

18  
25

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

LA CORRUPCION  
Ensayo Filosófico Jurídico de la  
Responsabilidad Oficial

Tesis que presenta:  
**VICTOR MANUEL  
GERARDO  
AMEZCUA ROSALES**  
Para obtener el título de:  
**Licenciado en Derecho**



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Asesor de Tesis:  
LIC. JORGE PERALTA SANCHEZ



## **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 está 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.

## RECONOCIMIENTOS

A través del tiempo y durante el paso por las diversas etapas escolares que debemos vivir para llegar a terminar los estudios superiores que implica una licenciatura, adquirimos afectos, pasiones y compromisos, contraemos obligaciones y derechos; así que al presentar este trabajo, para concluir con el exámen profesional, me asalta una duda, ¿existe deshonestidad al presentar extemporáneamente el trabajo de tesis para titulación? Sí, en efecto, hasta en este sencillo trámite nos vemos envueltos en una situación de incumplimiento de las normas, sin embargo no existe deshonestidad, sino morosidad y la sanción la llevamos implícita en el desarrollo de nuestra actividad profesional, al no poder estar en posibilidades de acceder a puestos de responsabilidad mayor por el impedimento del título profesional, aunque a partir del exámen de grado se iniciará el verdadero ejercicio de esta profesión.

En este tipo de trabajos es común señalar un reconocimiento a quienes de alguna manera intervinieron para que el sustentante lograra por fin encontrarse en el umbral de obtener un título profesional; en mi caso y por llevarme tanto tiempo para llegar a este momento, no puedo dejar de expresar sólo mi agradecimiento sincero y profundo, sino también una disculpa a cada una de las personas que con su aliento, con su ánimo, con su tiempo, con su afecto, con sus conocimientos, con su amistad, con su amor, con su interés, con su cariño, comprensión, coraje, regaños, lealtad y, en muchos casos, financiamiento, hicieron que al fin culminara esta etapa de la vida, ya que es vergonzante que después de tantos años ponga a consideración del Jurado Académico esta tesis, que si bien es cierto tiene muchos errores, espero que pueda tener la claridad que a las leyes de responsabilidad oficial les ha faltado,

a efecto de comprender el fundamento jurídico y moral para combatir la corrupción, tanto como concepto constitucional como característica de la naturaleza humana y si no es así, cuando menos sirva para el fin que fue escrita: sustentar el exámen profesional y recibir el título profesional que pueda poner término a esta pesada carga de estar con la cara hacia la pared.

Por lo tanto, no sólo debo agradecer y reconocer, en todo lo que vale, con todo mi amor y mi sincera amistad, a tantas personas que se preocuparon y me estimularon para terminar este trabajo, sino también pedirles perdón, ya que terminé mi ciclo escolar en tiempo y con la posibilidad de emprender una carrera profesional, que ahora a varios años de esa etapa, trataremos de sostener este título profesional con la experiencia y los conocimientos que lo avalen, para que los años de pasante no hayan sido en vano.

Los que estamos en esta situación podemos refugiarnos cínicamente en más vale tarde que nunca, pero claro que en la cara se nos refleja la vergüenza, aunque es importante ver todo positivamente, pensar que por fin estoy presentando la tesis, gracias a Dios. Ahora bien, en primer lugar deseo agradecer con todo mi amor de hijo y sinceridad entregada, a mis padres QUIRINO Y CARMEN por su paciencia, regaños, enseñanzas, financiamiento y motivación para estudiar y su coraje para impulsar mi desidia, mis momentos de incertidumbre y fortalecer los momentos de flaqueza y tolerar mi exceso de confianza y mi soberbia. GRACIAS

El presentar una tesis profesional en situación de familia, involucra en cierta medida, a la cónyuge, a los hijos y a los parientes políticos que de

alguna manera, también intervinieron para que por fin se alcanzara el ansiado escalón que esperamos sirva para la consolidación como profesionista y pueda expresar su verdad sin depender de la pasantía que en muchas ocasiones se convierte en un serio obstáculo para avanzar en las metas profesionales y presenta la disyuntiva de la tesis o el trabajo, más si sufrimos el grave defecto del perfeccionismo. Por eso es que deseo expresar mi reconocimiento al sacrificio de Marcela, Victoria Sofía y Andrea del Carmen, pues su tiempo y su cariño dedicados al sustentante para estar ante el Jurado Académico son ahora cristalizados en este trabajo que también es de ellas.

No puedo dejar de soslayar, asimismo, la gran ayuda y estímulo, aliento, afecto, cariño, amor, pasión e interés por el sustentante de personas excepcionales, que sin su valiosa ayuda, este trabajo estaría en este momento en la diezmilésima revisión, por lo que deseo expresar mi especial reconocimiento y agradecimiento a Rocío Cuevas Romero, Adriana Rojina García, Ma. Isabel Lopez Montes y García, María de Jesús García Lozano, Ignacio Villagordoa Mesa, Nicéforo Guerrero Reynoso, Mario Hori Autrán, Lorenzo Garza Hurtado, Raúl Rocha Hernández, a Quirino y a mis hermanas, a mi asesor, el Licenciado Jorge Peralta Sánchez, quien por fin fue la persona que tuvo la paciencia y la voluntad de apoyarme a pesar de mi empecinamiento perfeccionista y desidia calamitosa.

## INDICE

Introducción	I
--------------	---

### **CAPITULO I LA CORRUPCION Y SU ENTORNO**

A. La Corrupción como fenómeno social	1
B. La Corrupción y el marco jurídico	16
C. La Etica como antitesis de la corrupcion	23
D. La Corrupción y la Administración Pública	33

### **CAPITULO II GENESIS DE LA RESPONSABILIDAD OFICIAL**

A. Antecedentes Históricos	52
B. La Residencia en la Nueva España	63
C. El Antecente Americano	73
D. El Juicio Político en Inglaterra	76

### **CAPITULO III LA RESPONSABILIDAD OFICIAL EN LA LEGISLACION MEXICANA**

A. Breve Exposición de las Leyes de Responsabilidad Oficial hasta la Constitución Política de 1917	82
B. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados. 1940	96
C. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados. 1980	109

<b>D. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 1982</b>	<b>125</b>
---	------------

**CAPITULO IV  
CONSIDERACIONES TEORICAS EN  
LA LEGISLACION VIGENTE**

<b>A. Clases de Responsabilidad Oficial</b>	<b>137</b>
<b>B. Sujetos de Responsabilidad Oficial y Sujetos de Juicio Político</b>	<b>153</b>
<b>C. El Fuero Constitucional y el Principio de igualdad ante la Ley</b>	<b>166</b>
<b>D. La Función Pública y la Responsabilidad Administrativa</b>	<b>180</b>
<b>E. La Responsabilidad Política y los Delitos Oficiales</b>	<b>208</b>
<b>F. Los Delitos comunes y el enriquecimiento ilícito o inexplicable</b>	<b>227</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>237</b>
<b>BIBLIOGRAFIA GENERAL</b>	<b>244</b>

## INTRODUCCION

Durante el periodo presidencial de José Lopez Portillo se dieron muchas situaciones en las que la relación entre la sociedad y el gobierno se daba por medio de *entendimientos* a través de entregar dádivas a los funcionarios y empleados públicos, por lo que era un *secreto a voces* que si pretendíamos efectuar algún trámite administrativo en una dependencia pública, debíamos dar una mordida o esperar un largo plazo para obtener la licencia o la resolución que necesitábamos, o bien para lograr que nuestro expediente en los juzgados del fuero común no se *extraviara* o fuera encontrado sin demora, o se pasara a acuerdo en forma inmediata, se debía dar una *propina* a los empleados del tribunal y en ocasiones frecuentes al propio secretario de acuerdos o el propio Juez nos indicaba el *regalo* que esperaba para navidad, lo que hacia se viviera un ambiente de tolerancia a la corrupción, un cinismo intolerable que ante el cambio en el titular del poder ejecutivo, el candidato del partido en el gobierno presentó una propuesta de renovación moral de la sociedad, misma que implicaba una nueva relación entre la sociedad y los servidores públicos, como se les denominó a partir de entonces, 1982.

El licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, como Presidente de la República en el periodo 1982-1988 llevó al texto de la Constitución, en su título cuarto, y a la expedición de una nueva ley las ideas que había expresado como candidato, enfrentar la corrupción con normas adecuadas, eficaces, que no permitieran la evasión del castigo o bien la componenda para no sujetarse a proceso, lo cual si bien es cierto significó un avance tangible en la teoría del sistema de responsabilidad oficial, ya que definió de manera clara las clases de responsabilidad y sus regímenes de aplicación, asimismo estableció la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, institución de control en la

aplicación de recursos económicos y sanciones administrativas; sin embargo, la práctica ha demostrado que sólo ha servido como medio de intimidación, lo cual sí ha contribuido a reducir que se sigan pidiendo las comisiones en las obras públicas, en las compras de gobierno, en los trámites ante la administración pública y en los tribunales y juzgados.

En este contexto se revisa la corrupción como fenómeno social y su embate de frente con un marco jurídico idóneo y claro, se contrapone y analiza conforme a los valores éticos y como antítesis de la moral y su incidencia en la administración pública, el reconocimiento que de ella hace el gobierno y sus intentos por terminar con esta práctica vinculando a la sociedad en su lucha para romper el círculo que la origina.

Se hace una exposición, en el capítulo segundo, de los antecedentes de la responsabilidad oficial, desde la cuna de la civilización y del derecho romano, egipcio y griego, en el que se pergeñaba un sistema bárbaro, en el que se castigaba con penas infamantes la corrupción, la concepción de la concusión, delito que continúa hasta nuestros días, pasando por el juicio de residencia, institución que se transplantó a nuestro país por los reyes de España, particularmente por Carlos V para residenciar, o pedir cuentas, al conquistador Hernán Cortés, primer funcionario de la Nueva España sujeto a este juicio, constituyéndose la sentencia dictada en un certificado de buena conducta para volver a ocupar un nuevo puesto o cargo público como una recomendación de su honestidad; asimismo se hace un breve análisis los antecedentes del impeachment como juicio político o proceso para juzgar a altos funcionarios de *high crimes* y delitos comunes relevantes, tanto en su origen, Inglaterra como en su traslado a la colonia americana, que una vez declarada su independencia en la Ciudad de Filadelfia, adoptó esta institución para exigir responsabilidad política y común a sus altos funcionarios.

De igual manera se expone en el capítulo tercero, el marco histórico de las leyes de responsabilidad, así como las Constituciones que les dieron origen, desde la primera ley expedida por Benito Juárez, cuando creó los delitos oficiales para exigirles responsabilidad política únicamente a los altos funcionarios de la federación, pues sabía que eran desleales a la Nación, por lo que en aras de defender la República promulgó esta primera ley, derivándose de ésta las otras cuatro leyes que hemos tenido hasta la vigente, pasando por la ley de 1896 que continuó apoyándose en los conceptos de los delitos oficiales para regular su aplicación por el Congreso de la Unión, entre la Cámara de Diputados y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que fue sustituida por la Cámara de Senadores una vez que se reincorporó a nuestro sistema constitucional; viniendo con mucho tiempo de retraso después, la ley de 1940, copiando la mayor parte de la de 1896, originando con ello una confusión que continuó la ley de 1980, que terminó por hacer un galimatías del sistema de responsabilidad oficial, mismo que la ley vigente aclaró reformando el Título Cuarto de la Constitución y expidiendo una nueva ley con la experiencia de las anteriores, pero con la intención de no aplicarla a los verdaderos responsables de causar la corrupción, pues dejó muchas puertas abiertas para escapar a un posible pliego de responsabilidades a los altos funcionarios, o bien servidores públicos sujetos de responsabilidad política.

En el capítulo cuarto intentamos dar un panorama del contenido y las intenciones de la ley vigente, pues se trata de dar a conocer las clases de responsabilidad previstas en nuestra constitución vigente y su tratamiento en la ley reglamentaria, así como los sujetos de cada una de ellas, el análisis del fuero constitucional que todavía subsiste, pero únicamente como fuero inmunidad en el caso de la responsabilidad penal y como requisito de procedibilidad para incoar causa penal a los sujetos de fuero; de igual manera tratamos de analizar la responsabilidad administrativa y sus causas y posible confusión con el

derecho de los trabajadores al servicio del Estado; la responsabilidad política y su diferencia y equivocada denominación como delitos oficiales, puesto que éstos no eran sino situaciones políticas para destituir del cargo e inhabilitar para ocupar otro a un servidor público, y terminamos con una pequeña reseña de los delitos comunes y su tratamiento en el Código Penal, así como el enriquecimiento inexplicable que era muy explicable y que ahora se le da la connotación correcta ilícito.

## **CAPITULO I**

### **La Corrupción y su Entorno**

## **A. La corrupción como fenómeno social**

La corrupción, en diversas formas y con mayor o menor trascendencia pública, ha sido una práctica reiterada y sancionada en todas las sociedades, sin que nuestro país sea la excepción, como lo afirma José Paoli: "la corrupción es un elemento constante en las relaciones entre Estado y sociedad. En México todo el mundo sabe que las cosas se pueden arreglar siempre, a través de la corrupción a los servidores públicos."<sup>1</sup>

Así lo confirmó el presidente Miguel de la Madrid Hurtado durante su campaña política al admitir el evidente *entendimiento*, fuera del marco legal, que se daba entre los servidores públicos y la sociedad. Este reconocimiento sirvió de marco para proponer una *renovación moral de la sociedad*, ya que "la corrupción no se pudo ocultar más, se convirtió en una práctica cínica difícil de contener. El gobierno perdió autoridad, tanto coercitiva como moral, en consecuencia, su legitimidad se desvanecía peligrosamente. La sociedad civil seguía el mismo camino y los particulares perdieron el respeto y la confianza de unos a otros. La viabilidad de nuestra organización social corría graves peligros que hacían imperativo que se iniciara una campaña para revertir el fenómeno, bajo el patrocinio, desde luego, de la clase gobernante".<sup>2</sup>

Sin embargo no sólo en el gobierno se da este fenómeno, la corrupción contamina todos los ámbitos del comportamiento humano, "está presente en el comercio, en los servidores públicos, en los medios de difusión, en el contrabando que se realiza por nuestras largas fronteras y litorales, en la explotación de nuestros recursos naturales, en la obtención de divisas extranjeras, en los procesos electorales, en los espectáculos frívolos donde se exageran los precios y las dificultades para obtener mesa, en la reventa

---

<sup>1</sup> PAOLI, Francisco José, El Estado y la Sociedad en México 1917-1984, Ediciones Océano, México, 1985, p. 116

<sup>2</sup> OSORNIO CORRES, Francisco Javier, Nuevo Marco Constitucional de Responsabilidad de los Servidores Públicos, Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, Ed. Porrúa, S.A., México, 1987, p. 28

de boletos de cine y teatros, en los embutes que se entregan a los periodistas para encauzar sus informaciones, en las ventas de plazas de los sindicatos poderosos y en tantas y tantas circunstancias que pueblan la vida diaria del país.

