garantía de Seguridad Jurídica y con el Principio de Economía Procedimental. Con relación a la primera se justifica la prescripción ya que de no establecerse la temporalidad, el servidor o exservidor público estaría en la más completa incertidumbre y expuesto a que en cualquier momento bajo cualquier pretexto, ser sujeto a un Procedimiento Disciplinario.

El análisis de la prescripción y acuerdo correspondiente, se impone en cualquier fase del procedimiento, incluyendo aquellas que se comprenden en el Recurso de Revocación. La autoridad actora esta obligada a resolver, cuando así se lo haga valer el sujeto activo, y de ninguna manera debe hacerlo oficiosamente; esto último es así si se toma en cuenta que la Ley de la Materia no le atribuye tal facultad, y que en todo caso la autoridad solo puede hacer aquello que expresamente se le faculta en la ley.

La extinción de las facultades de la autoridad sancionadora para "imponer" sanciones, está sujeta a las características que presente el caso concreto del cual conoce. La norma prevé el elemento de la temporalidad como punto de partida para que opere la inhibición sancionadora, sin embargo en ambos casos se sujeta la aplicabilidad a otros factores.

III.6.3 Las Sanciones Administrativas

Las sanciones por falta administrativa se encuentran contempladas por ambas Leyes de Responsabilidades y son las mismas a excepción de lo relativo a la no responsabilidad y el apercibimiento, que en la nueva Ley ya no se contempla. Por las mismas razones que ya se han expuesto, el análisis de este tema también lo haré solamente considerando las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El artículo 13 de la Ley Federal en cita dispone: "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 aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

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

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

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

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

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

Amonestación privada o pública.- A diferencia del apercibimiento, en la amonestación, la advertencia que se emite no es directa, si no que se hace del conocimiento del superior jerárquico servidor público que cometió el ilícito a efecto de que lo reprenda para que no repita la conducta anómala.

La amonestación privada, el superior jerárquico del servidor público infractor le hace del conocimiento al mismo de que fue sancionado, para que no incurra nuevamente en ese tipo de conductas; la amonestación pública, se ordena al superior de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento, para que haga del conocimiento de dicha sanción a todo su personal, para que el ilícito no se vuelva a cometer.

La suspensión.- Es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año.

Como se aprecia en la descripción del procedimiento disciplinario en las Leyes de Responsabilidades, existe otra forma de suspensión, la preventiva, que no es una sanción, sino una medida precautoria de la autoridad administrativa dentro del procedimiento disciplinario, cuando a su juicio la considera conveniente para la debida conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor

público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

En la práctica, la aplicación de la suspensión preventiva es complicada, ya que trae una serie de consecuencias y contrariedades importantes, veamos. Estamos aplicando, sin un juicio previo una sanción que altera las condiciones laborales del servidor público presunto responsable. La norma nos dice que si resulta inocente el suspendido preventivamente, se le restituirá en todos sus derechos, luego entonces si resulta responsable no será restituido en sus derechos; por lo tanto se aplica una sanción administrativa antes de saber si es o no responsable el servidor público suspendido. Para no caer en un acto de abuso, la autoridad debe restituir en todos sus derechos al servidor público sea o no responsable y, posteriormente, aplicar la sanción a que se haya hecho merecedor en caso de culpabilidad. Por lo descrito estamos en presencia de una especie de vacaciones pagadas del presunto responsable, porque la contraloría interna no se vea entorpecida en sus investigaciones. A título personal, considero que dicha suspensión no debe ser aplicable, y si el órgano de control estima que puede ser suspendido en sus investigaciones, puede solicitar al área de administración del ente público de que se trate, el traslado temporal del servidor público involucrado a otra área u otras actividades. Esta propuesta la repetiré el final del presente trabajo.

Destitución del puesto.- La normatividad aplicable en la materia, no nos define cuando debe ser suspendido o destituido del empleo, cargo o comisión el o los servidores públicos responsables, sin embargo, también personalmente considero, que además de la gravedad de la falta cometida,

deben hacerse consideraciones serias sobre los principios de la función pública y de los principios rectores de la institución pública en la que presten sus servicios los empleados sancionados. Hay quienes estiman que esta sanción debe ser solicitada o requerida por el superior jerárquico del empleado de que se trate, pero es equivocada esa apreciación, ya que la normatividad no lo establece y los órganos de control no están sujetos a las opiniones ni peticiones de los funcionarios de los entes públicos a los que estén adscritos.

La inhabilitación temporal para desempeñar empleos cargos o comisiones en el servicio público.- La sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos y comisiones está prevista en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

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

Para 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 (de la FUNCIÓN PÚBLICA en el gobierno federal y de la Contraloría General en el Gobierno del Distrito Federal), en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

Sanción económica.- El artículo 113 Constitucional señala que las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos ".....deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".

Es importante señalar que la sanción económica es independiente de las demás sanciones administrativas, por lo que puede ser determinada adicionalmente a cualquier otra sanción siempre y cuando se haya causado daño o perjuicio económico al ente público de que se trate y al que estuviera adscrito el servidor público sancionado.

Por su parte, el artículo 14 de la Ley en comento dispone: "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.”

Dentro de este tema resulta importante especificar los servidores públicos que habrán de imponer y aplicar las sanciones que se hayan determinado a los responsables de acciones u omisiones en contra de la normatividad establecida.

Es así como tenemos el artículo 16 de la multicitada Ley, mismo cuyo contenido dispone: “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.

Quando 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.”

III.7 Prescripción de las Responsabilidades

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

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

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

El último de los artículos que integran el Título Cuarto de la Constitución es el 114, precepto que viene a sentar los términos fundamentales que en

materia de prescripción regirán para las responsabilidades: política, penal y administrativa.

De tal forma que el primer párrafo del artículo en comento, indica que las acciones que se instauren con motivo de la responsabilidad política, podrán intentarse hasta dentro de un año después de haberse dejado el cargo. Aunque la Constitución no lo prevea, es de interpretarse que el año al que hace mención el precepto, es aquel que nace a raíz de la conclusión del encargo dentro del cual se incurrió en la causal que da lugar al juicio político.

Agrega el primer párrafo del artículo 114 que "las sanciones correspondientes [a la responsabilidad política] se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento".

En tal sentido, es valioso recordar que al tenor del tercer párrafo del artículo 110 constitucional, las sanciones que se podrán aplicar en razón de la responsabilidad política será la destitución y/o la inhabilitación, en el entendido de que tratándose de infractores que no se encuentren en activo en el servicio público, solamente se podrá imponer la inhabilitación.

Por lo que atañe a la responsabilidad penal, la prescripción de la acción nunca será menor a tres años, de acuerdo al segundo párrafo del artículo 114 constitucional, agregando el precepto que en el supuesto de los servidores públicos sobre los que se requiera declaración de procedencia, en caso de negarse ésta los plazos de prescripción se interrumpen en

tanto el servidor público desempeñe alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111."

Por último, el tercer párrafo del artículo 114 asienta que en los supuestos de la responsabilidad administrativa, cuando las causales de ésta sean "graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años."

Capítulo Cuarto

EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

IV.1 Fundamento Constitucional de Creación

El Instituto Federal Electoral es el organismo público autónomo responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión.⁶⁴

Fue constituido formalmente y empezó a funcionar el 11 de octubre de 1990, como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política aprobadas en 1989 y de la expedición de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en agosto de 1990, lo cual dio lugar la creación del IFE como un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la autoridad electoral, misma que, sin embargo, estaba supeditada a los poderes Ejecutivo y Legislativo ya que el texto constitucional de 1989 establecía que la organización de las elecciones era una función estatal a cargo de dichos poderes con la participación y corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos.