Pero la corrupción más escandalosa no es la de las pequeñas dádivas y 'mordidas', sino las de quienes usan el poder para enriquecerse aceleradamente con tráfico de influencias, con nepotismo y otros tipos de favoritismo, con concesiones y permisos que no otorgan siempre a quienes demuestran ser los mejores, sino a quienes ofrecen cuantiosas recompensas a los supuestos servidores públicos".<sup>3</sup>

Estas circunstancias han sido observadas por la sociedad mexicana, pero con mayor relevancia en los dos periodos de gobierno anteriores al Presidente Miguel de la Madrid, lo que originó una crisis social, económica y política, pues el enriquecimiento indebido de los servidores públicos fue más que evidente, motivando una queja por parte de la misma sociedad. Por lo tanto había que asumir una actitud de honestidad y de denuncia por parte de todos, ya que no sólo es responsabilidad de los servidores públicos evitar la corrupción, sino también de la comunidad con la que se relacionan y a la que deben servir.

En esta interrelación se crean intereses que la propician, el servidor público busca un ingreso inmediato y adicional por hacer u omitir una disposición legal y el particular una solución rápida por el trámite o el cumplimiento a la norma, sin que lleguen a tomarse las medidas que eviten esta práctica, propiciando con ello un ambiente de tolerancia por parte de quienes aplican el sistema normativo, creando su propio código de conducta, convirtiéndose entonces en responsabilidad social el desterrar esta práctica limpiando el ambiente de tolerancia al castigar de manera expedita a quien la provoca y a quien la ejerce, a efecto de evitar se forme el círculo que, de tan repetitivo, se vuelve vicioso, pues los gobernantes se tornan corruptos

---

<sup>3</sup> PAOLI, Francisco José, Op. Cit. p. 117.

porque la sociedad así los va generando y la sociedad es corrupta como reflejo de sus gobernantes corruptos.

México ha sido un país en el que la corrupción siempre ha estado presente, en menor o mayor medida,<sup>4</sup> esto es un hecho innegable, aunque no tan evidente y reiterada como en los dos sexenios anteriores al presidente De la Madrid. Esto es cierto, en ocasiones, se ha preferido el camino fácil de la comodidad y la arbitrariedad, lo que ha llegado a presentarnos como un pueblo inmaduro y débil en el cumplimiento de las responsabilidades de cada uno de nosotros.

Al no existir honestidad o reflejar una situación dudosa en el comportamiento de los servidores públicos, difícilmente se éstos podrán exigir una conducta de respeto a los valores morales de la misma y al cumplimiento de la ley, situación que explica Francisco José Paoli en los siguientes términos: "... la sociedad mexicana tiene cada vez más claramente una conciencia de la corrupción pública. La que perpetran los hombres poderosos, en parte sirve para justificar la del resto de la población. Al menos se trata de una justificación virtual, que no siempre es explícita. El ciudadano común cohecha al policía, escamotea los impuestos, burla la ley, obtiene su licencia o su cartilla 'chuecas', porque los políticos defraudan, distraen fondos públicos o favorecen a sus amigos".<sup>5</sup>

Pero, ¿cómo es que la corrupción llegó a trascender de manera tan escandalosa en la sociedad mexicana?. La corrupción en la sociedad y el gobierno mexicanos se ha dado como un hecho indudable, pues recordemos que a través de la historia se han establecido normas que castigan y tratan de prevenir esta práctica, lo que significa que siempre nuestra sociedad ha pedido honradez y eficiencia a sus representantes y al gobierno, aunque en ocasiones esta imagen se proyecta fuera de nuestras fronteras y se llega a

---

<sup>4</sup> OSORNIO CORRES, Francisco Javier, Op. Cit. p. 26

<sup>5</sup> PAOLI, Francisco, José, Op. Cit., p. 117

señalar que somos un pueblo corrupto, juzgándose por unos cuantos funcionarios o empleados deshonestos a los mexicanos como corruptos.<sup>6</sup>

Debemos recordar que una sociedad se forma no por la coexistencia entre sus miembros, ni por la reunión de varios individuos en determinado territorio, sino por la conciencia que tengan sobre la unidad social,<sup>7</sup> y el convencimiento de efectuar conductas dentro de las reglas o parámetros de comportamiento consciente observados por todos. En efecto, la característica de un conjunto de personas que viven relacionados entre sí es que todas ellas forman un todo único, en el que se observan determinadas costumbres y en caso de no ser observadas se llega a rechazar y marginar a quienes no cumplen esas reglas, calificándolas incluso de antisociales por no llevar a cabo las costumbres que conscientemente el grupo ha impuesto, por lo que para ser aceptado en esa comunidad, deberá acatar los hábitos de conducta generalmente aceptados por la mayoría, convirtiéndose las costumbres en un medio de control social, al lado de la moral y el derecho.

La observancia de determinadas costumbres y de valores morales representa un medio de control social, que se convierte en norma consuetudinaria al ser aceptada por todos, y ésta tiene como fin asegurar una convivencia inteligente y ordenada de la vida individual en una sociedad, sólo que estas normas o reglas no tienen la obligatoriedad coercitiva de las normas jurídicas y "desde el punto de vista de su importancia social, no tienen necesariamente que ser de mayor jerarquía que cualesquiera otras normas, pero cuyo cumplimiento está garantizado por la sociedad con mayor fuerza que el de las reglas pertenecientes a cualquier otro sistema normativo."<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Cfr. LA JORNADA, Periódico diario, 6 de mayo de 1986, México, p. 32.

<sup>7</sup> BURDEAU, Georges, Tratado de Ciencia Política, Tomo I, Tr. Departamento de Traducciones del Centro de Idiomas Extranjeros de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales ACATLAN, Ed. U.N.A.M. - E.N.E.P. Acatlán, 3ª ed revisada y aumentada, 1980, México, p. 80.

<sup>8</sup> BODENHEIMER, Edgar, Teoría del Derecho, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1983, (8ª. reimp. de la 1ª ed. en español 1942), p. 92.

En el caso de la práctica consuetudinaria de la corrupción, el derecho ha visto mellado su ataque contra los "arreglos por fuera" entre la sociedad y los servidores públicos, pues si la comunidad demanda honestidad, con su comportamiento propicia en muchas ocasiones lo contrario, por lo que existiendo congruencia en el pensar y el actuar no sería tan marcada la corrupción en el gobierno. Esta situación se debe en parte a la desigualdad que ha dividido a la sociedad mexicana, pues si un modesto ciudadano exige respeto y cumplimiento de las normas jurídicas por parte de la autoridad, se ha llegado a abusar del poder otorgado por la ley, de manera tal que se intimida o se le inhiba de presentar su queja o denuncia.

Es sabido que en las agencias del ministerio público se compele a declarar en su contra y hasta que demuestra su inocencia se termina su deseo de honestidad y justicia, pero esto no es la excepción, pues basta con ser defensor en materia penal para comprobar que nuestro sistema penitenciario podrá tener las mejores teorías de readaptación y tratamiento penal, así como un estricto procedimiento judicial, pero en realidad algunos de los casos que hemos conocido se rigen por un antiprincipio: toda persona es culpable hasta que no pruebe su inocencia.

Como consecuencia de esta reiterada conducta de los servidores públicos, resulta un resentimiento social y sentimientos de frustración e impotencia por la desigualdad imperante. La prepotencia de algunos servidores públicos impide a ciertos sectores de la sociedad exigir honestidad, respeto y cumplimiento del deber a los mismos, traduciéndose esta situación en corrupción de las normas de comportamiento social, pero mediante la constante denuncia y cuestionamiento fundado a dichos servidores y la unión de los miembros de la comunidad se puede exigir honestidad y un comportamiento social conforme a las reglas generalmente aceptadas por la sociedad a cada servidor público.

Hablamos de ese mundo fascinante que es el Poder y siempre ha sido el fin a conseguir por toda la humanidad, con mayor razón quien se dedica a ejercer cargos públicos. Dependiendo el estrato social en que se encuentre quien lo persiga serán los medios que utilice para alcanzarlos. Hemos

mencionado el Poder, la estratificación social y la división de clases o grupos con poder, veamos ahora sus relaciones, sus conceptualizaciones e interrelaciones ante el fenómeno de la corrupción.

Durante el período presidencial de Miguel de la Madrid, se habló de la crisis moral y económica del país luego de la *docena trágica*, de esa crisis se dijo mucho pero poco se entendió y seguimos resintiendo aún más. Algo que se mencionó reiteradamente es que dicha tuvo como origen la corrupción, de otra manera no se explican las grandes fortunas de servidores públicos de anteriores sexenios que duplicaron sus fortunas pequeñas o grandes durante el ejercicio de la función pública que les correspondió desempeñar, aunque obvia y afortunadamente existen sus excepciones.

Esta situación, que tuvo alcances nacionales, se llegó a reconocer públicamente y el combate a la corrupción y la defensa de valores como la honestidad en el ejercicio de la función pública se tomó como bandera política del gobierno de De la Madrid, pues desde que fue nombrado candidato a presidente de la república, reconoció que la corrupción rebasó todos los niveles sociales y en su campaña electoral propuso una renovación moral oficial y exigió un nuevo modelo de sociedad, porque la que había en ese momento era corrupta y amoral, por lo que había que inducirle una nueva modalidad a la honestidad oficial, convertir a los funcionarios en servidores públicos, (aunque la honestidad es una y no tiene modalidades).

La intención era dar la confianza necesaria en los servidores públicos para que la misma sociedad, con el buen comportamiento de sus gobernantes, no la fomenta con ofrecimientos de dádivas, según el trámite que necesite, tal como lo manifestó el entonces Procurador General de la República, Sergio García Ramírez en su comparecencia ante la Cámara de Senadores con motivo de la iniciativa de la vigente Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos: "Renovación moral apareja, por supuesto, el destierro de los comportamientos punibles y viciados en los que con frecuencia hemos incurrido, al extremo de que algunos, sin que muchos puedan replicar, los hacen figurar entre los fundamentos de la sociedad política que

somos. Pero esa misma renovación moral implica mucho más que no hacer, hay o debiera haber en ella una extraordinaria, formidable corriente creativa: habría de ser, con la demolición de cuanto deplorable parece habernos identificado, la construcción empeñosa de lo que quisiéramos fuese el signo de nuestra identidad." <sup>9</sup>

En efecto, esa idea, entendida como propósito, motivó la reforma en 1982 del artículo 109 constitucional, mismo que "con objeto de prevenir y sancionar la corrupción de los servidores públicos en sus respectivas esferas de competencia, establece la obligación de que tanto el Congreso de la Unión, como las legislaturas de los estados, expidan las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes." <sup>10</sup>

Por otro lado, se ha llegado a explicar la crisis económica de los ochentas como un exceso de prácticas corruptas sin castigo, afirmándose en este sentido que el "reconocimiento de los problemas de la economía, crisis económica, establece la ineludible necesidad de corregir y superar las causas que nos han conducido a la situación actual. En este sentido se mueve prácticamente el conjunto del país desde que a fines del sexenio pasado 1976-1982, entre el engaño y la corrupción pública y privada, se evaporó el sueño del petróleo y despertamos a una inesperada realidad: del sueño a la pesadilla.

Las causas de nuestros problemas económicos tienden a localizarse alrededor de la corrupción y de la incontrolable situación internacional... pero no parece convincente, que la situación internacional y la corrupción sean las causas, sino más bien los resultados de la crisis. La corrupción es el

---

<sup>9</sup> GARCIA RAMIREZ, Sergio, Revista Mexicana de Justicia, México, Procuraduría General de la República, Ene-Feb. de 1983, p. 147.

<sup>10</sup> ROMERO GUEVARA, José Manuel, "La Renovación Moral y la Responsabilidad Política de los Servidores Públicos", Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983), México, Ed. U.N.A.M., 1984, pp. 401 y 402.

resultado de procesos que viven nuestras instituciones sociales y, a la vez, la causa que permite su existencia y su auge."<sup>11</sup>

Hablamos de crisis económica e indudablemente debemos referirnos a la crisis social, ya que una es consecuencia de la otra, pues si bien es cierto que la economía sufre un deterioro por causa de manejos financieros indebidos o contingentes, éstos los determinan principalmente las clases gobernantes y pudientes, quiénes reflejan su actuación en la sociedad de la que emanan y en la que actúan, repercutiendo esa conducta indebida en las demás esferas sociales, proyectándose hacia ellas en forma de corrupción. De ahí "la importancia de contar no sólo con un Gobierno honesto, sino a partir de éste promover, en el conjunto de la sociedad, la conciencia de la conveniencia general y el interés público que reviste el promover una conducta social honesta, que refuerce el respeto de la sociedad hacia sí misma, así como el orgullo y la dignidad que produce formar parte de una sociedad que, en lo general, ha logrado desterrar a la corrupción como práctica generalizada."<sup>12</sup>

Con el reconocimiento de la corrupción en el núcleo social mexicano, surgió en el seno de nuestra sociedad un cuadro de inmoralidad. La mayoría de los observadores, sociólogos y abogados principalmente, han considerado que en una sociedad corrupta existen principios y reglas sociales en las que se pueden basar las conductas de los individuos para lograr su convivencia cotidiana. Estas reglas, principio ideal -Derecho- y principio real -costumbre social-, han llevado a evaluar lo que puede conseguirse a través del soborno y lo que no se puede alcanzar por ningún medio. En este sentido se han llegado a identificar formas o niveles de corrupción en los que según la conducta que se realice, será censurable o hasta permisible el comportamiento de los servidores públicos y su relación con los miembros de la comunidad.