⁶⁴ El Instituto Federal Electoral había sido también responsable de organizar las elecciones locales en el Distrito Federal, pero como resultado de una serie de reformas Constitucionales y legales aprobadas en 1996, el Distrito Federal dispondrá de su propia legislación y organismo depositario de la autoridad electoral. De ahí que en 1997 el Instituto Federal Electoral organizará por última vez las elecciones para renovar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y por única vez al Jefe de Gobierno, quien será electo por vez primera mediante sufragio popular. Adicionalmente, es pertinente hacer notar que cada uno de los 31 estados de la Federación cuenta con su propia legislación y organismos electorales.

A este nuevo órgano electoral se le confirió la responsabilidad de contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura cívica democrática. Además, a diferencia de los organismos electorales que le precedieron, cuyas actividades eran temporales, se determinó que el IFE tuviese un carácter permanente.

En el Instituto Federal Electoral se concentraron por primera vez funciones que antes estaban aisladas y dispersas o que ni siquiera estaban consideradas, tales como: la actualización permanente del padrón electoral (el Registro Federal de Electores quedó integrado a la estructura del IFE); el registro de partidos políticos, sus plataformas y candidatos; asegurar a los partidos el disfrute de sus prerrogativas; la organización de la jornada electoral; el cómputo de las votaciones y la entrega de constancias de mayoría; la capacitación electoral y la educación cívica, así como la implantación y desarrollo del servicio profesional electoral.

Plasmadas en la Constitución las bases de la modernización del sistema electoral mexicano, la Cámara de Diputados se dio a la tarea de reglamentar y desarrollar de manera detallada sus diversos aspectos, por medio de un nuevo proceso de diálogo y concertación orientado a establecer la legislación secundaria en la materia.

No obstante que para la aplicación de la nueva ley reglamentaria bastaba la mayoría absoluta en el seno de la Cámara de Diputados, que en este caso sí la constituían por sí solos legisladores de un partido político, predominó la voluntad por alcanzar un amplio consenso que permitiera llegar a acuerdos satisfactorios para todos los actores. Fue así como de los seis partidos políticos nacionales representados en la propia Cámara de Diputados aprobaron con el 85% de los votos de los legisladores, el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); que después de ser sancionado por el Senado de la República fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

El máximo órgano de decisión del IFE es su Consejo General, el cual ha tenido diferentes conformaciones a lo largo de tres distintos momentos. En una primera etapa se creó la figura de los Consejeros Magistrados (personalidades sin filiación partidista con una sólida formación académica y profesional en el campo del Derecho) propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. De esta manera, el máximo órgano de deliberación del IFE estaba conformado por seis Consejeros Magistrados, el Presidente del Consejo General (a la sazón Secretario de Gobernación), el Director y el Secretario generales, dos diputados y dos senadores (uno de la mayoría y otro de la primera minoría, respectivamente) y un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con su fuerza electoral conforme los resultados de la última elección. Con esta integración se efectuaron las elecciones de 1991.

La reforma electoral de 1993 le otorgó facultades al Consejo General para designar al Secretario General y a los directores ejecutivos del IFE por el voto de las dos terceras partes de sus miembros a propuesta del Consejero Presidente. Antes de dicha reforma el nombramiento de los directores ejecutivos era atribución del Director General del Instituto.

La reforma electoral de 1994 fue un paso más en la "ciudadanización" y "despartidización" del órgano electoral: los partidos políticos quedaron con sólo un representante y dejaron de tener voto, pero conservaron su voz en las decisiones del Consejo General; la figura de los Consejeros Magistrados fue sustituida por los Consejeros Ciudadanos, personas que no necesariamente debían ser abogados, propuestos ya no por el Presidente de la República, sino por las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y electos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Asimismo, se suprimió el voto de calidad del presidente del Consejo General en caso de empate.

Con la pérdida del derecho a voto de los representantes de partidos, los Consejeros Ciudadanos tuvieron mayoría en el órgano colegiado. El Consejo General quedó integrado por seis Consejeros Ciudadanos, cuatro Consejeros del Poder Legislativo y el Consejero Presidente. No obstante haber sido conformada esta integración dos meses antes de la jornada electoral, el proceso de 1994 fue considerado un éxito en términos de organización e imparcialidad del órgano electoral.

Luego de llevarse a cabo las elecciones de 1994, calificadas por el propio presidente Ernesto Zedillo de "legales, pero inequitativas", en su discurso

de toma de posesión se comprometió a impulsar una nueva reforma electoral que fuese el resultado del consenso de los cuatro partidos con representación en el Congreso de la Unión: el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido del Trabajo.

A lo largo de 18 meses, con ánimo y voluntad política que no han vuelto a repetirse, los cuatro partidos debatieron y se hicieron sensibles a la opinión de múltiples ciudadanos que demandaban mayor transparencia, legalidad, certeza, confiabilidad, imparcialidad y equidad en los procesos electorales. El resultado fueron los acuerdos para la Reforma Electoral y del Distrito Federal, conocidos como los "Acuerdos del Seminario del Castillo de Chapultepec", que se suscribieron el 25 de julio de 1996.

La reforma se concretó en el "Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", expedido el 21 de agosto de 1996 y publicado en el Diario Oficial al día siguiente.

El artículo 41 de la Constitución reformado, a diferencia del texto de 1989, ahora establece:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y

las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General,

regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal

Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

Para efectos de este trabajo resulta importante destacar que "la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley".

Asimismo, en noviembre de 1996 y con el disenso del PAN, PRD y PT, debido a que no estaban de acuerdo con los montos del financiamiento público a los partidos políticos, entre otras impugnaciones, sólo con el voto de la mayoría priísta en el Congreso de la Unión se aprobaron las modificaciones al COFIPE que establecían reglas mucho más explícitas y equitativas en cuanto a las condiciones en que deben desarrollarse las contiendas electorales. Pero lo más importante es que la nueva disposición constitucional y legal le daba un giro central a la concepción de lo que debe ser el órgano electoral: una institución autónoma e independiente, por lo que se suprimió toda participación y representación del Poder Ejecutivo en su conformación. Además, el nuevo COFIPE eliminó las figuras de Director y de Secretario Generales y se crearon las de la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva. Así como, la creación de comisiones permanentes a cargo exclusivamente de consejeros electorales, con lo cual se propició que el cuerpo colegiado goce ahora de mecanismos de supervisión de la rama ejecutiva; gracias a ello se enmendó una falla

estructural del pasado que ocasionaba que los consejeros ciudadanos desconocieran las actividades de la Junta General Ejecutiva, ya que éstas sólo reportaban al Director General.

De esta manera, la reforma de 1996, redujo a nueve el número de miembros del Consejo General con derecho a voto, bajo la figura de consejeros electorales (ciudadanos sin filiación partidista nombrados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados); mantuvo la presencia del Poder Legislativo –ahora solo un miembro por cada grupo parlamentario en el Congreso de la Unión–, y los partidos políticos conservaron su derecho a tener un representante cada uno. De esta forma, el Consejo General está constituido por un consejero presidente y ocho consejeros electorales (con derecho a voz y voto); además, el Secretario Ejecutivo; los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de cada partido político con registro (todos ellos sólo con derecho a voz).

Para las elecciones intermedias de 1997 se introdujo otra novedad que consistió en incorporar la fotografía de los ciudadanos en los listados nominales, con lo cual se incrementaron los mecanismos destinados a garantizar y asegurar la efectividad del sufragio.

Gracias al trabajo desempeñado por el IFE, por medio de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, para hacer el levantamiento de un nuevo padrón electoral y su permanente depuración y actualización, nuestro país ha obtenido el reconocimiento de organismos internacionales y también ha sido requerido por otros países como consultor y asesor en la materia.

IV.2 Actividades Fundamentales

En la actualidad el Instituto Federal Electoral está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, es independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, y en su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Para promover y asegurar la profesionalidad en el desempeño de sus actividades, el Instituto cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral.