---

<sup>11</sup> VADILLO, Alfonso, La Corrupción, Origen o Causa de la Crisis, México, Ed. Martín Casillas, 1985, pp. 9 y 10.

<sup>12</sup> OSORNIO CORRES, Francisco J., Op. Cit., p. 22

Así tenemos que: "En todos los sistemas sociales, las prohibiciones varían de acuerdo con la presión con que se exigen, la probabilidad de que sean sancionadas y la severidad de la vigilancia ejercida. Todos estos factores pueden ser influidos por la identidad y la ubicación social del violador de una prohibición específica. La mayoría de la gente aprende a temprana edad que hay pecadillos que pueden quedar impunes; desde la perspectiva de un observador, algunas 'malas acciones' sociales son selectivamente permitidas. Un observador puede distinguir, en cualquier proceso social, un sistema mítico que expresa claramente todas las reglas y prohibiciones (las acciones 'buenas' y 'malas' expresadas sin tonos ni matices), y un código práctico que dice a los 'operadores' cuándo, cómo y por quién pueden hacerse ciertas cosas 'malas'. Un operador es alguien que conoce el código en su propio medio social: ciertos abogados, algunos oficiales de policía, algunos hombres de negocios, un agente, un chico en la escuela."<sup>13</sup>

En efecto, los ciudadanos sabemos que existen ciertas prohibiciones en las que *si sabemos pedir el favor*, se nos puede dispensar el cumplimiento de algunas normas sociales que nos obligan a realizar determinada conducta, por ejemplo no estacionarse en la entrada de un garaje, y casi por reflejo lo intentamos, sobornamos al vigilante y caemos muchas veces en lo que también es corrupción, puesto que sabiendo la prohibición, sistema mítico, la ignoramos y nos vamos por lo más cómodo de violar la norma, código práctico. Esto demuestra una naturaleza social del hombre, la proclividad a la corrupción por conveniencia, la cual origina la connivencia entre quien deben exigir el cumplimiento de las normas sociales entre los miembros de la comunidad y quienes a costa del perjuicio y la molestia de los demás, prefieren su beneficio, de esta manera con la inobservancia de esas normas demuestran un desdén hacia las normas de convivencia social y al perseguir un fin individual en contravención del interés colectivo, son quienes tratarán por sistema evadir el cumplimiento de la ley por medios extra legales.

---

<sup>13</sup> REISMAN, W. Michael, Remedios contra la corrupción? (Cohecho, Cruzadas y Reformas), Tr. Mariluz Caso, México, Ed. Fondo de Cultura Económica-Crea, Col. Biblioteca Joven, México, 1984, pp. 11 y 12.

La corrupción es un fenómeno social, ya que se presenta no sólo en el ámbito de la función pública y "no ha sido ni es privativo del medio mexicano, ni sólo del gobierno, sino también se da y se ha dado en los ambientes particulares o privados, se les ha llegado a considerar como un elemento estructural de la sociedad humana, recurrente a veces, endémica y cuya existencia se detecta en toda la historia de la humanidad..."<sup>14</sup>

Algo sobre lo que nos parece importante insistir es que la desigualdad social ha traído como consecuencia, entre otras, la corrupción, el abuso del poder y el influyentismo, el nepotismo y la injusticia social, presentes por medio del soborno o la intimidación que ha hecho soportar esas prácticas execrables que, sin pretender denostar a nuestra sociedad o nuestro país, se han hecho tan notorias esas prácticas en nuestro medio social como algo ya inherente y característico, aunque si bien no se reconoce plenamente, se vive constantemente a través de nuestro trato cotidiano, principalmente en dependencias públicas.

La desigualdad de clases sociales también ha influido en el deterioro del comportamiento de la sociedad -aunque no necesariamente hablemos de lucha de clases-, y ha transformado la conducta de los servidores públicos, ya que al jerarquizarse los grupos sociales y dividirse en clases según el poder económico, ha hecho que surjan medios más fáciles para lograr el status superior, que es lo que en el fondo se persigue, convirtiendo los derechos en favores.

Las clases sociales surgen de la división del trabajo, la cual se convierte en bases de organización social y las relaciones de producción organizan las relaciones de propiedad y de poder, creando la diferencia y separando las

---

<sup>14</sup> LANZ CARDENAS, José Trinidad, "La Ley de responsabilidades, un Código de Conducta del Servidor Público", Prevención de la Corrupción en el Servicio Público: Un Enfoque Internacional, México, Ed. I.N.A.P., Serie Praxis N° 65, 1984, p. 134.

tareas de dirección y ejecución, constituyendo y manteniendo, por ende, las clases. De esta manera la sociedad adquiere un aspecto estratificado.<sup>15</sup>

"La estratificación social se presenta como una red de grupos sociales en relaciones sistematizadas de diferenciación, superposición y jerarquización. Existen tantos sistemas de estratificación como sociedades humanas concretas. Estas aparecen como entrecruzamiento de diversas formas de estratificación que se interrelacionan e interactúan. Todo sistema social implica un equilibrio precario entre una multiplicidad de jerarquías que debe ser rehecho sin cesar por un esfuerzo siempre renovado...

La desigualdad que surge de la estratificación es modificada y atenuada por la relativa movilidad social. El avance de la división y la especialización del trabajo hace progresar la complejidad de la sociedad, contribuye a diferenciarla en clases y grupos, y a su vez se modela según la jerarquía diferenciadora. Multiplica las interrelaciones, las comunicaciones, los intercambios dentro del sistema social. Genera una gran diversidad de rangos, status, roles, personalidades, comportamientos y destinos individuales, en el ascenso y en el descenso sociales.

El concepto de movilidad social abarca la posibilidad de ascender o descender en las jerarquías de clase y la frecuencia y proporción de los desplazamientos individuales. Puede ser horizontal (cambio de actividad o de lugar de ésta, sin ascenso ni descenso) o vertical (ascendente o descendente); individual o colectiva (transformación de la estructura social y aparición o reestructuración de clases o capas).<sup>16</sup>

Con base en estos conceptos analizaremos el proceso de desigualdad social a que nos referimos en párrafos anteriores, pues no es la lucha de clases a la que atribuimos la desigualdad de la riqueza, sino al Poder, que todo lo

---

<sup>15</sup> KAPLAN, Marcos, Estado y Sociedad, México, Ed. U.N.A.M. (2ª reimp. de la 1ª ed. de 1978), 1983, p. 88.

<sup>16</sup> KAPLAN, Marcos, Op. Cit. pp. 90 y 94.

transforma y llega a envilecer a quien no sabe ejercerlo en beneficio de quien se lo otorga, la sociedad (no quien le dio el nombramiento o cargo, como comúnmente se piensa), ya que en el afán de conseguirlo se llegan a formar grupos que manipulan la aplicación de las leyes en beneficio de esa clase política, como se le ha llegado a llamar.

A este respecto, Alfonso Vadillo nos dice: "Particularmente alarmante resulta, dentro del marco vigente de las instituciones públicas, la acción de grupos de poder, de tal o cual secretario; el uso de recursos públicos al servicio de intereses privados de grupos. Grupos, tan separados de la realidad social, que resultan secretísimos, privadísimos y que generan la inseguridad social. Pareciera que los cuerpos burocráticos crean su necesidad en la inseguridad que generan en el ciudadano.

Son patentes los ejemplos de fraudes que parecen imposibles, producto de la falta de control de presidentes y funcionarios. Estos últimos ocultan su identidad en el anonimato y en la impunidad de la burocracia. Se persigue a quien habla, se exige el lenguaje del anonimato: el silencio es el lenguaje de la burocracia. Sin embargo, el que calla otorga. Pero la burocracia no otorga nada al ciudadano, más bien se lo niega."<sup>17</sup>

A esta desigualdad de fondo, clases con poder político social y clases marginadas de oportunidades, es a la que nos referimos, pues "todas las corrientes sociológicas se dedican a explicar los fenómenos considerados fundamentales para la realidad social, si bien es cierto que desarrollan dichas tareas con cambios de énfasis, con diferencias teórico conceptuales, etcétera... uno de estos problemas sociales primordiales que exige una explicación teórica es, y siempre ha sido, el de la desigualdad social, a su vez reflejada en la jerarquización de las clases sociales en un continuum de

---

<sup>17</sup> VADILLO, Alfonso, *Op. Cit.*, pp. 29 y 30.

las más altas a las más bajas o, en términos globales, la sobrevivencia de un sistema de estratificación social."<sup>18</sup>

Esa desigualdad social tan marcada en el desarrollo de nuestra sociedad en su relación con los servidores públicos, detentadores del poder, es la que nos sirve de marco para afirmar que la desigualdad en el poder y abuso en el ejercicio del mismo, ha servido de justificación a la sociedad para caer en la práctica de la corrupción, pues vemos que casi cualquier persona por el hecho de tener un empleo en el gobierno se considera investido con un poder para prometer soluciones, para influir ante los demás miembros de la sociedad, para evadir el cumplimiento de la ley, para violar las disposiciones legales.

Creen poseer una patente de corso, un hábito de impunidad que reflejan ante cualquier otro individuo, ya sea presumiendo de su poder o demostrándolo con actos que violan algún reglamento y no son sancionados porque opera el código práctico, son autoridad también, tienen poder y se exculpan entre sí y ante la mirada de quienes son simples ciudadanos, lo que trae como consecuencia el que proliferen ese mal ejemplo y los ciudadanos comunes también violen reglamentos, evadan leyes, realicen actos en su beneficio con libre albedrío y cuando se pretende sancionarlos no utilizan el poder de una credencial de gobierno o autoridad, sino que algunos usan su poder económico, que es el que poseen como defensa, pues saben que pueden comprar su inocencia, además de es sabido que existe la posibilidad de que algunos servidores públicos aceptan dádivas y sobornos, lo cual ha desencadenado corrupción en la sociedad, misma que la administración del Presidente De la Madrid reconoció e intentó disminuir.

El concepto de poder para efectos del presente trabajo lo consideramos en el sentido en el que lo concibe el maestro Bodenheimer que, además hace una excelente disertación sobre poder individual y de grupo que es al que

---

<sup>18</sup> NELSON, Catherine, et. al., "¿Clase o Status Social? de Max Weber a Talcott Parsons", Max Weber: Elementos de Sociología, Coord. Catherine Nelson, México, Coed. Universidad Autónoma de Puebla-U.A.M. Atzacotalco, 1985, p. 129.

nos hemos referido: "En sentido sociológico, el poder es la capacidad de un individuo o grupo de llevar a la práctica su voluntad, incluso a pesar de la resistencia de otros individuos o grupos. Puede ejercer el poder por medios físicos, psicológicos o intelectuales. Un hombre puede lograr el poder por el hecho de ser físicamente más fuerte que algunos de sus congéneres; puede igualmente llegar a ser poderoso por ser capaz de ejercer una influencia psicológica o incluso hipnótica irresistible sobre otros hombres o sobre las multitudes. En circunstancias favorables sus grandes dotes intelectuales pueden también procurar a un hombre una posición de poder dentro de una comunidad o de una nación. El poder de un individuo puede ser considerablemente realizado si consigue ganar para la obtención de sus fines la cooperación devota de un grupo que simpatiza con ellos. Tal grupo puede ser un partido político, una sociedad secreta o una orden religiosa - por no mencionar sino unos cuantos ejemplos-. Si las relaciones entre el líder y los miembros del grupo se basan en el principio de la sumisión y obediencia estricta al mandato del primero, puede denominarse a tal grupo una 'estructura de poder'...

Difícilmente puede negarse que la voluntad de poder sea una de las fuerzas motivadoras más fuertes de la vida individual y social. En la vida individual el impulso de poder es susceptible de manifestarse en muchas formas según las cualidades particulares del individuo; puede dirigir su energía al logro de influencia política o social, a la adquisición de dinero y propiedad, a conquistar mujeres o a la consecución de resultados mentales e intelectuales."<sup>19</sup>

Es en este contexto que utilizamos el término poder, puesto que a esa desigualdad en el ejercicio del mismo es a lo que creemos se puede atribuir el desgaste de la función pública y la corrupción social, ya que en ocasiones se puede afirmar que los servidores públicos o la sociedad misma la practican porque obtiene una ventaja, un beneficio directo. Esa ventaja se da porque no se exige el cumplimiento de la norma social y jurídica de la

---

<sup>19</sup> BODENHEIMER, Edgar, *Op. Cit.*, pp. 15, 16 y 17.

honestidad, no se castiga de manera ejemplar y general, sino que se ha llegado a ser selectivos con la aplicación de la ley.