A diferencia de los organismos electorales que le precedieron en la responsabilidad -sólo funcionaban durante los procesos electorales-, el Instituto Federal Electoral se constituye como una institución de carácter permanente.

El Instituto Federal Electoral tiene su sede central en el Distrito Federal y se organiza bajo un esquema desconcentrado que le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional.

La Constitución dispone que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral se debe regir por cinco principios rectores:

CERTEZA. Este principio alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.

LEGALIDAD. Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se deben observar escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.

INDEPENDENCIA. Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisión se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, es decir, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.

IMPARCIALIDAD. Significa que en la realización de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.

OBJETIVIDAD. Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime

si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.

De manera expresa y precisa, el ordenamiento legal dispone que la organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral apunte al cumplimiento de los siguientes fines:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- Integrar el Registro Federal de Electores;
- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;
- Llevar a cabo la promoción del voto, y
- Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura democrática.

El Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija. Entre sus actividades fundamentales se pueden mencionar las siguientes:

- A). Capacitación y Educación Cívica;
- B). Geografía electoral;

- C). Derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas;
- D). Padrón y listas de electores; Diseño, impresión y distribución de materiales electorales;
- E). Preparación de la jornada electoral;
- F). Cómputo de resultados;
- G). Declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de Diputados y Senadores;
- H). Regulación de la observación electoral y de las encuestas, y
- I). Sondeos de opinión.

IV.3 Estructura Orgánica

En la conformación y funcionamiento del Instituto se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de tres tipos de órganos:

1. Directivos: Se integran en forma colegiada bajo la figura de Consejos;
2. Técnico-Ejecutivos: Se integran predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas, y
3. Vigilancia: Se integran con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones.

Son órganos centrales del Instituto Federal Electoral:

1. El Consejo General;
2. La Presidencia del Consejo General;

3. La Junta General Ejecutiva, y
4. La Secretaría Ejecutiva

Atendiendo al principio de desconcentración en que se sustenta la organización y funcionamiento del Instituto, estos órganos están representados a nivel central, estatal (una delegación en cada una de las 32 entidades federativas), distrital (una subdelegación en cada uno de los 300 distritos uninominales) e incluso, en algunos casos, seccional.

El órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral es el Consejo General y como órganos desconcentrados de la misma naturaleza existen 32 Consejos Locales (uno en cada entidad federativa) y 300 Consejos Distritales (uno en cada distrito electoral uninominal).

A diferencia del Consejo General, que es una instancia permanente, los Consejos Locales y Distritales se instalan y sesionan únicamente durante períodos electorales.

Se integran de manera colegiada y sólo tienen derecho al voto los consejeros sin filiación partidista o vínculos con los poderes estatales.

Dentro de este tipo de órganos se puede considerar también a las mesas directivas de casilla, que son las instancias facultadas para recibir la votación y realizar el conteo inicial de los sufragios. Se instalan y funcionan únicamente el día de la jornada electoral.

Por lo anterior, para efectos del presente trabajo solamente plasmaremos las atribuciones de los Órganos que componen la estructura básica del Instituto, ya que las representaciones estatales, distritales y seccionales del organismo, se estructuran en forma similar a la conformación de la estructura central, con las mismas atribuciones, pero circunscritas al ámbito de su competencia.

Consejo General

Es el órgano superior de dirección de todo el Instituto, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades de la institución. (Artículo 73 COFIPE)

En su integración concurren tanto miembros con derecho a voz y voto (cuyo número fijo es nueve), como miembros con voz pero sin voto (cuyo número actual es de 12).

Los nueve integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto son:

1. Un Consejero Presidente, y
2. Ocho consejeros electorales.

Los integrantes del Consejo General con derecho a voz pero sin derecho a voto son:

1. Los Consejeros del Poder Legislativo, que actualmente son cuatro, ya que cada grupo parlamentario con afiliación de partido en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso tiene derecho a designar uno por igual.⁶⁵
2. Los Representantes de los Partidos Políticos Nacionales, en razón de uno por cada partido que cuenta con reconocimiento legal. Actualmente son ocho los representantes partidistas en el Consejo General.
3. El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente y funge como Secretario.

Actualmente, el Consejo General se integra por un total de 22 miembros, de los cuales nueve concurren con derecho a voz y voto y 13 con voz pero sin voto.

Todos ellos son elegidos para un período de siete años (el de los que se encuentran actualmente en funciones inició el 31 de octubre de 2003), por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios de la propia Cámara.

⁶⁵ Los cuatro partidos políticos nacionales que actualmente cuentan con representación parlamentaria son el Partido Acción Nacional (PAN); el Partido Revolucionario Institucional (PRI); el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT).

La retribución que reciban el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales será similar a la que perciban los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Para ser Consejero Electoral se deben cubrir los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar;
- Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;
- Poseer el día de la designación título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos en la materia político-electoral;
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
- Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses;
- No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
- No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación;
- No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los cinco años inmediatos anteriores a la designación, y

- No ser Secretario de Estado, ni Procurador General de la República o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor en la administración pública federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador ni Secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento.

El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Consejo General, durante el período de su encargo, no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñe en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados.

El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo desempeñarán su función con autonomía y probidad. No podrán utilizar en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que dispongan en razón de su cargo, así como divulgarla sin autorización del Consejo General.

El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución. (Artículo 77 COFIPE)

De conformidad con lo preceptuado por los artículos 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), así como 5 del

Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, el Consejo General, dentro de sus atribuciones principales destacan las siguientes:

- Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;
- Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su Presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles;
- Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su Presidente;
- Designar a los Directores Ejecutivos del Instituto, conforme a la propuesta que presente el Consejero Presidente;
- Designar, a propuesta del Consejero Presidente, a los titulares de la Contraloría Interna y de la Dirección de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Contraloría Interna;
- Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como Presidentes de los Consejos Locales y Distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes;
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos;
- Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al COFIPE y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

- Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas se actúe con apego al COFIPE, así como a lo dispuesto en el Reglamento que al efecto expida el Consejo General;
- Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y, en su caso, aprobar los mismos;
- Resolver, en los términos del COFIPE, el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos en los incisos e) al h) del párrafo 1 del artículo 66 y c) al f) del párrafo 13 del artículo 35, respectivamente, así como, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación;
- Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección, del ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas;
- Aprobar el modelo de la Credencial para Votar con fotografía, el de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral;
- Determinar los topes máximos de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, de conformidad con el artículo 182-A del COFIPE;
- Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos;

- Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las de senadores por el principio de representación proporcional; así como las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales, comunicando lo anterior a los Consejos Locales de las Cabeceras de Circunscripción correspondiente;
- Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a senadores y diputados por el principio de mayoría relativa;
- Efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de senadores y diputados por este principio, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, a más tardar el 23 de agosto del año de la elección;
- Informar a las Cámaras de Senadores y Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de senadores y diputados electos por el principio de representación proporcional, respectivamente, así como de los medios de impugnación interpuestos;
- Conocer los informes trimestrales y anual que la Junta General Ejecutiva rinda por conducto del Secretario Ejecutivo del Instituto;
- Requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal;
- Resolver los recursos de revisión que le competan en los términos de la ley de la materia;

- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación;
- Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la normatividad aplicable;
- Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva;
- En los procesos electorales federales, podrá invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualesquiera de sus etapas;
- Establecer los órganos y sistemas para identificar, investigar, determinar las responsabilidades administrativas e imponer las sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones precisadas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

Es importante mencionar que el Consejo General está facultado para integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las cuales invariablemente deben ser presididas por un Consejero Electoral.