Ningún sistema anticorrupción puede funcionar mientras no exista una estructura educativa y social que por convicción se observe, en la que sea preponderante el cumplimiento de ciertas reglas de respeto común, honestidad y deber cumplido, así como se abran cauces de oportunidad para el acceso al poder y no necesariamente al poder político, sino a esa facultad de poder exigir el derecho de cada quien basado en el respeto del de los demás, es decir una sencilla fórmula que se contiene en el sistema de gobierno llamado democracia. Pero esto no se podrá realizar si no se crea una con ciencia de honestidad no sólo en el servidor público, sino también en toda la sociedad, ya que se ha visto que "la población a veces no ayuda, sino fomenta la corrupción, pero no es más que el producto de un desgaste permanente de la confianza en el principio de autoridad. Si el ciudadano supiera que ante su propuesta, ante su reclamo, las cosas caminan; pero todos sabemos la verdad."<sup>20</sup>

Veamos ahora la propuesta de Mannheim sobre el ejercicio del poder en la sociedad y la libertad social para exigirlo en su aspecto positivo, es decir no suplicar sus derechos, sino exigirlos, con lo que se evitaría la desigualdad de que hablamos. "Nuestra tarea estriba en edificar un sistema social mediante la planificación; pero planificación de una clase especial; tiene que ser planificación para la libertad, sujeta a control democrático; planificación, pero no una planificación restriccionista que favorezca a los monopolios de grupo, sean de hombres de empresa o de asociaciones obreras, sino 'planificación para la abundancia', es decir, empleo total y total explotación de los recursos; planificación para la justicia social, más que igualdad absoluta, con diferenciación de recompensas y situación personal, sobre la base de la verdadera igualdad más que el privilegio; planificación, no para una sociedad sin clases, sino para una sociedad que suprima los extremos de riqueza y pobreza; planificación para la cultura sin 'nivelación por lo bajo'; una transición planificada favorable al progreso, sin suprimir

---

<sup>20</sup> LANZ CARDENAS, José Trinidad, Op. Cit. pp. 145 y 146.

lo que hay de valioso en la tradición: planificación que contrarreste los peligros de una sociedad de masas, coordinando los instrumentos de control social, pero interviniendo solamente en los casos de degeneración institucional o moral corrupción, definidos por el criterio colectivo; planificación para el equilibrio entre la centralización y la dispersión del poder; planificación para la transformación gradual de la sociedad, a fin de estimular el desarrollo de la personalidad: en una palabra, planificación, no regimentación." <sup>21</sup>

## **B. La corrupción y el marco jurídico**

La corrupción es un hecho que al darse en muchas sociedades antiguas, se volvió una práctica consuetudinaria y el derecho la ha enfrentado creando disposiciones para evitarla y sancionarla. Al considerarse desde entonces contraria a las costumbres sociales imperantes, se ha intentado erradicarla por medios jurídicos. En caso contrario se tendría que volver a aquellas sociedades primitivas en las que la violencia y la ley del más fuerte eran la norma máxima de supervivencia.

Ante esta situación, y como la costumbre ha precedido a la creación del derecho, éste ha tratado de regular y de preservar los ideales de honestidad, respeto y responsabilidad de cada uno de los miembros de la sociedad como uno de sus fines: lograr la convivencia social por medio de la equidad, la justicia y el respeto de cada individuo, asegurándoles su libertad hasta donde comienza la libertad del otro miembro de la comunidad. El derecho impone esas reglas de convivencia para hacer cumplir las libertades y las restricciones de cada quien y evitar el deterioro social. Se trata de que la corrupción no llegue a considerarse como una institución social y prolifere ante la indiferencia del derecho y la sociedad.

---

<sup>21</sup> MANNHEIM, Karl, Libertad, Poder y Planificación Democrática, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1974, (2ª reimp. de la 1ª ed. de 1953), pp. 50 y 51.

A este respecto el presidente Miguel de la Madrid, manifestó en su momento: "una sociedad que tolera, que permite la generalización de conductas inmorales o corruptas -dijo en su campaña-, es una sociedad que se debilita, es una sociedad que decae."<sup>22</sup>

Frente a esta tendencia de corromper la sociedad y la función pública, la vía del derecho ha resultado ser, por el momento, el medio por el cual se evita esa proclividad, aunque los resultados no sean los más halagüeños hasta ahora. Y es precisamente uno de los principios del derecho lo que motiva el castigo de la corrupción, pues "en una frase inmortal por su riqueza de concepto y por su bien lograda síntesis resume Ulpiano los principios del derecho: vivir honestamente, no hacer daño a otro y dar a cada uno lo suyo."<sup>23</sup> Así entonces, tenemos que el derecho nos conmina a vivir honestamente en todos los aspectos de la vida, no sólo en sociedad, sino también para la sociedad y con nosotros mismos.

Derecho y corrupción son conceptos contrapuestos, ya que el primero es un orden normativo que nos hace ajustar nuestra conducta al cumplimiento de ese fundamental principio, base sobre el cual descansa el respeto por el comportamiento honesto de no sólo los servidores públicos, sino de todo ser humano. Aquí cabe pensar en la Instituta de Justiniano donde "se menciona el mandato de vivir honestamente (*honeste vivere*) como un principio fundamental del Derecho, aunque debería ser considerado de modo principal como postulado ético."<sup>24</sup>

Aunque si bien es cierto que debe tenerse como un postulado ético, el vivir honestamente es también un principio de derecho, que a su vez contiene parte de moral, en donde el derecho tiene una función de coacción y la moral se aplica a través del convencimiento al respeto de sus normas.

---

<sup>22</sup> CARREÑO CARLON, José, "Reformas al Título Cuarto de la Constitución", Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, México, Ed. I.N.A.P., Serie Praxis N° 60, 1984, p.33

<sup>23</sup> BORJA MARTINEZ, Manuel, "La Responsabilidad Civil", Servidores Públicos y sus Nuevas... Op. Cit. p. 115.

<sup>24</sup> BODENHEIMER, Edgar, Op. Cit., p. 96

La corrupción ha tenido como una de sus causas, y tal vez la más importante, los privilegios en la sociedad, las ventajas de unos sobre otros, pero esta situación se ha tratado de equilibrar con el principio de igualdad jurídica que consagra el artículo 14 de nuestra Carta Magna, en el que el derecho concede un trato indiscriminado a todos los habitantes de nuestro país.

Sin embargo, en ocasiones se llega a aplicar la ley a determinada persona o gremio, como sucedió con la Ley de Responsabilidades de 1940 que, se llegó a decir, sólo afectaba a carteros y mecanógrafas, privilegiando, al darles impunidad, a los altos funcionarios que a través de su influencia o peso político lograban evadir su responsabilidad. Recordemos que "se ha dicho que 'privilegio' es una dispensa para el que la obtiene y un desaliento para los demás. Si ello es así, convengamos que es una pobre invención ésta de los privilegios. Supongamos una sociedad perfectamente constituida y lo más dichosa posible. ¿No es cierto que para trastornarla por completo será suficiente dispensar a unos y desalentar a los demás?..."

Todos los privilegios, sin distinción, tienen ciertamente por objeto dispensar de la ley o conceder un derecho exclusivo a alguna cosa que no está prohibida por la ley. Lo que constituye el privilegio es el estar fuera del derecho común, del que no puede salirse más que de una u otra de esas dos maneras."<sup>25</sup>

Es sabido que en nuestro país existen grupos privilegiados o personas que habiendo ocupado puestos relevantes en la administración de la república son considerados "vacas sagradas", o actualmente "dinosaurios" que no los llegan a considerar sujetos del derecho, pues no se les enjuicia a pesar de existir una probable responsabilidad en su actuación como servidor público, pero en el sistema político mexicano no se permite el enjuiciamiento de un Presidente de la República por ejemplo, o un

---

<sup>25</sup> SIEYES, Emmanuel J., ¿Qué es el tercer Estado? Seguido del Ensayo sobre los privilegios Tr. José Rico Godoy, México, Ed. U.N.A.M., Col. Nuestros Clásicos N° 40., (2ª ed.), 1983, p. 145.

expresidente del partido oficial, por lo que debemos aceptar que el culto a la personalidad ha imperado contra la aplicación del derecho.

En la anterior década se venía presentando una distorsión de los valores sociales y un desdén por el cumplimiento del orden normativo jurídico, y en consecuencia se dejaba de obedecer a los funcionarios que encarnaban a la autoridad y pretendían aplicar la ley.

Los valores que los representantes del Estado debían reflejar y proteger para evitar la disolución social habían sido soslayados, el afán mercantilista entre empleados públicos y sociedad hacía que en la función pública se lucrara en lugar de servir y atender a la ciudadanía.

Era una necesidad urgente cambiar la imagen pública oficial para que a su vez la sociedad también se unificara para hacer suyos los ideales de volver a practicar los valores que deben prevalecer en toda nuestra conducta, la honestidad y la rectitud que se diluían ante la complicidad de la autoridad, por lo que se trató de involucrar a la sociedad, llamado a su conciencia y a su capacidad y originalidad para el cambio, proponiéndole una *renovación moral* dirigida a ella y creando una nueva Ley de Responsabilidades.

Podemos afirmar entonces que a través de la historia jurídica de nuestro país el derecho se ha hecho presente en todo momento para encauzar las conductas antisociales y castigar a los malos funcionarios que, olvidándose que son los medios por los cuales se manifiesta y se logra la voluntad del Estado, denigran la función pública.

En este sentido recordemos que en la "organización precolombina del pueblo náhuatl que habitó el altiplano de México, el diario ejercicio de normas jurídicas consuetudinarias que determinaban responsabilidades y señalaban severas penas y jueces y recaudadores, cuando éstos incumplían sus obligaciones y lesionaban a la comunidad al ejercitar, en forma indebida, la función pública que les había sido encomendada...

Aquella recia organización, que tenía su más sólido apoyo en el sistema tributario, exigía de los representantes del Estado el más fiel cumplimiento de los deberes impuestos por el ejercicio de la función pública.<sup>26</sup>

Posteriormente se instaura la Colonia Española, con la cual "la cruz y la espada, símbolos de la dominación española, irrumpieron en las tierras de Anáhuac para sustituir la cultura aborigen por una nueva cultura que preciándose de ser más humana asoló, despoblándolos, inmensos territorios donde la esclavitud y la muerte fueron el fruto de la desenfrenada ambición que privó entre los conquistadores iberos en América.

Las encomiendas o repartimientos constituían 12 retribución a que se hicieron acreedores los soldados y oficiales de Cortés, quiénes aunaban a su espíritu de aventura la más rica gama de apetitos terrenales insatisfechos en una sociedad que no les había abierto las puertas de la opulencia y del poder.<sup>27</sup>

Ese enfrentamiento de dos culturas, la natural de estas tierras americanas con una organización teocrático-militar y otra con organización político administrativa, creó inconformidades, desórdenes, arbitrariedades e injusticias, provocando que por Real Cédula de Carlos V se instaurara la Primera Real Audiencia y Cancillería Real de la gran Ciudad de Tenochtitlán, para restaurar el orden y la justicia a través del Juicio de Residencia, que consistía en pedir la rendición de cuentas de las autoridades de la Nueva España y fincarles responsabilidad por abusos cometidos en su cargo.

A través del desarrollo del derecho en nuestro país y desde las primeras instituciones jurídicas hasta el moderno constitucionalismo social de 1917, hemos tenido leyes y hombres que han dado brillo a nuestro sistema

---

<sup>26</sup> ARMIENTA CALDERON, Gonzalo, "Evolución de la Ley de Responsabilidades", Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, *Op. Cit.* pp. 17 y 18.

<sup>27</sup> *Idem.* pp. 19 y 18.

jurídico, aunque también han existido excepciones en las que interviene el sistema político y es entonces que se actualiza y se trae a la mesa de la polémica el papel del derecho en contra de la corrupción, momento en el que debemos recordar que: "México posee una rica tradición jurídica para combatir la corrupción; su pueblo una arraigada repulsa para los funcionarios que medran en el desempeño de sus cargos; y sus altos funcionarios una firme y encomiable resolución para moralizar la administración."<sup>28</sup>

Con esa tradición jurídica y esa voluntad popular de desdeñar y vituperar al funcionario deshonesto es que la administración De la Madrid puso en marcha el Programa de Renovación Moral y Sociedad Igualitaria que, ante el cúmulo de denuncias por corrupción y el descaro de funcionarios públicos de dejar las arcas vacías, pretendió disminuir la corrupción en la función pública, pero "la Renovación Moral no es, ni puede ser, prédica espiritual o persecución inquisitoria; por el contrario, una Renovación Moral y de las costumbres, exige simultáneamente, para ser efectiva, la convicción de que es sobre todo una actitud efectiva; la convicción de que es sobre todo una actitud y un compromiso personal, de clase o de gremio frente a la nación, y de que ello implica también contar con los instrumentos políticos, jurídicos y administrativos necesarios...

A nada llevaría pretender eludir la magnitud de una protesta social expresada en sentimientos de angustia, impotencia y frustración, frente a fenómenos de arbitrariedad, de abuso y prepotencia de poder, de confusión o connivencia entre función pública y negocio privado, de negocio privado en-gendrado o alimentado desde el poder público, de inmoralidad extendida."<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> CARDENAS, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, México, Ed. Porrúa, S.A., 1982, p. 17.

<sup>29</sup> ROJAS, Francisco, Conferencia de Prensa, El Gobierno Mexicano N° 1, México, Diciembre 1982, Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, p. 62.

Para responder a las exigencias de honestidad en los servidores públicos, "el Presidente De la Madrid ha considerado necesario reforzar el orden jurídico sobre la gestión pública para prevenir, detectar, corregir y sancionar comportamientos y actos inmorales de funcionarios y empleados públicos. Es, claro está, una batalla ardua y compleja, pero el gobierno tiene que librarla con fundamento en el Estado de Derecho, esto es, en el respeto íntegro a las garantías de los ciudadanos y el régimen de libertades civiles y políticas que disfrutamos."<sup>30</sup>

Sin embargo, el estudio de la ley de responsabilidades vigente y el comportamiento de los servidores públicos en este nuevo marco jurídico es precisamente la labor que desarrollaremos a lo largo del presente trabajo, ya que veremos lo que significa la responsabilidad oficial, sus clases, el ámbito material, espacial y personal de validez, sus cuestionamientos y realidades en su aplicación práctica, así como la distinción de los procedimientos alternos que se prevén para las distintas situaciones que se presentan y el sui géneris camino que se sigue en la aplicación a los tres poderes públicos, tal como lo manifestó el licenciado Miguel de la Madrid al decir que "no estamos ante una nueva moral; estamos ante la vigorización de una actitud moral que significa el fortalecimiento de la acción política y social de los ciudadanos y que implica desechar la ineficiencia, cortar de raíz la corrupción, cumplir escrupulosamente la ley y respetar y promover nuestro proyecto histórico."<sup>31</sup>

Todo lo anterior ha sido dado en un contexto de responsabilidad oficial que alcanza un proceso de renovación moral en el que las ideas básicas relacionadas con los medios jurídicos y administrativos en contra de la corrupción se fundan en tres principios: "La primera es prevenir la deshonestidad del servidor público en sus relaciones con la sociedad; la segunda consiste en identificar y sancionar sistemáticamente la corrupción pública y privada, dentro de los marcos de la certidumbre jurídica que caracteriza a

---

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Idem.

un Estado de Derecho como el nuestro; la tercera se traduce en utilizar todos los medios a su alcance para que la sociedad refuerce su formación e identidad en los valores nacionales fundamentales y en las responsabilidades individuales y sociales que ellos imponen." <sup>32</sup>

### **C. La ética como antítesis de la corrupción**

Se menciona con cierta regularidad en esta época la práctica de la corrupción en casi todos los niveles de la administración pública y de la sociedad. Se habla de servidores públicos que aceptan dádivas por cumplir con su deber de individuos que se dedican a realizar trámites en el gobierno a través de sobornos, de empleados y funcionarios que autorizan algún acto si reciben regalos o dinero a cambio.