Independientemente de lo anterior, la ley dispone el funcionamiento permanente de cinco comisiones del Consejo General, que se integran exclusivamente por Consejeros Electorales:

- a. Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas;
- b. Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión;
- c. Organización Electoral;
- d. Servicio Profesional Electoral, y
- e. Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Consejero Presidente:

Las atribuciones del Consejero Presidente se establecen en el Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales (COFIPE), en el Reglamento Interno del Instituto Federal Electoral y en los Estatutos del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Según el artículo 83 del COFIPE las atribuciones del Consejero Presidente son:

- Velar por la unidad y cohesión de las actividades de los órganos del Instituto Federal Electoral;
- Establecer los vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, estatales y municipales, para lograr su apoyo y colaboración, en sus respectivos ámbitos de competencia, cuando esto sea necesario para el cumplimiento de los fines del Instituto;
- Convocar y conducir las sesiones del Consejo;
- Vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el propio Consejo;
- Proponer al Consejo General el nombramiento del Secretario Ejecutivo y de los directores ejecutivos del Instituto, en términos de los incisos c) y d), respectivamente, del párrafo 1 del artículo 82 de este Código;

- Designar de entre los integrantes de la Junta General Ejecutiva a quien sustanciará en términos de la ley de la materia, el medio de impugnación que se interponga en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo;
- Proponer anualmente al Consejo General el anteproyecto de presupuesto del Instituto para su aprobación;
- Remitir al titular del Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto del Instituto aprobado por el Consejo General, en los términos de la ley de la materia;
- Recibir de los partidos políticos nacionales las solicitudes de registro de candidatos a la Presidencia de la República y las de candidatos a senadores y diputados por el principio de representación proporcional y someterlas al Consejo General para su registro;
- Presidir la Junta General Ejecutiva e informar al Consejo General de los trabajos de la misma;
- Ordenar, previo acuerdo del Consejo General, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral. Los resultados de dichos estudios sólo podrán ser difundidos cuando así lo autorice el Consejo General;
- Dar a conocer la estadística electoral, por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez concluido el proceso electoral;
- Convenir con las autoridades competentes la información y documentos que habrá de aportar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales;

- Someter al Consejo General las propuestas para la creación de nuevas direcciones o unidades técnicas para el mejor funcionamiento del Instituto;
- Ordenar, en su caso, la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los acuerdos y resoluciones que pronuncie el Consejo General; y
- Las demás que le confiera el COFIPE.

Además de las atribuciones establecidas en el artículo 83, según el COFIPE el Consejero Presidente del IFE:

- Recibe los acuerdos que las agrupaciones políticas nacionales establecen con los partidos políticos para participar en los procesos electorales federales (artículo 34 párrafos 1 y 2);
- Elabora los estudios para calcular los costos mínimos de campaña (artículo 49);
- Recibe las solicitudes de registro de convenios de coalición para la elección de Presidente, Diputados y Senadores; integra el expediente e informa al Consejo General (artículo 64);
- Recibe los convenios de fusión de partidos políticos y los somete a consideración del Consejo General (artículo 65);
- En caso de vacante en el Consejo General de los consejeros del Poder Legislativo, el Consejero Presidente se dirigirá a la Cámara de Diputados, o en su caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a fin de que se haga la designación correspondiente (artículo 75);
- Podrá convocar a sesión extraordinaria del Consejo General cuando lo estime necesario o a petición que le sea formulada por la mayoría de

los consejeros electorales o de los representantes de los partidos políticos (artículo 78);

- Podrá celebrar convenios de cooperación tendientes a que la información del Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral sea proporcionada puntualmente por los órganos de las administraciones públicas federal y estatal (artículo 162);
- Durante las campañas electorales, el Consejero Presidente podrá solicitar a las autoridades competentes los medios de seguridad personal para los candidatos que lo requieran desde el momento en que de acuerdo con los mecanismos internos de su partido, se ostenten con tal carácter (artículo 183);
- Expide a cada partido las constancias de asignación proporcional, de lo que informará a la Oficialía Mayor de las Cámaras de Diputados y de Senadores, respectivamente (artículo 263).

Las atribuciones del Presidente del Consejo General, establecidas en el artículo 16 del Reglamento Interno del Instituto Federal Electoral son:

- Proponer al Consejo el nombramiento y remoción de los titulares de las Unidades Técnicas, en los términos que establece el código para la designación de los Directores Ejecutivos;
- Presentar al Consejo el anteproyecto de presupuesto de egresos del año siguiente para su aprobación y una vez aprobado, remitirlo al titular del Poder Ejecutivo, a más tardar el 14 de noviembre del año anterior al ejercicio;

- Designar al encargado de despacho, en caso de ausencia del Secretario Ejecutivo, al Director Ejecutivo que reúna los requisitos del código;
- Designar al encargado de despacho, en caso de ausencia de los Directores Ejecutivos o titulares de las Unidades Técnicas y de las Unidades Técnicas especializadas;
- Convocar la realización de las sesiones del Consejo y de las reuniones de la Junta, en los términos del Código y de los Reglamentos emitidos por el propio Consejo;
- Presidir las sesiones del Consejo; y
- Las demás que le confiera el código y otras disposiciones aplicables.

Además de las atribuciones establecidas en el artículo 16, según el Reglamento Interno del IFE el Consejero Presidente:

- Propondrá al Consejo General el candidato a ocupar el puesto de titular del Centro de Formación y Desarrollo (artículo 68), y
- Recibirá las propuestas de reforma al Reglamento Interno del IFE y las turnará al Presidente de la Comisión de Reglamentos (artículo 90).

Como integrante del Consejo General:

- Podrá presentar propuestas de reforma al Reglamento Interno del IFE (artículo 89).

Las atribuciones del Presidente del Consejo General, establecidas en los Estatutos del Servicio Profesional Electoral son las siguientes:

- Velar por la unidad y cohesión de las actividades de los órganos del Instituto (artículo 13);
- Proponer al Consejo el anteproyecto de presupuesto del Instituto para su aprobación (artículo 13);
- Presidir la Junta e informar al Consejo de los trabajos de la misma (artículo 13);
- Cuando se generen vacantes de urgente ocupación en el Servicio Profesional Electoral o en casos de disponibilidad, el Consejero Presidente y la Comisión del Servicio Profesional Electoral propondrán al Consejo la designación temporal al cargo de Vocal Ejecutivo Local o Distrital del candidato con más méritos de entre la lista señalada en la fracción primera (artículo 39).

Consejeros Electorales

De conformidad con lo preceptuado por los artículos 15 del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, las principales atribuciones de los Consejeros Electorales son las siguientes:

- Integrar el quórum de las sesiones del Consejo y participar en sus deliberaciones con derecho a voz y voto;
- Desempeñar su función con autonomía y probidad;
- Someter a la consideración del Consejo proyectos de Acuerdos y Resoluciones, en los términos que señala el Reglamento de Sesiones del propio Consejo;

- Solicitar la incorporación de asuntos en el orden del día del Consejo y las Comisiones, en los términos que señalan el Reglamento de Sesiones del propio Consejo y el presente Reglamento;
- Suplir al Consejero Presidente, previa designación de este, en sus ausencias momentáneas de las sesiones del Consejo;
- Cuando el Consejero Presidente no asista o se ausente en forma definitiva de la sesión del Consejo, previa designación de este, presidir la sesión respectiva;
- Previa designación del Consejo, sustituir provisionalmente al Consejero Presidente en caso de ausencia definitiva;
- Pedir al Consejero Presidente convoque a sesión extraordinaria del Consejo, en los términos del artículo 78, párrafo 1, del Código;
- Integrar y Presidir las Comisiones que determine el Consejo y participar con derecho a voz y voto en sus sesiones;
- Solicitar la celebración de sesiones de las Comisiones de que formen parte;
- Conducir las sesiones de las Comisiones que integre ante la ausencia momentánea de su Presidente, previa petición de este;
- Asistir con derecho a voz a las sesiones de las Comisiones de las que no forme parte;
- Solicitar, para el adecuado desempeño de su encargo, la colaboración e información de los Órganos del Instituto, en los términos de la normatividad aplicable;
- Designar, de acuerdo con las disponibilidades presupuétales y las normas administrativas correspondientes, al personal adscrito a su oficina;

- Asistir a nombre del Instituto ante toda clase de autoridades, entidades, dependencias y personas físicas y morales, previa designación hecha por el Consejo o, en su caso, por el Presidente del Consejo de común acuerdo;
- Participar en los eventos a que sea invitado, en su calidad de Consejero Electoral por organizaciones académicas, institucionales y sociales, nacionales o extranjeras, buscando que dicha participación redunde en beneficio de los fines del Instituto;
- Ser convocados a las sesiones de las Comisiones de que formen parte y recibir con la debida oportunidad los documentos relativos a los puntos a tratar en el orden del día;
- Presentar propuestas por escrito a las Comisiones de que no formen parte;
- Elaborar el orden del día;
- Realizar las convocatorias a las sesiones de la Comisión;
- Conducir las sesiones de la Comisión;
- Designar, en caso de ausencia temporal, al Consejero Electoral que deba suplirlo en las sesiones de comisión;
- Solicitar a nombre de la Comisión, sin perjuicio de su derecho propio, la inclusión de los Informes, Dictámenes o proyectos de Resolución aprobados por esta, en el orden del día de las sesiones del Consejo.

Consejeros del Poder Legislativo

De conformidad con lo preceptuado por los artículos 15 del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, así como 7 del Reglamento de

Sesiones del Consejo General, los Consejeros del Poder Legislativo tienen entre sus principales atribuciones las siguientes:

- Someter proyectos de Acuerdos y Resoluciones a la consideración del Consejo;
- Solicitar la incorporación de asuntos en el orden del día de las sesiones del Consejo, en los términos del Reglamento de Sesiones;
- Integrar las Comisiones que determine el Consejo y participar con derecho a voz en sus sesiones;
- Asistir con derecho a voz a las sesiones de las Comisiones de las que no forme parte, con excepción de aquellas a que se refiere el artículo 80, párrafo segundo del Código;
- Solicitar, para el adecuado desempeño de su encargo, la colaboración e información de los Órganos del Instituto, en los términos que al efecto señale el presente Reglamento;
- Solicitar la celebración de sesiones de las Comisiones de que formen parte;
- Solicitar la incorporación de asuntos en el orden del día de las sesiones de las Comisiones de que formen parte;
- Presentar propuestas por escrito a las Comisiones de las que no formen parte;
- Concurrir y participar en las deliberaciones del Consejo;
- Integrar el pleno del Consejo;
- Solicitar al Secretario, de conformidad con las reglas establecidas en este reglamento, la inclusión de asuntos en el orden del día.

Representantes de los Partidos Políticos

De conformidad con lo preceptuado por los artículos 15 del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, así como 8 del Reglamento de Sesiones del Consejo General, los representantes de los Partidos Políticos tienen las atribuciones siguientes:

- Someter proyectos de Acuerdos y Resoluciones a la consideración del Consejo;
- Solicitar la incorporación de asuntos en el orden del día de las sesiones del Consejo, en los términos del Reglamento de Sesiones.
- Integrar las comisiones que determine el Consejo y participar con derecho a voz en sus sesiones.
- Asistir con derecho a voz a las sesiones de las Comisiones de las que no forme parte, con excepción de aquéllas a que se refiere el artículo 80, párrafo segundo del Código.
- Solicitar, para el adecuado desempeño de su encargo, la colaboración e información de los Órganos del Instituto, en los términos que al efecto señale el presente Reglamento.
- Designar, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y las normas administrativas correspondientes, al personal adscrito a su oficina.
- Ser convocados a las sesiones de las Comisiones de que formen parte y recibir con la debida oportunidad los documentos relativos a los puntos a tratar en el orden del día.
- Solicitar la celebración de sesiones de las Comisiones de que formen parte.
- Solicitar la incorporación de asuntos en el orden del día de las sesiones de las Comisiones de que formen parte.

- Presentar propuestas por escrito a las Comisiones de las que no formen parte.
- Concurrir y participar en las deliberaciones del Consejo.
- Integrar el pleno del Consejo.
- Solicitar al Secretario, de conformidad con las reglas establecidas en este reglamento, la inclusión de asuntos en el orden del día.
- Por mayoría, podrán solicitar se convoque a sesión extraordinaria del Consejo General.

Junta General Ejecutiva

De conformidad con lo preceptuado por los artículos 85 y 86 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), así como 38 y 39 del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, la Junta General Ejecutiva es un órgano ejecutivo central de naturaleza colegiada.

Es el órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía, encargado tanto de instrumentar las políticas y programas generales del Instituto, como de dar cumplimiento a los acuerdos y resoluciones aprobados por el Consejo General.

Integración: La Junta General Ejecutiva está integrada por:

- a. El Presidente del Consejo General, quien la preside;
- b. El Secretario Ejecutivo; y
- c. Los Directores Ejecutivos de: Registro Federal de Electores, Prerrogativas y Partidos Políticos, Organización Electoral, Servicio

Profesional Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración.

Secretario Ejecutivo

Le corresponde coordinar la Junta General Ejecutiva, así como conducir la administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos.

Atribuciones: Dentro de sus principales atribuciones se encuentran las siguientes:

- Cumplir y ejecutar los acuerdos del Consejo;
- Dictar los acuerdos y lineamientos necesarios para la adecuada ejecución de los acuerdos y resoluciones del Consejo;
- Coordinar las actividades de las Direcciones Ejecutivas;
- Proponer al Consejo General los programas generales del Instituto así como fijar los procedimientos administrativos necesarios conforme a dichas políticas;
- Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto, así como del Registro Federal de Electores;
- Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas y las prerrogativas de ambos;
- Evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral;

- Proponer al Consejo General el establecimiento de oficinas municipales de acuerdo con los estudios que formule y la disponibilidad presupuestal;
- Desarrollar las acciones necesarias para asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, locales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por este Código de la materia;
- Presentar a consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de pérdida de registro del partido político que se encuentre en cualquiera de los supuestos previstos en los incisos e) al h) del artículo 66 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a más tardar el último día del mes siguiente a aquél en que concluya el proceso electoral;
- Presentar a consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de pérdida de registro de la agrupación política que se encuentre en cualquiera de los supuestos del artículo 35 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- Resolver los medios de impugnación que le competan, en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo y de las Juntas Locales del Instituto, en los términos establecidos en la ley de la materia;
- Integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas, y en su caso, los de imposición de sanciones, en los términos que establece, la normatividad aplicable.

El Secretario Ejecutivo dura en su cargo siete años y es el funcionario encargado, además de coordinar la Junta General Ejecutiva, de conducir la administración y supervisar el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto.