Quiénes piden para el café, el refresco o el almuerzo son los nunca bien vistos policías de crucero, a quiénes extorsiona su propio jefe superior, con el que hay que "entrarle" con la cuota para no ser enviado a lavar las caballerizas de la policía montada y conservar ese productivo crucero; las mecanógrafas, que por hacer rápidamente una cédula de notificación o un oficio de autorización dejan su escritorio entreabierto para que se les agradezca su prontitud para pasarlo a firma del jefe y lo despache el mismo día, a quiénes no solo hay que agradecer con un billete, sino que se llega a establecer un contubernio y se vuelve el modus vivendi de esas personas.

Sin embargo, hay quiénes explican tales conductas o tratan de justificarlas con el pretexto de los bajos salarios en la nómina de los empleados públicos, pero quiénes tienen a su cargo exorbitantes presupuestos, facultados para disponer de cantidades de dinero que pertenece al erario público, proveniente de los habitantes de su país, cuando se enriquecen a costa del mismo, su conducta se convierte, además de corrupta, en aborrecible y despreciable, pues nada justifica ni explica el disponer de los bienes y la

---

<sup>32</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, S.A., 1982, p. 540.

confianza de la comunidad que depositan en los gobiernos federal, estatal y municipal.

A este respecto, el maestro Ignacio Burgoa, considera que "... ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna..."<sup>33</sup>

La reiterada práctica de confundir el negocio privado con el cargo público motivó que se llegara a altos niveles de corrupción, no sólo en los sectores públicos, sino en la iniciativa privada y en muchas de las esferas sociales, situación que hizo recordar los principios de ética profesional al maestro Euquerio Guerrero, llegando a publicar su pensamiento a este respecto, después de su dimisión como Presidente de nuestro máximo Tribunal: "...la corrupción que denuncié en marzo de 1976, cuando me separé del altísimo cargo de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no ha desaparecido... Hemos sido testigos de casos escandalosos en que funcionarios de empresas privadas o ex-funcionarios públicos, han sido sujetos a proceso; también sabemos que muchos casos en que se ha vuelto regla común, en las oficinas de compras de cualquier institución, pedir comisión para preferir a un cliente en la colocación de pedidos; o de abogados que ocupando puestos judiciales reciben dádivas por activar un asunto, practicar una notificación o realizar un embargo..."<sup>34</sup>

La palabra corrupción viene del latín *corruptio-onis*, que significa la acción y efecto de corromperse, en el sentido figurado se refiere al vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. Corromper, es también una palabra que viene del latín *corrupere*, que significa alterar y trastocar la forma de

---

<sup>33</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Op. Cit.* 540.

<sup>34</sup> GUERRERO L., Euquerio, Algunas Consideraciones de Ética Profesional para los Abogados, México, Ed. Porrúa, S.A., 1979, pp. 9 y 10.

alguna cosa, echar a perder, depravar, dañar, podrir; sobornar o cohechar al juez, o a cualquiera persona, con dádivas o de otra manera.<sup>35</sup> Por este concepto es que se ha identificado como corrupción al hecho de entregar alguna dádiva o sobornar a un servidor público con regalos o en algunas ocasiones con dinero para conseguir favores o que la justicia se incline de su parte, con el deterioro de la función pública. En efecto, cuando se recibe cualquier tipo de regalo con un fin distinto al del afecto o de la sincera amistad, persiguiendo como verdadero fin el de la conveniencia, se está trastocando el hecho de dar esos regalos y, lo que es más importante y de peores consecuencias, se está contaminando, depravando la función pública y los encargados de impartir justicia pierden su calidad moral y se convierten en mercenarios, pues dicho servicio les está siendo retribuido por el Estado, por el pueblo que depositó en ellos su confianza como servidores públicos.

El soterrar los valores de servicio desinteresado y honesto es lo que ha incrementado la corrupción y la ha arraigado como vicio político, social y moral, conduciendo al país a la crisis económica y moral de que tanto se ha hablado y que ha motivado se tomen medidas para que por medio del castigo que impone la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos se pretenda si no erradicar, al menos disminuir su práctica, pretendiendo el Constituyente Permanente y el Poder Ejecutivo volver a crear conciencia de honestidad, integridad y rectitud, con la finalidad de renovar la moral de la sociedad, que en la última década se ha trastocado en descaro oficial y corrupción cínica.

Hemos hablado de valores, de moral y de responsabilidad moral. Trataremos ahora de explicar la fenomenología de los valores y lo que significa la moral y la responsabilidad moral en el contexto de la ética, así como la relación que existe entre aquella y el derecho para encuadrarlo en la deseable conducta de los servidores públicos.

---

<sup>35</sup> Diccionario de la Lengua Española, España, Ed. Real Academia Española, (19ª ed.), 1970, p. 369

La moral constituye, a la par que la costumbre y el derecho, un medio de control social a través del reconocimiento de determinadas conductas tendientes a lograr una convivencia sin transgredir los intereses de cada integrante de la comunidad, toda vez que si un individuo se comporta fuera del parámetro ético reconocido por la generalidad de la comunidad a la que pertenece, esa conducta tiene repercusión en el núcleo social en el que se desarrolla, el cual viola su propio concepto de lo bueno, de lo justo, de lo correcto, de lo malo, pues la sociedad tiene su propia moral. De acuerdo a su sentido de lo valioso que para una comunidad pueda significar conducirse dentro de un marco axiológico al reprobar la conducta que contravino lo marcado por su ética general, le está indicando al transgresor que debe ceñirse a lo generalmente aceptado como bueno entre ellos, es decir lo está controlando socialmente, le está aplicando un instrumento de control para que su comportamiento observe una moral, una manera de actuar que no incumpla las normas éticas establecidas.

El maestro Edgar Bodenheimer nos dice a este respecto: "Sin la existencia, reconocimiento e imposición de ciertas reglas de conducta, sería imposible la vida ordenada en sociedad...Se han establecido patrones convencionales de conducta para ciertas clases y profesiones, a cuyos miembros se obliga a acomodarse a ellos. Más importantes aún son las reglas y preceptos de moralidad que establecen una cierta jerarquía de valores que gobiernan la actitud y las acciones de los hombres respecto a sus semejantes...

Las violaciones de las normas morales pueden comportar serios inconvenientes sociales o para la vida de negocios e incluso producir un ostracismo social. La inobservancia de los patrones profesionales de conducta puede llevar a la expulsión de las organizaciones profesionales."<sup>36</sup> La moral pues, implica un sentido determinado de conducta tendiente a buscar un comportamiento adecuado desde el punto de vista de la comunidad, pues cualquier conducta la afecta si transgrede su código moral. A este respecto, se impone conocer el concepto de moral y, a su vez, el de ética, ciencia que la estudia como objeto principal.

---

<sup>36</sup> BODENHEIMER, Edgar, Op. Cit., pp. 92 y 93.

El maestro Adolfo Sánchez Vázquez nos dice que la moral no tiene un concepto actual, sino que como hecho histórico no puede ser concebida como algo dado de una vez y para siempre, sino que tiene que considerarse como un aspecto de la realidad humana que cambia con el tiempo, encuadrándola en la ética, que como ciencia de la moral su objeto de estudio es el comportamiento moral del hombre, por lo que afirma que la ética es la teoría o ciencia del comportamiento moral de los hombres en sociedad, es decir estudia un tipo de actos humanos, los actos conscientes y voluntarios de los individuos que afectan a otros, a determinados grupos sociales, o a la sociedad en su conjunto, procediendo a darnos el origen y concepto de ambos términos: "moral procede del latín *mos* o *mores*, 'costumbre' o 'costumbres', en el sentido de conjunto de normas o reglas adquiridas por hábito. La moral tiene que ver así con el comportamiento adquirido, o modo de ser conquistado por el hombre. Ética proviene del griego *ethos*, que significa análogamente 'modo de ser' o 'carácter' en cuanto forma de vida también adquirida o conquistada por el hombre. Así, pues, originalmente *ethos* y *mos*, 'carácter' y 'costumbre', hacen hincapié en un modo de conducta que no responde a una disposición natural, sino que es adquirido o conquistado por hábito. Y justamente, esa no naturalidad del modo de ser del hombre es lo que, en la Antigüedad, le da su dimensión moral.

Vemos, pues, que el significado etimológico de moral y de ética no nos dan el significado actual de ambos términos, pero sí nos instalan en el terreno específicamente humano en el que se hace posible y se funda el comportamiento moral: lo humano como lo adquirido o conquistado por el hombre sobre lo que hay en él de pura naturaleza. El comportamiento moral sólo lo es del hombre en cuanto que sobre su propia naturaleza crea esta segunda naturaleza, de la que forma parte su actividad moral.<sup>37</sup>

Es la moral, entonces, un actuar apegado a ciertas conductas que el hombre en su desarrollo colectivo ha ido adquiriendo, pues cuando deja su esta do

---

<sup>37</sup> SANCHEZ VAZQUEZ, Adolfo, *Ética*, México, Ed. Grijalbo, (31ª ed.), 1982, p. 23.

natural, su comportamiento primitivo, y comienza a relacionarse con los demás miembros de su especie y forma una comunidad, surge esa moral que el grupo instituye entre sí para ser observada por todos y evitar el distanciamiento y la marginación, como afirma el maestro Sánchez Vázquez: "Como regulación de la conducta de los individuos entre sí, y de éstos con la comunidad, la moral requiere forzosamente no sólo que el hombre se halle en relación con los demás, sino también cierta conciencia -por limitada o difusa que sea de esa relación a fin de poder conducirse de acuerdo con las normas o prescripciones que lo rigen."<sup>38</sup>

Conforme el hombre, el individuo que vive en sociedad, va tomando esa conciencia que lo vincula a los demás integrantes de su comunidad, tiene también que ir aceptando los conceptos, los valores morales que son observados en el grupo social en el que se desenvuelve, pues no en vano "la moral es un conjunto de normas, aceptadas libre y conscientemente, que regulan la conducta individual y social de los hombres."<sup>39</sup>

Esa ciencia es precisamente la que nos indica si nuestra conducta es correcta o incorrecta y a través de conocer el valor de esas conductas es que sabremos calificar lo justo y lo injusto, lo debido y lo indebido, ya que de esa conciencia es que surge en cada individuo y por tanto en cada núcleo humano una escala de valores morales, es decir "lo que llamamos vulgarmente 'voz de la conciencia', no es otra cosa que el sentimiento primario de los valores..."<sup>40</sup> así vemos que quien roba o priva de la vida a otro se conduce incorrectamente, pues va en contra de los ideales de convivencia y no transgresión de los intereses válidos de cada miembro y de la sociedad, rompe con los valores aceptados de respeto a la vida.

---

<sup>38</sup> *Idem.* p. 35.

<sup>39</sup> *Idem.* p. 55

<sup>40</sup> GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Ensayos Filosófico - Jurídicos 1934/1959, México, Ed. Universidad Veracruzana, 1959, p. 51.

Tratar de darle un valor a lo que sucede en nuestra realidad, para que de esta manera se pueda determinar lo valioso que representa el ser honesto o corrupto y aceptar las consecuencias de nuestra conducta, es lo que representa la moral pública y social, ya que "el que ciertas cosas sean consideradas como bienes o males; la circunstancia de que un impulso aspire hacia ellas o de ellas se aparte; el que haya finalidades del querer que son determinantes de nuestra conducta; y el hecho de que aquel sentimiento deje oír su voz insinuante en las profundidades de nuestro espíritu, son fenómenos que sólo es posible entender si se admite que los valores son un poder que influye en la vida de los hombres... -sin embargo-, los valores no determinan necesariamente la humana conducta; el hombre puede realizar o no realizar lo valioso. La determinación moral que aquéllos producen es esencialmente distinta de la que existe en el mundo físico."<sup>41</sup>

Pero de qué manera llegaremos a conocer lo valioso si no es a través de lo que determinan los conceptos morales, es decir, sabremos si el recibir una cuantiosa comisión por preferir a una constructora de la que es dueño un familiar o amigo nuestro, es correcto o incorrecto, honesto o corrupto si en nuestro fuero interno valoramos los intereses del Estado y los propios, pero más que en el caso concreto, es en la actitud que asumamos para decidir el concurso. Al elegir debemos pensar qué tan valioso es conducirse en la honradez y qué tanto dejarse llevar por la ambición de riqueza, un satisfactor material, el cual sustituimos por el satisfactor espiritual, como lo es la honestidad y la rectitud.

La ética por medio de la moral y de los valores morales nos predispone, a través de principios y razonamientos generales, a encontrar el sentido de nuestra existencia, el ideal del ser a través del deber hacer, que es lo que atañe a la ética, lo que debemos hacer en nuestra conducta cotidiana, en nuestro comportamiento real para alcanzar a su vez, nuestros ideales como seres humanos pensantes y trascendentes.

---

<sup>41</sup> Ibidem.