De conformidad con lo preceptuado por los artículos 89 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE), así como el 40 del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, sus atribuciones principales son las siguientes:

- Representar legalmente al Instituto;
- Actuar como Secretario del Consejo General del Instituto con voz pero sin voto;
- Cumplir los acuerdos del Consejo General;
- Someter al conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo General los asuntos de su competencia;
- Orientar y coordinar las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto, informando permanentemente al Presidente del Consejo;
- Participar en los convenios que se celebren con las autoridades competentes respecto a la información y documentos que habrá de aportar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales;
- Aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, Vocalías y demás órganos del Instituto conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados;
- Nombrar a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- Establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General, de los resultados preliminares de las elecciones de

diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Para este efecto se dispondrá de un sistema de informática para recabar los resultados preliminares. En este caso se podrán transmitir los resultados en forma previa al procedimiento establecido en los incisos a) y b) del párrafo 1 del artículo 243 del Código de la materia. Al sistema que se establezca tendrán acceso en forma permanente los consejeros y representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General;

- Actuar como Secretario de la Junta General Ejecutiva y preparar el orden del día de sus sesiones;
- Recibir los informes de los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas y dar cuenta al Presidente del Consejo General sobre los mismos;
- Sustanciar los recursos que deban ser resueltos por la Junta General Ejecutiva o, en su caso, tramitar los que se interpongan contra los actos o resoluciones de ésta, en los términos de la ley de la materia;
- Otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, o ante particulares. Para realizar actos de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto o para otorgar poderes para dichos efectos, el Secretario Ejecutivo requerirá de la autorización previa del Consejo General;
- Preparar, para la aprobación del Consejo General, el proyecto de calendario para elecciones extraordinarias, de acuerdo con las convocatorias respectivas;
- Expedir las certificaciones que se requieran;

- ✓ Ejecutar y supervisar el adecuado cumplimiento de los Acuerdos del Consejo y de la Junta;
- ✓ Elaborar, con la colaboración de la Dirección Ejecutiva de Administración, el anteproyecto de presupuesto de egresos que deberá ajustarse a los criterios y objetivos de los programas y políticas previamente aprobados, para someterlo a la consideración del Presidente del Consejo General;
- ✓ Proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;
- ✓ Ejercer las partidas presupuestales aprobadas;
- ✓ Proponer al Presidente del Consejo el nombramiento de los titulares de las Unidades Técnicas adscritas a la Secretaría Ejecutiva, de conformidad con el procedimiento dispuesto en el Código para los Directores Ejecutivos o, en su caso, con los procedimientos señalados en los Acuerdos de creación correspondientes;
- ✓ Colaborar con las Comisiones en su carácter de Secretario del Consejo;
- ✓ Establecer los mecanismos para la adecuada coordinación de las acciones de la Junta, Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas, con las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales;
- ✓ Disponer la realización de los estudios pertinentes para establecer oficinas municipales y presentarlos a la Junta;
- ✓ Previo acuerdo con el Presidente del Consejo, convocar a las reuniones de la Junta;
- ✓ Organizar reuniones nacionales o regionales con los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales y Distritales, de conformidad con

los Acuerdos del Consejo, y cuando lo requieran el Presidente del Consejo, la Junta o las Comisiones;

- Coordinar y supervisar la integración de los archivos de las sesiones y Acuerdos de las Comisiones, la cual estará a cargo de los Secretaríos Técnicos de cada una de ellas.

IV.4 Responsabilidades de los Consejeros Ciudadanos del IFE

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en la fracción 3 del artículo 77 que "El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución."

Como se puede observar la manifestación que hace el COFIPE desata una serie de confusiones, ya que al hacer la distinción, se podría pensar que los Consejeros del Poder Legislativo y los Representantes de los Partidos Políticos, no son sujetos de aplicárseles las Leyes Federales de Responsabilidades, lo cual estimo es un equívoco.

Recordemos que toda norma deviene o se deriva del ordenamiento fundamental que es la Constitución y si su artículo 108 es muy claro al establecer "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos..... 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."

Luego entonces, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro del Instituto Federal Electoral se le debe considerar, para efectos de responsabilidades, como servidores públicos, primordialmente porque así lo indica el precepto constitucional y, porque, por sus servicios a dicha institución, devengan un sueldo, salario o dieta (como se le quiera denominar), y dicho emolumento deriva del Presupuesto Federal autorizado al referido organismo electoral.

Vayamos a un análisis más preciso de lo mencionado.

Recordemos en este punto del trabajo lo ya expresado en el primer capítulo, cuando citábamos a Georg Jellinek en su Teoría del Estado y Hans Kelsen en su análisis sobre La Garantía Jurisdiccional de la Constitución de su obra La Justicia Constitucional. Nos decía Jellinek, "Toda asociación permanente necesita de un principio de ordenación conforme al cual se constituye y desarrolla su voluntad. Este principio de ordenación será el que limite la situación de sus miembros dentro de la asociación y en relación con ella. Una ordenación o estatuto de esta naturaleza es lo que se llama una Constitución.

Todo Estado, pues, necesariamente ha menester de una Constitución. Un Estado que no la tuviera sería una anarquía..... La Constitución de los Estados abarca, por consiguiente, los principios jurídicos que designan los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones

mutuas, fijan el círculo de su acción y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado."⁶⁶

Por su parte Kelsen manifestó que "Como quiera que se defina, la Constitución es siempre el fundamento del Estado, la base del orden jurídico que pretende conocerse. Lo que se entiende siempre y ante todo por Constitución —y la noción coincide en este sentido con la forma de Estado— es que la Constitución constituye un principio donde se expresa jurídicamente el equilibrio de fuerzas políticas en un momento determinado, es la norma que regula la elaboración de las leyes, de las normas generales en ejecución de las cuales se ejerce la actividad de los órganos estatales, tribunales y autoridades administrativas. Esta regla de creación de las normas jurídicas esenciales del Estado, de determinación de los órganos y del procedimiento de la legislación, forma la Constitución en sentido propio, originario y estricto del término. La Constitución es la base indispensable de las normas jurídicas que regulan la conducta recíproca de los miembros de la colectividad estatal, así como de aquellas que determinan los órganos necesarios para aplicarlas y la forma como este órgano habrían de proceder; es decir, la Constitución es, en suma, el asiento fundamental del orden estatal."⁶⁷

Ahora bien, el Estado gobierna mediante las acciones desarrolladas para el cumplimiento de sus funciones, a través del conjunto de órganos con los que ejercen el poder. La ley fundamental y el Estado de Derecho son los

66 JELLINEK, Georg. Op. cit. Pág. 457

67 KELSEN, Hans. Op. cit. Pág. 21.

elementos que dan origen y sustento a todo ordenamiento de derecho positivo mexicano.

La función pública es el conjunto principios y reglas en los que se basan las acciones del Estado tendiente a la satisfacción de las necesidades públicas, a dichas actividades se le denomina servicio público y quienes la ejercen son los servidores públicos.

Regresemos a nuestro artículo 108 constitucional que nos expresa:

"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, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta

Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

Específicamente el artículo constitucional nos dice: "Para los efectos de responsabilidades..... se reputarán como servidores públicos..... a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública....., quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

El precepto constitucional no condiciona a que el servidor público deba o no pertenecer a cierto poder o a cierto partido político o que su desempeño esté regido por ciertas características, para que se le pueda considerar ciertamente como servidor público. Únicamente establece la ley fundamental que es servidor público, toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública, lo que lo hace responsable por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones públicas.

La Constitución menciona que el empleo, cargo o comisión debe desempeñarse en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como en el Instituto Federal Electoral, lo que ya quedó fuera de

contexto, cuando consideramos que existen en la actualidad otros entes autónomos del Estado, como lo son el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y la Auditoría Superior de la Federación, la que aún cuando dependa del poder Legislativo para efectos de autorización de sus planes de trabajo e información de los resultados obtenidos, es autónoma en cuanto al cumplimiento de sus objetivos y el desarrollo de sus atribuciones y funciones.

Por lo anterior, estimamos que el artículo 108 de la Constitución deberá modificarse y suprimir la mención de la característica de Federal de la Administración Pública, así como la puntualización del Distrito Federal y del propio Instituto Federal Electoral, ya que esto obedecía a un tradicional y muy acotado ámbito de competencia de que toda actividad del Estado estaba circunscrita a los tres poderes de la Unión. La modificación podría quedar como se menciona a continuación:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza para el Estado Mexicano, quien será responsable por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas atribuciones y funciones.

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, para los efectos de responsabilidades, el carácter de servidores públicos en los mismos términos del primer párrafo de este artículo.”

Luego tenemos el artículo 2º de las Leyes Federales de Responsabilidades, las que establecen:

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

ARTÍCULO 2o.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.”

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Los Servidores Públicos menciona:

ARTICULO 2.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Ambos artículos establecen que, son sujetos de dichos preceptos, los servidores públicos mencionados en el primer y tercer⁶⁸ párrafos del

⁶⁸ La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no refiere a los servidores públicos mencionados en el tercer párrafo del artículo 108 Constitucional.

artículo 108 Constitucional, así como toda persona que maneje o aplique recursos federales.

Como se ve, se extiende el ámbito de aplicación de la Ley hacia toda persona que maneje o aplique recursos federales. Con la modificación propuesta a la Constitución, sería suficiente esta precisión de la Norma reglamentaria del Título Cuarto constitucional.

Por su parte, el artículo 3º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece:

ARTICULO 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 Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- 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."

Consideramos importante señalar que la norma reglamentaria en materia de responsabilidades también es errónea en este aspecto, toda vez que da el carácter de autoridad para la aplicación de la misma a los entes del Estado mencionados, pero el artículo 11 dice que dichos entes, "conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo."

La falla de la Ley estriba en abrir la puerta a los entes mencionados para establecer órganos y sistemas distintos o diferentes a los considerados por la propia ley para aplicarla, hubiese sido suficiente que la norma diese sí el carácter de autoridad a dichos entes, pero su aplicación debería ser irrestricta y no estar sujeta a su propia legislación y competencia. Esto hizo que, por ejemplo, en los entes constitucionalmente autónomos como lo son, el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el propio Instituto Federal Electoral, se hayan constituido los Órganos Internos de Control con funciones y atribuciones diferentes entre ellos.

Por todo lo que hemos expuesto, podemos concluir que toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en o para el organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, que es la institución del Estado Mexicano creada para organizar las elecciones federales, es servidor público y por ende, está sujeto a la aplicación del Capítulo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quienes deberán, en el desarrollo de dicho empleo, cargo o comisión, observar la

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como las funciones y atribuciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Reglamento Interno del Instituto Federal Electoral y en los Estatutos del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La corrupción y la impunidad en el servicio público ha sido permanente preocupación del Estado Mexicano, de ahí las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el problema estriba en que dichas reformas no han encontrado un reflejo real del espíritu constitucional en la ley reglamentaria.

SEGUNDA. Tal es la falta de un análisis profundo del espíritu de nuestra Carta Magna que en la actualidad existen vigentes dos leyes reglamentarias del Título Cuarto Constitucional, cuya base supletoria en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en dichas leyes, así como en la apreciación de las pruebas, se observan las disposiciones de dos normas procedimentales totalmente distintas. En primer lugar tenemos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable en el Distrito Federal y, en general, para el caso del Juicio Político, cuya supletoriedad se basa según su artículo 45 en el Código Federal de Procedimientos Penales. En segundo término tenemos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la que ya no contempla el Juicio Político y su ámbito de aplicación es todo el sistema federal, excepto el Distrito Federal, cuya supletoriedad se basa en el Código Federal de Procedimientos Civiles

TERCERA. Como puede observarse, adicionalmente, para el caso de la supletoriedad de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se le impone a una entidad local que cuenta con su respectiva

norma, la aplicación de una norma federal exclusivamente en los casos del procedimiento administrativo.

CUARTA. Nuestro sistema jurídico parte de una serie de errores, confusiones y lagunas, ya que al no estar bien definidos los conceptos de Función Pública, Servicio Público y Servidor Público, todos los trabajadores al servicio del Estado, pretenden gozar de los beneficios y prerrogativas que les da el ser empleado federal de una determinada dependencia, entidad o ente público y, adicionalmente, encontrar los resquicios normativos para no ser responsables de sus actos u omisiones en el desarrollo de sus actividades.

QUINTA. No se ha definido con claridad en nuestro sistema normativo un limitado alcance de los sistemas y órganos de control, ya que mientras en el Poder Ejecutivo existe la Secretaría de la Función Pública, de la que dependen todos y cada uno de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, que desempeñan las funciones y atribuciones que marca la propia Secretaría, con el objeto principal de vigilar el adecuado desempeño de los servidores públicos, adscritos a la propia Administración Pública Federal, existe también la Auditoría Superior de la Federación en el Poder Legislativo, cuya función principal es la fiscalización posterior de los ingresos y egresos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita derivada del manejo de los ingresos y egresos, determinar los daños y perjuicios, y fincar las sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante la autoridad correspondiente el fincamiento de

otras responsabilidades. Asimismo, existen los Órganos Internos de Control del Poder Legislativo (Contralorías del Senado y de la Cámara de Diputados), del Poder Judicial y de los entes públicos federales, a los que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos les ha dado el carácter de autoridad en su aplicación, cuyas atribuciones también son las de fiscalizar la correcta aplicación de los recursos, la investigación de los actos u omisiones que impliquen un incorrecto desempeño de las funciones y al fincamiento y aplicación de sanciones administrativas de los servidores públicos adscritos al ente público de que se trate.

SEXTA. Las responsabilidades administrativa y penal producen sanciones más severas que las que genera la responsabilidad política. Todos los empleados al servicio del Estado son servidores públicos, desde el Presidente de la República hasta el último de los mandatarios que labora en las instituciones estatales, pasando por los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, ninguno debe de gozar de prerrogativas especiales, todos tienen un deber que cumplir y una función que está, o debe de estar, debidamente acotada y establecida en sus atribuciones y los Manuales de Organización y Procedimientos. No existe sentido a la existencia de un Juicio Político, cuando todos son simples mandatarios, cuyo mandante es el pueblo quien los contrató o, en su caso, los eligió para el cumplimiento de esas funciones.

SÉPTIMA. El Juicio Político, no es otra cosa que una instancia para amenazar y obtener beneficios políticos. Por otro lado, la existencia de este tipo de Juicio, lo único que produce es la existencia de servidores públicos

privilegiados o de alta jerarquía, lo que resulta incongruente e inoperante en una sociedad que se presume de democrática.

OCTAVA. Los Órganos Internos de Control no deben pertenecer al ente público en donde estén adscritos ya que esto motiva a que se den componendas internas a cambio de prerrogativas y el ocultamiento consecuente de anomalías administrativas en la administración de los recursos y en la debida atención de las atribuciones y funciones de los servidores públicos.

NOVENA. El Procedimiento administrativo disciplinario que se lleva por los Órganos Internos de Control es inconstitucional y violatorio de las garantías de los servidores públicos indiciados, consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagran las garantías de audiencia y legalidad, y donde se establece también que todo procedimiento debe seguir las formalidades esenciales, lo que no ocurre en las contralorías, donde se actúa como juez y parte, ya que es la misma instancia quien recibe la queja, investiga los hechos, presume las responsabilidades, acusa y cita al presunto responsable, desarrolla el procedimiento disciplinario, resuelve, finca e impone, desde su muy particular criterio, las responsabilidades administrativas que hayan de aplicarse y ejecutarse.

DÉCIMA. La aplicación de la suspensión preventiva que consagran las fracciones IV y V de los artículos 64 y 21 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,

respectivamente, debe ser erradicada, ya que es una sanción que se aplica sin juicio previo, si se le aplica como tiempo cumplido en caso de que resulte responsable y se le imponga como sanción una suspensión y, en el caso de que no resulte responsable el imputado, al restituirse en todos sus derechos, la suspensión resultó ser una especie de vacaciones pagadas.

DÉCIMA PRIMERA. Aún cuando en distintos entes públicos se han establecidos Códigos de Ética para sus servidores públicos, es necesario, al igual que todo el sistema de fiscalización y responsabilidades, se instituya de manera general un Código General de Ética del Servicio Público, que sea homogéneo y aplicable en todo ente público.

DECIMA SEGUNDA. La independencia de los Poderes de la Unión ha requerido de la instauración de entes públicos autónomos para el mejor cumplimiento del servicio del Estado, de ahí la creación del Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral.