Refiriéndose a la ética, en un sentido filosófico, el maestro García Máynez nos dice que el deber hacer constituye el problema capital de esta disciplina, ocupando "un lugar intermedio entre las duras realidades de la vida y los ideales lejanos de una contemplación visionaria; y aún cuando no se refiere de modo inmediato a la real, se haya, sin embargo, más cercana a la experiencia que toda abstracción o que cualquier anhelo...

El problema del deber surge en Casi todos los momentos del vivir, en los más insignificantes como en los más graves; en cada nueva situación, la existencia plantea ante nosotros el eterno problema, y nos exige la definición de una actitud...

La ética no indica qué es lo que en cada situación concreta debemos hacer; sólo enseña, de una manera general, cómo es posible descubrir lo que constituye nuestro deber. Ofrece simplemente un criterio general; es un elevado mirador, desde el cual las cosas son vistas en su conjunto, de modo objetivo, como a vuelo de pájaro. No brinda una norma nueva para cada situación especial y cada nuevo conflicto; no indica en qué forma debemos decidir; señala únicamente los criterios que han de guiarnos al adoptar una decisión. No enuncia juicios definitivos, pero nos enseña a juzgar. Por esto no es un conjunto de normas escuetas, un código de prohibiciones y mandamientos, como el derecho. Se dirige a lo que en el hombre hay más sublime, a lo que en él hay de creador. No es casuística, ni debe serlo, pues si lo fuera, mataría toda espontaneidad moral."<sup>42</sup>

Es precisamente en este contexto que vamos a analizar la conducta corrupta de los servidores públicos, pues constituye un acto indebido, un comportamiento que se corrompe por satisfacer bajos instintos materiales, como son la ambición de riqueza desmedida sin importar la forma en que se obtiene, anteponiendo el fin, riqueza, a los medios para conseguirlo, la honestidad y el trabajo.

---

<sup>42</sup> GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Op. Cit. pp. 43 y 44.

En muchas ocasiones no sólo es la ambición de riqueza material, dinero pues, sino el poder, que en el medio político mexicano es la meta y el fin a conseguir, a costa de dejar en el camino a quien pudiera significar obstáculo, sacrificando fortunas, tiempo y en ocasiones familia y amigos con tal de estar siempre presente en el juego político.<sup>43</sup>

Estas conductas son sintomáticas en cuanto se plantean situaciones concretas en la vida cotidiana y profesional, en la que nos encontramos con servidores públicos que carecen de todo sentido moral, sin conciencia ética de sus actos, al parecer, pues casi cínicamente solicitan dádivas para activar un asunto que es su obligación dar trámite, pero que, para conseguir dinero fácil y cómodamente, se corrompen sin que esto represente una carga moral al continuar con su trabajo, ya que una vez con la dádiva en la bolsa y como si hubiera hecho un gran negocio realiza el trámite, que no hubiera gestionado tan prontamente si no existiera el soborno de por medio.

En ocasiones nos llegamos a habituar a la corrupción, pues nos parece "normal" que el agente de tránsito nos extorsione con infracciones falsas para sacar para el almuerzo, o nosotros la ofrecemos con tal de evitar las molestias de la infracción que cometimos, o que el médico nos apruebe el examen para obtener la licencia de conducir, o que el juez nos indique con su secretario que necesita algo para su casa o su automóvil; pero estas situaciones existen no sólo porque se le concede un valor material a la corrupción, pues moralmente no tiene ninguno, sino que no se razona desde el fuero interno, desde nuestra moralidad, lo valioso que es ejercer el respeto y la honestidad en nuestra diaria conducta, pues sabiendo lo que debemos hacer para ser dignos e íntegros como personas, podemos exigir el cumplimiento de una conducta honesta en los servidores públicos con quiénes tratamos.

Pero, ¿por qué se incurre en esas conductas en las que se prefiere lo más cómodo y fácil?, creemos que en las palabras de Risiere Frondizi se en-

---

<sup>43</sup> A este respecto, es recomendable los ensayos sobre "La Costumbre del Poder" de Luis Spota, Ed. Grijalbo.

cuentra la respuesta acertada: "Nuestro deber no puede identificarse con lo placentero; de lo contrario, todo el mundo cumpliría con su deber. El mérito de la honestidad radica en su capacidad de sobreponerse a los reclamos de nuestros placeres, apetitos y conveniencias. El placer se mueve en un plano bajo de nuestra personalidad, y no podemos sacrificar lo más alto -como son los valores morales- a lo más bajo..."<sup>44</sup>

Es en este sentido que adquiere significado la noción de saber lo que puede ser o no valioso en la conducta de un servidor público, en el que se encuentra la disyuntiva de ser honesto o aprovechar el cargo. Es entonces cuando tiene que poner en práctica su sentido del deber ser, su ser honesto y digno, para lo cual debe realizar un juicio estimativo, un juicio de valor para conocer qué tan valiosa es la actitud que tome; por lo que podemos afirmar que de acuerdo a los valores de la moral, el ser honesto significa estar dentro de la moral social que marca la pauta o directriz de ella, y el ser corrupto o deshonesto significa inmoralidad, pues cae en la reprobación de su conducta y de su persona por el núcleo social en el que se desenvuelve, ya que el ser corrupto implica perversión, y quien la practica es una persona sin dignidad, sin valor moral, pues el valor determina una específica cualidad en los objetos, personas y relaciones en que se hallan,<sup>45</sup> y creemos que la deshonestidad y deslealtad no son ninguna cualidad digna de ser sobresaltada en una persona.

Así tenemos que la honestidad es el valor que encarna o se subsume en la dignidad del hombre y por ende, el Estado debe salvaguardar esa dignidad en la sociedad y en los servidores públicos, a efecto de hacer cumplir las leyes y su labor de manera imparcial y honrada, pero no puede imponer o llevar de la mano a cada sujeto a cumplir lo debido, a comportarse con una moralidad honesta, la cual sólo puede ser llevada a cabo libremente por cada individuo, por lo que el derecho a través del sistema de responsabili-

---

<sup>44</sup> FRONDISI, Risiere, según cita de RECASENS SICHES, Luis, Tratado General de Filosofía del Derecho, México, Ed. Porrúa, S.A., (3ª ed.), 1965, p. 59.

<sup>45</sup> GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Op. Cit., p. 48.

dad oficial, significa en este sentido, la condición que hace posible el cumplimiento de ese destino moral que se reclama en cada servidor público.

Pero lo más importante o de mayor trascendencia que debe existir en el empleado o funcionario público es su voluntad de querer ser honesto, toda vez que es laudable ser honesto por convicción, lo que se logra a través de una educación familiar y escolar en ese sentido, que ser honesto porque se nos obligue a que lo seamos y se nos vigile para cumplir nuestros deberes, o porque el Estado a través de la ley nos obligue a ello.

#### **D. La corrupción y la administración pública**

Desde tiempos remotos la práctica de conseguir favores o beneficios de quiénes gobiernan a cambio de regalos, se ha visto en casi todas las formas de organización estatal y no sólo en una república, también en las monarquías e imperios ha proliferado esa práctica de tratar de influir alguna de cisión gubernamental a nuestro favor a cambio de dádivas de distinta índole y costo.

A este respecto Nicolás Maquiavelo opina: "Los que desean alcanzar el favor de un príncipe suelen casi siempre empezar regalándole cosas de me rito o que sean de su gusto, como caballos, armas, telas de oro, piedras preciosas u otros objetos dignos de su grandeza."<sup>46</sup> De esta forma evidenciaba la corrupción en los gobiernos.

En algunas ocasiones se ha llegado a confundir el término gobierno con el de Estado. Existe un consenso entre los autores de ciencia política y de derecho constitucional, en que ambos términos no son sinónimos uno del otro, más bien el gobierno se desprende del Estado, puesto que el gobierno

---

<sup>46</sup> MAQUIAVELO, Nicolás, "El Príncipe", Obras Políticas, Ed. Preparada por Pedro Alvarez Tabío, Habana, Cuba, Ed. Instituto Cubano del Libro, 1979, p. 303.

es la forma de manifestarse, es la manera en que se hace presente y cobra vida real y práctica el Estado.

Así pues, por cuestión de metodología, es necesario establecer lo que significa Estado, gobierno, administración pública y burocracia, sin que nos detengamos al análisis que sobre los diversos conceptos tienen distintos autores del tema.

Se ha criticado que la corrupción en el gobierno, haya pasado a formar parte de éste como una forma de solución y vía de escape al cumplimiento de los procesos jurídicos creados para lograr la convivencia social, considerándola un lubricante del sistema político mexicano,<sup>47</sup> debido quizá a que ciertos sectores de la población ven en ella una forma de control recíproco.

Sin que entremos en detalles o polémicas sobre las distintas definiciones de Estado y de sus elementos, puesto que no es materia del presente trabajo, veremos algunos conceptos de lo que se entiende por Estado, para posteriormente derivar los demás conceptos de gobierno, administración pública y burocracia. "El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio."<sup>48</sup>

André Hauriou nos dice que desde el punto de vista sociológico "un estado es una agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción."<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Cfr., RIDING, Alan, Vecinos Distantes, México, Ed. Joaquín Mortiz/Planeta, 1985.

<sup>48</sup> GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, México, Editorial Porrúa, S.A., (25ª ed.), 1975, p. 98.

<sup>49</sup> HAURIOU, André, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Tr. José Antonio González Casanova, España, Ed. Ariel, (2ª ed.), 1980, pp. 118 y 119.

Desde el punto de vista jurídico, Jellinek nos da su opinión: "Como concepto de Derecho es, pues, el Estado, la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario."<sup>50</sup>

Hans Kelsen afirma que a pesar de que diferentes autores tratan bajo el mismo rubro problemas completamente distintos y que a la misma palabra se le dan diversas acepciones, el Estado es una persona colectiva, sujeto de derecho, que se diferencia de otras personas colectivas en el orden normativo que constituye a la persona jurídica estatal, por lo que "el Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional). El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye."<sup>51</sup>

Respecto al gobierno y su interrelación con el Estado del cual deriva aquél el maestro Burgoa nos señala:

"El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad. Estado y gobierno no pueden, pues, confundirse ni, por ende, sus correspondientes formas. 'El gobierno, dice Posada, es cosa esencialmente distinta del Estado, ya se considere aquél como función de ordenar, de mantener un régimen, de gobernar, en suma-, ya se le defina como un conjunto de órganos; una estructura: el gobierno es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado. Tiene el gobierno, como acaba

---

<sup>50</sup> JELLINEK, George, Teoría General del Estado, Tr. de la 2ª ed. alemana, Buenos Aires, Argentina, Ed. Albatros, 1978, p. 135.

<sup>51</sup> KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, Tr. Eduardo García Maynez, México, Ed. U.N.A.M., (2ª reimp. de la 2ª ed. de 1958), 1979, pp. 215 y 216.

de indicarse, dos acepciones: o se definen como gobierno las funciones diferenciadas y específicas del Estado -y será aquél el Estado, en la realización específica de su actividad funcional-, o bien se aplica el término gobierno a la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas'. En consecuencia la 'forma' de Estado es el 'modo' o 'manera de ser' de la entidad o institución estatal misma independientemente de 'como' sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete dentro de esa estructura. Así, por ejemplo, la república o la monarquía, que son formas de gobierno, pueden existir indistintamente en un Estado unitario o en un Estado federal, que son formas estatales."<sup>52</sup>

De acuerdo con las anteriores definiciones, podemos ahora entender que esa entidad de derecho, esa organización jurídica de la sociedad, esa corporación popular, esa agrupación humana o comunidad, y esa institución pública tiene fines que cumplir como tal para responder a su creación, pero que sólo podrá realizar a través de una organización que conduzca toda la actividad estatal en beneficio de ese conglomerado de personas que uniendo sus voluntades hicieron surgir ese ente jurídico. De esta manera aparecen los órganos estatales que integran la estructura de instituciones encaminadas a cumplir los fines del Estado, que es en realidad a lo que se le ha llamado gobierno, ya que es a través de éste que el Estado se manifiesta, todo vez que como ente jurídico se hace presente cumpliendo el orden normativo inherente a sí mismo.

Pero para que el gobierno pueda cumplir los fines del Estado necesita contar con una organización política y administrativa en la que busque una estrecha vinculación entre los factores de poder que forman el Estado, es decir lograr que la sociedad se interrelacione con el ente jurídico creado para buscar un orden para la convivencia y desarrollo de la misma, en el que el poder político que posee el Estado lo ejerza siempre en beneficio colectivo. Vinculación de la cual depende su fuerza o poder para subsistir,

---

<sup>52</sup> BURCOA, Ignacio, Op. Cit., pp. 391 y 392.

puesto que entre más atención le conceda el Estado a la sociedad que lo sostiene, mayor será su autoridad moral y jurídica, pues recordemos que "mientras las clases sociales enlazan la sociedad con el Estado, los miembros de la burocracia Política, esto es, los cuadros de dirección y operación, relacionan al Estado con la sociedad."<sup>53</sup>

De esa burocracia, entendida en el contexto de dirección y operación del Estado en relación con la sociedad, surge el aparato de organización estatal que se vincula y sirve de mediador entre los fines del Estado, y la dirección que requiere la sociedad. Ese instrumento de mediación se materia liza a través de lo que se ha llamado administración pública, puesto que el Estado es "la organización política de la sociedad y como tal subordina la sociedad a sus imperativos formales y generales. El Estado se vincula a la sociedad a través de la administración pública, la que funge como brazo mediador del Estado en dos niveles: el político y el económico. En lo político, la administración pública ejecuta detalladamente la aplicación de las normas generales a los individuos privados de la sociedad, es decir, individualiza el carácter universal de las leyes a efecto de hacer valer el poder del Estado sobre la sociedad. En lo económico, crea las condiciones materiales y sociales para que la sociedad civil se re produzca...

Es sabido que la sociedad civil no se caracteriza por el orden, la armonía y la convivencia pacífica creados por ella misma. Al contrario, es el Estado político el que asume las funciones generales, tales como el manejo de la seguridad y la impartición de la justicia para evitar el desgarramiento de la vida civil, ya que los individuos privados y egoístas, al enfrascarse en una lucha de todos contra todos, jamás pondrían fin a sus diferencias, y aunque el Estado tampoco las elimina, cuenta con los medios coercitivos para contenerlos y reprimirlos en caso necesario. Desde este punto de vista, el Estado, mediante la administración pública, concreta el ejercicio de sus funciones generales al aplicar de manera particular las normas jurídicas y políticas creadas en el parlamento...

---

<sup>53</sup> UVALLE BERRONES, Ricardo, El Gobierno en Acción, México, Ed. F. C. E., 1984, pp. 115 y 116.

Es pues la administración pública el ente que organiza la presencia del Estado, en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad."<sup>54</sup>

La administración pública está contenida en el gobierno, ya que éste es la forma del Estado, es la manera -como diría el maestro Burgoa- de ser y materializarse. El gobierno crea la administración pública para cumplir con las funciones del Estado y relacionarlo con la sociedad, por lo que el gobierno implica la administración pública.

La principal causa del surgimiento o creación del gobierno es ante todo el establecimiento de un punto de relación o cauce de vinculación entre el conglomerado social y el Estado, ya que el pueblo al darse leyes de convivencia y orden, necesita quien las haga cumplir cuando entren en conflicto intereses particulares o de grupo, por lo que esa voluntad de darse leyes la distingue Rousseau como Poder Legislativo y a la fuerza o al poder de hacerlas cumplir lo llama Poder Ejecutivo, reafirmando el principio de que el gobierno es el enlace entre el Estado y la sociedad, al preguntarse "¿Qué es, por tanto el gobierno? Un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación a quien corresponde la ejecución de las leyes y el mantenimiento de la libertad tanto civil como política... Llamo, por tanto, gobierno o suprema administración al ejercicio legítimo del Poder Ejecutivo y Príncipe o Magistrado, al hombre o cuerpo encargado de esta administración."<sup>55</sup>

El gobierno comprende la administración pública, la ejecución de la voluntad popular en beneficio del propio pueblo o conglomerado social,

---

<sup>54</sup> UVALLE BERRONES, Ricardo, Op. Cit., pp. 106, 107 y 108.

<sup>55</sup> ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Contrato Social, Tr. Enrique Azcoaga, Madrid, España, Ed. Edaf, Col. Biblioteca Edaf de Bolsillo N° 85, 1981, pp. 110 y 111.

quedan do fuera del gobierno, o de su concepto, la legislación y la justicia,<sup>56</sup> las otras dos funciones del Estado que, aunque también primordiales, no implican la administración como organización sistemática de la realidad social, sino que se complementan para lograr los fines del Estado e integrar el conjunto de órganos estatales en el que se dan los conceptos orgánico y funcional que mencionaba el maestro Burgoa, quedando, entonces, el gobierno como función y como órgano a la vez del Estado.

De esa distinción entre órgano estatal y función del Estado es que ha surgido la teoría de la división de poderes o división de funciones del Estado, en la que Montesquieu emplea la idea de Poder "como equivalente a la de 'órgano de la autoridad', y para lograr el equilibrio entre los diferentes órganos del Estado adscribe separada o discriminadamente a cada una de las categorías en que se integran, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

Contrariamente a lo que suele suponerse, en el sentido de que la tesis de Montesquieu sobre la separación de poderes proclama una independencia entre ellos, su mismo propugnador ya hablaba de una especie de 'interdependencia' recíproca..."<sup>57</sup> Esa interdependencia es lo que se ha denominado coordinación entre los poderes estatales en contraposición a la suprasubordinación que existe en toda organización, pues "entendemos por organización la acción concreta de dar forma a la cooperación de los individuos y grupos que participan en el todo, mediante la supra-, sub- y coordinación de ellos. La constitución de un Estado coincide con su organización en cuanto ésta significa la constitución producida mediante actividad humana consciente y solo ella."<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Cfr., MERCKL, Adolfo, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Ed. Nal., 1975, pp. 62 y sigs.

<sup>57</sup> MONTESQUIEU, Nicolás, según cita de BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Og. Cit., pp. 200 y 201.

<sup>58</sup> HELLER, Herman, Teoría del Estado, Tr. Luis Tobío, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, (8ª reimp. de la 1ª ed. en español de 1942), 1977, pp. 267 y 268.

Esa forma de organización política ha sido plasmada en nuestra Ley Fundamental, pero en algunas ocasiones sólo ha quedado en teoría y la coordinación entre los poderes se ha vuelto subordinación de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo, ya que en la realidad se lleva a cabo un régimen político sui géneris. El maestro González Casanova nos explica que "el texto constitucional de México -como el de los demás países latinoamericanos- se inspira en las ideas de la Ilustración Francesa y de los constituyentes de Filadelfia. Las ideas de Rousseau sobre 'la soberanía popular', las de Montesquieu sobre la división y equilibrio de los 'tres poderes' y las de los 'contrapesos y balanzas' del poder estatal, a que se refiere Madison en El Federalista, son el fundamento teórico-jurídico de nuestras constituciones políticas.

En la realidad, la estructura del gobierno y las decisiones políticas van por caminos distantes de los modelos ilustrados del siglo XVIII y principios del XIX. No es por intermedio de éstos como se pueden entender su funcionamiento real y sus significados más ricos. Los partidos, el sufragio, las elecciones, los 'tres poderes', la 'soberanía de los estados federales', y en general todo el aparato de la democracia tradicional operan en tal forma que las decisiones políticas nada o poco tienen que ver con los modelos teóricos de 'la lucha de partidos que institucionaliza el cambio del poder', o con el equilibrio y control de unos 'poderes' por otros, o con una 'federación de estados libres y soberanos'. La dinámica política, la institucionalización del cambio, los equilibrios y controles, la concentración y distribución del poder hacen de los modelos clásicos elementos simbólicos que recubren y sancionan una realidad distinta."<sup>59</sup>

Entre los factores mencionados como causas de que los modelos clásicos se conviertan en elementos simbólicos de una realidad distinta, se encuentra la corrupción pública, debido en gran parte al aparato burocrático de la administración pública, ya que por una parte "la administración estatal,

---

<sup>59</sup> GONZALEZ CASANOVA, Pablo, La Democracia en México, México, Ed. Era, (13<sup>a</sup> ed.), 1982, p. 23.

cada vez más extensa y complicada, hace preciso en todas sus ramas un cuerpo profesional de funcionarios, especializado y conocedor de los asuntos, cuya competencia y experiencia absorben una parte no pequeña del poder esta tal localizado jurídicamente en el pueblo, especialmente cuando la burocracia permanente se haya frente a mayorías parlamentarias cambiantes y a una dirección política también cambiante.<sup>60</sup> De lo que se deriva la afirmación de que "en los partidos, el reducido grupo de dirigentes, juntamente con la burocracia del partido, concentra el poder en su mano tanto más fácilmente cuanto mayor y más complicada sea la organización y cuanto más reducida sea la preparación e interés político de los electores."<sup>61</sup>

Esto es lo que sucede en nuestro país, pues tanto el gobierno cuanto la burocracia que lo compone tienen el poder en sus manos y complican y marginan la participación de los ciudadanos o gobernados con disposiciones excesivas.

En ocasiones, la reglamentación exagerada trae como consecuencia que los trámites entre la administración y la sociedad se entrapen y el partido en el poder se aproveche para desenmarañar la organización burocrática mexicana y realizar proselitismo, logrando afiliaciones ante la impreparación o despolitización de sus electores.

Esta situación nos lleva a pensar que en la realidad mexicana, el poder del partido se traduce en el poder del gobierno y a la inversa, pues al hacer "el análisis de todas las instituciones implantadas en México según el modelo de gobierno de la teoría política euroamericana revela que hay un partido preponderante, dependiente y auxiliar del propio gobierno, que el movimiento obrero se encuentra en condiciones semejantes de dependencia, que el Congreso es controlado por el presidente, que los estados son controlados por la federación, que los municipios son controlados por los estados y la federación y, en resumen, que no se da el

---

<sup>60</sup> HELLER, Herman, *Op. Cit.*, p. 266.

<sup>61</sup> *Ibidem.*

modelo de los 'tres poderes', o el sistema de los 'contrapesos y balanzas', o el gobierno local de los vecinos electores, ideado por los filósofos y legisladores del siglo XVIII y principios del XIX, sino una concentración del poder: a) en el gobierno; b) en el gobierno del centro; c) en el ejecutivo, y d) en el presidente. Excepción hecha de las limitaciones que impone la Suprema Corte, en casos particulares y en defensa de intereses particulares y derechos cívicos, si sólo se analizaran estos elementos, el presidente de México aparecería gozando de un poder ilimitado."<sup>62</sup>

Nada fuera de la realidad la anterior consideración, si tomamos en cuenta que si bien es cierto que en el texto constitucional existen señaladas taxativamente las facultades de cada poder y sus interrelaciones de coordinación, para nadie es un secreto que cada cambio de poder ejecutivo, el presidente entrante envía una avalancha de reformas y adiciones constitucionales y legales, que tratan de borrar lo realizado por el anterior mandatario e impone su propio estilo de gobernar, volviéndose cada sexenio una subordinación del Congreso al presidente en turno, en el que se aprueban reformas constitucionales casi por consigna, pretendiendo los miembros del Congreso asegurar su futuro político y no el de respetar nuestra Ley Fundamental.

Mucho se ha comentado acerca del omnimodo poder que ejerce el presidente de la República y las facultades metaconstitucionales -como les nombra el maestro Jorge Carpizo- que le han sido reconocidas por los factores reales de poder. Si se logra que las relaciones entre estos factores lleguen a interactuar de manera que se de una coordinación y no una supra-subordinación, podrá entonces hablarse de equilibrio social y político.

La constitución de un Estado, entendida como la conjugación de los factores de poder, reales y formales, establece a la administración pública como el puente entre ambos para lograr esa coincidencia de que se hablaba. Si alguno de esos poderes se extralimita en su deseo de dominio hacia los otros factores, se da un fenómeno de determinación en el ejercicio del man-

---

<sup>62</sup> GONZALEZ CASANOVA, Pablo, *Op. Cit.*, pag. 45.

do, es decir surge un conflicto por el control del poder. Se originan entonces grupos que tratan de lograr el dominio de la burocracia para desde ahí fijar sus objetivos sin importar los medios, únicamente los fines, llegando así al manejo de los factores reales de poder a través de los factores formales para conservar éste, sin que se tenga en consideración el deterioro de la función pública.

Entre los factores formales de poder se ha mencionado a la burocracia, que juega un papel prominente en el gobierno, pues ha llegado a considerarse como una forma de organización de la administración pública. Se ha tratado de establecer un concepto de burocracia a partir de dos corrientes socio lógicas, la sostenida por Max Weber y por Karl Marx, en las que teniendo concepciones distintas de análisis de esta forma de organización, parte de - aspectos diferentes, dominación y legitimación de Weber y función y composición de la burocracia política en Marx.<sup>63</sup>

Sin embargo, partimos de la base de que la burocracia es una forma de organización por medio de la cual el Estado ejerce el poder y el gobierno lleva a cabo sus funciones, por lo que "el concepto general de burocracia se va a referir a la necesidad que tienen las organizaciones de establecer un trabajo administrativo separado de cualquier otra función, con el objetivo de mantener la vigilancia y dirección de la organización.

La burocracia como fenómeno histórico se refiere al cuerpo administrativo que tiene en sus manos la organización, ya sea de unidades económicas, políticas o sociales."<sup>64</sup> Cuando esa organización estructural y funcional degenera y se deteriora por causas de personalidad disciplinada y conformista o por conflictos internos en la lucha por el poder, se llega a desarrollar lo que se ha llamado la burocratización, que "se refiere al conjunto de comportamientos propios de la burocracia que la hacen funcionar como aparato impositivo y dominador, es el proceso por el cual la

---

<sup>63</sup> Cfr. SIRVENT Carlos, La Burocracia, México, Ed. Edicol. A.N.U.I.E.S., 1977, p. 15

<sup>64</sup> Idem. pp. 12 y 15.

burocracia establece un conjunto de actitudes, de mecanismos de defensa ante el público, de rutinas, de papeleo, que cuando se desarrollan al interior de las organizaciones políticas ponen en peligro o destruyen cualquier posibilidad de participación y de control popular sobre el sistema político."<sup>65</sup>

Es en este momento en el que la corrupción hace su aparición en el gobierno, en la administración pública, a través de la burocracia convertida en burocratización, pues ya no cumple su función de organización, sino que el propio Estado la convirtió en un monstruo enorme fuera de control que solo dificulta el cumplimiento de los ordenamientos legales y aleja cada vez más a la sociedad del Estado.

La corrupción aparece como causa del deterioro del gobierno, ya que ante la obligación de cumplir con las leyes y las disposiciones gubernamentales, se tiene la opción de obsequiar u ofrecer dádivas, es decir sobornar a quien nos exige el cumplimiento del deber, en lugar de obedecer. Esto se debe quizás al sistema de gobierno que se aplica, en el que la estructura del poder tiene definidas sus reglas en un aparato político, en el cual se ha pretendido ver a la función pública como negocio privado, y se considera a la burocracia como la escalera que conduce al poder por medio de la disciplina impuesta por el grupo político al que se pertenece.