DÉCIMA TERCERA. No obstante la autonomía de gestión de la que están dotados dichos entes públicos, sus recursos provienen de la federación y por ende todos sus empleados son servidores públicos que están sujetos a la aplicación del régimen de responsabilidades a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DÉCIMA CUARTA. La corrupción es un elemento negativo y destructivo, no es patrimonio de una época determinada, ni es propiedad estatal. Es un

elemento que subyace en toda la interacción humana y socava el desarrollo social y político de los estados. Los hombres obedecen a la Constitución porque la respetan, la respetan porque reconocen que el propósito de la Constitución es promover el bienestar general, así como sus propias existencias individuales. Es necesario un mecanismo mucho más amplio y definido en todo el ámbito jurídico, no sólo en el plano constitucional.

La lucha contra la corrupción no es una tarea individual, más bien es un reto que asumen las instituciones civiles y públicas. Sólo la educación, la cultura y las instituciones pueden procrear autoridades que preserven los altos intereses de la sociedad en general.

PROPUESTAS

No cabe duda que todo el sistema de responsabilidades instituido en el orden jurídico mexicano no reúne las características esenciales para erradicar la corrupción en las instituciones del Estado, por lo que se deberá emprender una revisión a fondo y una reforma estructural de los sistemas de control y de responsabilidades, que abarque desde descripción clara y precisa de los conceptos de función pública, servicio público, servidor público, responsabilidades y control, así como de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto en su Título Cuarto como en todos y cada unos de los preceptos que deban ser afectados.

Sobre la base de lo anterior, considero que el propio Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 73, fracciones XXI y XXIV de la Constitución, deberá ser la instancia encargada constitucionalmente de establecer el Sistema Único de Control y Fiscalización del Estado Mexicano.

La Cámara de Diputados, como representante de la Nación deberá tener dentro de sus facultades exclusivas la de vigilar el cumplimiento de las atribuciones y funciones de los Órganos Internos de Control, los que deben ser independientes del ente público al que estén adscritos y depender jerárquica y económicamente solo del propio Congreso de la Unión y quienes deberán presentar a ella los informes de sus resultados, los cuales servirán para la aprobación y ajustes que del presupuesto deba hacer la propia Cámara.

Los Órgano Internos de Control se limitarán a fiscalizar bajo la dirección y supervisión de la Auditoría Superior de la Federación los egresos e ingresos de los entes públicos, y recibirán e investigarán las quejas e inconformidades que se les presenten, respecto de los actos u omisiones de los servidores públicos.

Los Órganos Internos de Control, en caso de encontrar presuntas responsabilidades administrativas, elaborarán un Pliego de Responsabilidades, que no sería otra cosa más que un Dictamen sobre el asunto, lo que en materia penal configura la Averiguación Previa, y lo presentaría, adjuntando la documentación soporte, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dependiente del Poder Judicial, deberá recibir de los Órganos Internos de Control los pliegos de responsabilidad correspondientes, con lo que dará inicio al Procedimiento Administrativo Disciplinario. Dicho Tribunal será el encargado de agotar todas y cada una de las etapas del procedimiento.

Para el caso, los Órganos Internos de Control se establecerán como una especie de Ministerio Público, convirtiéndose para los efectos del Procedimiento Disciplinario en los representantes de la sociedad ante el Tribunal, el que determinará la no responsabilidad o la sanción a aplicar, la que será ejecutada por el ente público al que esté adscrito el o los servidores públicos implicados.

Por lo anterior, se haría un verdadero ente jurídico y de representación a los Órganos Internos de Control, los que tendrían que fortalecer sus estructuras para contar con una verdadera y real área de responsabilidades, y no tendrían ingerencia en sus asuntos por parte del ente público auditado, ni la "orientación" sobre las resoluciones y las sanciones a aplicar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa.

BIBLIOGRAFÍA

A) LIBROS

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Parte General. 1996.

AMAYA BARÓN, Mario Ismael. El Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ed. Angel. México 2004.

BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo III. Argentina. Ed. Impresora La Ley, 1964.

CÁRDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Ed. Porrúa. México 1939.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Sistema Jurídico Sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos. Ed. Cárdenas Velasco. México 2004.

DEL VAL BLANCO, Enrique, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1986.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública INAP, México, 1990.

DIEZ. Manuel María. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Plus Ultra. Buenos Aires. 1981.

FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Fátima, La Responsabilidad de los Medios de Comunicación, Paidós, México DF, 2002.

FRANKENA, William, Ética, Edit. UTEHA, México DF, 1965.

GARCIA OVIEDO, Carlos, Derecho Administrativo II, (España Librería de Victoriano Suárez, 1943).

GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Ed. Harla. Novena Edición. 1996.

HERRERA Y LASSO, Manuel, Estudios Constitucionales, 2a. serie, México, 1964.

JELLINEK, Georg. Teoría General del Estado. Fondo de Cultura Económica. México 2002.

KELSEN, Hans. La Garantía Jurisdiccional de la Constitución (La Justicia Constitucional) UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Ensayos Jurídicos. Núm. 5. México. 2001.

LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Contraloría, El Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos, Ed. Secretaria de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México 1987.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo Ed. Porrúa. México, 1972.

OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil. Ed. Harla. México, 1981.

RODRÍGUEZ, Ramón, Derecho Constitucional. Ed. Porrúa.

SAVATER, Fernando, Política para Amador, Ed. Ariel, México. 1993.

SERRA ROJAS. Andrés. Derecho Administrativo Tomo I. 14a Ed. Porrúa, México, 1997.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México. Ed. Porrúa. Segunda Ed. México 1964.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Ed. Porrúa. México 1955.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 14a. Ed. Porrúa. México. 1976.

B) DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo Ed. Porrúa. Tomo II.

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa. México 1985.

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Pomla. Vigésimo Segunda Edición 1996.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2a Ed, Porrúa. S.A, México, 1987.

C) LEGISLACIÓN

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982. y ultima reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de junio de 2003.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo de 2002

Código Civil para el Distrito Federal. Ultima Reforma Publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal. 16 de enero de 2003.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados en la "L" Legislatura. México 1977.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Novena Edición.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México 2005.

Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para
toda la República en Materia Federal. Ed. Porrúa, 2003

D) JURISPRUDENCIA

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS
MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO
CONSTITUCIONAL. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario
Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Abril de 1996. Tesis: P.
LX/96.

E) DOCUMENTAL

CARRILLO FLORES, Antonio. La Responsabilidad de los Altos
Funcionarios de la Federación. Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría
General de la República. No. 16. Vol. III, enero- febrero. 1982. Pág. 81

CASTRO ROJAS, Marco Antonio. Divergencias entre el Régimen de
Responsabilidad Administrativa y el Régimen Laboral de los Servidores
Públicos. Control Gubernamental. Año 1. Núm. 2 (enero-marzo 1994)
México. p. 64.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, La Responsabilidad
Administrativa de los Servidores Públicos de la Federación, Memorial del
Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, año, núm.
(julio-septiembre 1988) p. 10.

Informe para el debate de la Reunión Paritaria Sobre el Desarrollo de los
Recursos Humanos de la Función Pública en el contexto del ajuste

estructural y del proceso de transición. Ginebra, 1999. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza.

Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1997. Banco Mundial. Capítulo 2.

J. STEWARD AND K. WALSH. Change in the management of public services. en *Public Administration* (Oxford Brandewell). vol. 70, invierno de 1992.

K. König: The perspective of classical public administration, en W.J.M. Kickert: «Public management and administrative reform in Western Europe» (Cheltenham y Lyme, 1997), pág. 217.

La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana. Procuraduría General de la República (PGR).p. 223

SÁNCHEZ BRIDGAS, Enrique, El Presidente y el Sistema de Responsabilidad, Anuario Jurídico, vol. XVI, (1989). Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, p. 256.

F) INTERNET

MORALES PAULIN, Carlos. La Responsabilidad Política como Instrumento para El Control Constitucional. www.tsjtlaxcala.gob.mx.