No es desconocido que en el servicio civil mexicano, en la burocracia de Estado, se clasifiquen a servidores públicos como parte de un grupo político que al no pertenecer al que gobierna, deben dejar su cargo por el cambio de administración sexenal, debiendo seguir a su núcleo profesional o político que tuvo que renunciar a sus puestos por mandato constitucional, considerándose esta situación Schelsky como una forma más de corrupción: "Existe ya en la opinión pública una postura de exigencia frente a la burocracia para que se apliquen las decisiones objetivas, considerándose

---

<sup>65</sup> Ibidem.

como 'corrupción' todo acto burocrático acorde con 'los intereses de grupo'.<sup>66</sup>

Por otro lado, "la burocracia se constituye por todos aquellos trabajadores que tienen en sus manos la administración de toda organización, lo cual les confiere un papel de dirección y dominio. Esta función superestructural se establece tanto en la estructura económica (las burocracias de las industrias, las burocracias del comercio, las burocracias de las finanzas), como en el gobierno (burocracia política) y la llamada sociedad civil (burocracia de los partidos, los sindicatos, etc.). En el caso de la burocracia política, al igual que la burocracia de la sociedad civil y de algunos sectores de la economía, ésta tiene la peculiaridad adicional de constituirse por trabajadores improductivos, es decir, trabajadores que no producen plusvalía, lo cual no significa que realicen un trabajo inútil, simplemente quiere decir que su función es más que nada política, de control y de dirección del Estado."<sup>67</sup>

Se ha vuelto tan intrincado y complejo el aparato burocrático gubernamental, que llegar a pertenecer a él se ha tomado como una verdad que, con disciplina y sometimiento a las reglas del juego político, conducirá a alcanzar más y mejores posiciones en beneficio del grupo y por ende individual, sin que lo relevante sea el servicio a la sociedad, como se ha pretendido al sustituir la denominación de funcionario por la de servidor público. No basta con la intención de renovar cuadros burocráticos, sino que es necesaria una verdadera vocación de servicio en el servidor público, estimulando los ascensos con base en el trabajo y la honestidad del servidor y no por favoritismos, sobornos o nepotismo, como es la práctica que se ha tenido en la última década en que se volvió el fundamento del control político y social.

---

<sup>66</sup> SCHELSKY, Helmut, según cita de MOLINA PIÑEIRO, Luis J., Estructura del Poder y Reglas del Juego Político en México, México, Ed. U.N.A.M. (2ª Ed.), 1980, p. 20.

<sup>67</sup> SIRVENT, Carlos, Op. Cit., p. 41.

A este respecto el maestro Luis Molina Piñeiro señala: "El burócrata, dada la situación de 'prebenda' que lo genera, y el mantenimiento de la 'corrupción', ha sido uno de los apoyos sociales de mayor trascendencia de la autoridad como se puede probar a través de un análisis de las decisiones políticas de los sindicatos burocráticos."<sup>68</sup>

De este análisis es posible desprender que no existe cabalmente en el gobierno mexicano una burocracia que organice y opere el control y la dirección de las decisiones administrativas encaminadas a cumplir los objetivos específicos del Estado, sino que han aparecido, además de la burocratización, las características que menciona Robert Michels: "En toda burocracia observamos una cacería de puestos, una manía por el ascenso, y obsequiosidad hacia aquéllos de quienes dependen los ascensos; hay arrogancia hacia los inferiores y servilismo hacia los superiores",<sup>69</sup> lo cual significa también una forma de corrupción.

La desafortunada realidad es que en nuestro país, el recibir dádivas o alguna canonjía a cambio de hacer u omitir algo a que está obligado el funcionario o empleado público, es tan característico y común que en la última década ha identificado al sistema político mexicano, cuando se ha puesto de moda la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, más como una venganza política que como un deseo real de hacer justicia.

Al existir pocos estudios serios sobre la corrupción en el gobierno -uno de ellos magnífico de Luis Molina Piñeiro- es difícil tener algún parámetro sobre el cual se pueda llegar a afirmaciones categóricas sobre las causas que han ocasionado el deterioro de la función pública. Sin embargo, es válida la aseveración en el sentido de que la corrupción forma ya parte integral del gobierno mexicano como un mecanismo de control político, en el que se considera a la misma como "producto de una serie de conductas

---

<sup>68</sup> MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Op. Cit.*, p. 24.

<sup>69</sup> MICHELS, Robert, según cita de SIRVENT, Carlos, *Op. Cit.* p. 30.

socialmente aceptadas, entre ellas, la solución -por otras vías- de acciones jurídicamente sancionadas. Es decir, hay en México una sociedad que se estructura y funciona a través de marcos de corrupción, los cuales son más fácilmente observables en el análisis del régimen político."<sup>70</sup>

Ante esta tesis, de considerar la corrupción como mecanismo de control político se encuentra otra que la considera como un problema de organización que puede terminar por medio de "una reforma administrativa que tecnifique y racionalice el aparato burocrático, planificando su funcionamiento y operacionalizando medidas de control a los actos administrativos de los empleados y funcionarios públicos, tendientes a evitar y corregir las desviaciones del modelo racional establecido."<sup>71</sup>

Creemos que con la medida de simplificar los trámites administrativos se ataca sólo la mitad del problema, o al menos un ángulo del mismo, ya que además se deberá conjuntar con el "establecimiento de un sistema adecuado de selección y formación de personal, que permita que cada individuo sea capaz de actuar con iniciativa y a la vez con responsabilidad, sin necesidad de recurrir a reglas o a la autoridad."<sup>72</sup>

Por ello es importante que la vinculación de los intereses de la sociedad sean parte de los fines que persigue el Estado y éste logre que la administración pública sea eficiente, honesta e imparcial, pues un sistema en el que "la élite política (poder formalmente establecido) es autónoma e independiente de los factores reales de poder, especialmente del económico, la corrupción es connatural, sobre todo cuando se trata de un sistema económico subdesarrollado y dependiente en su proceso de

---

<sup>70</sup> MOLINA PIÑEIRO, Luis J., Op. Cit. p. 32. Véase también del mismo autor "La Responsabilidad de los Servidores Públicos, Algunos Aspectos Sociológicos, Jurídicos y Políticos sobre la Corrupción", Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, México, Ed. Porrúa, S.A., 1987, pp. 57 a 88.

<sup>71</sup> MOLINA PIÑEIRO, Luis J., Estructura y Reglas del Juego..., Op. Cit., p. 32.

<sup>72</sup> SIRVENT, Carlos, Op. Cit., p. 26

industrialización y, de un régimen político semidemocrático y populista, como es el caso de México."<sup>73</sup>

Así entendida la corrupción en el gobierno, Molina Piñeiro señala ciertas características que son aplicables a nuestra exposición y las consideramos actuales a pesar de los intentos de erradicarla, puesto que no basta con la intención de crear mecanismos para evitar la irresponsabilidad de los servidores públicos que se traduce en corrupción, sino que debe darse un cambio estructural en las prácticas institucionales, pues por costumbre se sabe que el presidente de la República recién electo no enjuiciará al siguiente, aunque sean públicas sus pillerías o conductas corruptas, pero sí trata de moralizar cada inicio de sexenio incoando responsabilidades a los ex-servidores públicos del anterior gabinete presidencial, sin evitar las partidas presupuestales especiales para servicios a la prensa, para actos conmemorativos ostentosos o gastos realizados por el gobierno federal para campañas electorales de candidatos del partido oficial y demás prácticas de derroche sin justificación real y social, que no son encaminadas al beneficio colectivo.

Nos dice Molina Piñeiro que la legitimación social de la corrupción administrativa, entendida como enriquecimiento inexplicable, tanto por quiénes dan como por quiénes reciben, es la causa de que se enajenen al sistema los grupos sociales emergentes con mayor potencialidad política y social, como son los profesionistas, los técnicos y las capas representativas de los estratos medios. La corrupción está institucionalizada a todos los niveles jerárquicos del aparato burocrático, tanto entre quiénes realizan procedimientos intermedios, sujetos a revisión o sanción superior, como entre aquellos que toman decisiones de mayor o menor importancia.

"La corrupción es una forma recíproca de control entre el poder político y el económico. Lo que permite la estabilidad del sistema y la movilidad pacífica de su élite política, preservándolo así de cualquier forma de gobierno dictatorial y oligárquico y generando la autonomía de la élite, ya que debido

---

<sup>73</sup> MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Op. Cit.*, p. 32.

a ella, la élite política en su desplazamiento no afectará los intereses de los factores reales de poder económico, político o social, lo que la convierte, en cierta medida, en una 'autoridad anónima'.<sup>74</sup>

De esa élite política es que surge un personaje que es ya característico del sistema político mexicano, producto precisamente de la corrupción en el gobierno y que el maestro Don Jesús Silva Herzog calificaba con epítetos ad hoc, pues no estaba de acuerdo en mezclar la función pública con la política que practican algunos de nuestros gobernantes y dirigentes sociales y sindicales: "La política todo lo desvirtúa y lo corrompe. Con frecuencia dolorosa todo se subordina o se procura subordinar a la política: la acción gubernamental, las conveniencias económicas en materia de producción y de crédito, la experiencia técnica, etc... El político no es en muchos casos ponderado y honesto, no le importa sino el lucro personal, es un logrero de la Revolución; en el ejido explota a los ejidatarios, en el sindicato a los obreros y empleados, y en las escuelas engaña a sus compañeros. Es la profesión más fácil y lucrativa de México. No se necesita cultura, la cultura estorba; lo que se necesita es audacia, carencia de escrúpulos y ser un representativo auténtico del machismo mexicano. Todo lo han corrompido."<sup>75</sup>

Afortunadamente esa clase de servidor público ha ido desapareciendo, pero no se piense que en bien de la función pública, al contrario, se ha perdido el macho sin escrúpulos para dar paso al político profesional, al que no le estorba la cultura, al contrario se vale de ella para escalar más pronto y de mejor manera altos puestos en la burocracia política y en la lucha por el poder, a la que han convertido en un juego, aparentemente complicado e incomprensible en el que tienen un papel preponderante la corrupción

---

<sup>74</sup> MOLINA PIÑEIRO, Luis J., Op. Cit., pp. 32 y 33.

<sup>75</sup> SILVA HERZOG, Jesús, Comprensión y Crítica de la Historia, México, Ed. Ceestem/Nueva Imagen, Col. Cuadernos Americanos, 1982, p. 52.

administrativa y la disciplina en las reglas del juego por parte de los diversos grupos políticos.<sup>76</sup>

Los intereses de grupo en la estructura burocrática-política es ya una norma no escrita para tener acceso al poder en el menor tiempo posible, siempre y cuando haya disciplina, pues de lo contrario sus reglas son implacables.

La élite burocrática del poder tiene entre sus filas al político profesional de que hablamos, "cuya aspiración es la de obtener un puesto de elección popular-ejecutivo o legislativo tiene la necesidad de obtener el apoyo de los factores reales de poder social obrero, campesino que se encuentran vinculados estrechamente al funcionamiento del partido en el poder, pues es éste el que controla en situaciones normales a los grupos mayoritarios trascendentes políticamente."<sup>77</sup>

Pero no sólo tiene aspiración de obtener puestos de elección popular, sino también, como alternativas, "un puesto de importancia dentro de la jerarquía del Poder Judicial y Administrativo, tiene la necesidad de obtener por simpatía o capacidad el apoyo decidido o 'prebenda' de algún alto funcionario del Poder Ejecutivo o Judicial. Nótese cómo en este juego, el apoyo de los grupos del poder social real -campesinos, obreros y burócratas no representa un papel determinante. Este hecho configura la forma de ser del juego político a base de equipos de trabajo, cuyo fundamento en muchos casos, más que la capacidad de sus miembros, es la identificación, la lealtad y el apoyo total de los mismos; generándose así una administración cuya función responde a incentivos diferentes a los de servicio; por tanto, su funcionamiento, cambio, efectividad y racionalidad, no puede contravenir las reglas del juego."<sup>78</sup>

Sin embargo, la formación de tales grupos no sería censurable si se trabajara en beneficio común; esto es del pueblo mexicano, saneando la

---

<sup>76</sup> MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Op. Cit.*, Supra nota 64, pp. 26 y 27.

<sup>77</sup> MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Op. Cit.*, Supra nota 64, p. 25

<sup>78</sup> *Ibidem.*

administración pública y exigiendo responsabilidad y honestidad al equipo político, que necesariamente redundaría en la honestidad del gobierno, puesto que "la voluntad política de nuestro pueblo para erradicar la corrupción que lesiona la convivencia social requiere que el gobierno de la República sea el primer obligado a cumplir con las altas responsabilidades que exige el desempeño de la función pública, y a gobernar con el ejemplo para que autoridades y ciudadanos se comprometan a defender los valores que nos dan identidad nacional y evitar los actos o conductas contrarias a su buen funcionamiento."<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> ROMERO GUEVARA, José Manuel, Op. Cit., p. 397.

## **CAPITULO II**

### **Génesis de la Responsabilidad Oficial**

## A. Antecedentes históricos

Cuando buscamos el origen en la historia de alguna de las figuras o instituciones jurídicas que se encuentran en nuestro sistema de derecho, acudimos a las antiguas civilizaciones como Grecia, Egipto y principalmente Roma, cuna del derecho moderno.

Aunque el sistema jurídico de los dos primeros no es un régimen que hayamos heredado como el romano, tenían características en las que el sentido de justicia y el respeto a los derechos de los demás, los principios de imparcialidad, equidad y honestidad prevalecían como valores a salvaguardar, sobre todo entre los juristas y los intelectuales de esa sociedad.

Miguel Acosta Romero, al referirse al origen del sistema de responsabilidad de los funcionarios públicos y la corrupción, nos dice que "entre los griegos, fue Temis la diosa de la justicia, a quien por cierto se atribuía la vigilancia de la conducta humana en general. A Temis, con el andar de los siglos, se le vendaron los ojos. ¿Por qué?. A ciencia cierta nadie lo sabe, ya que lo mismo se piensa que la justicia ha de ser ciega, como que ha de tener los ojos bien abiertos para cumplir mejor con su elevada función. ¿La justicia no debe ver a quien juzga?. El hecho de juzgar, que implica imparcialidad y equidad, no se puede separar jamás del conocimiento directo de la realidad y del asunto. Juzgar no es ser ni estar ciego, al contrario, juzgar es ver con la mayor lucidez posible. Juzgar es ver para comprender.

Pero los pueblos, a lo largo de su historia han querido caracterizar la justicia como ciega. Sin embargo, los egipcios representaban, en sus jeroglíficos, a los magistrados: sin brazos, ¿por qué?, porque los jueces no debían tener manos para recibir o exigir dádivas."<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, "El Nuevo Título IV de la Constitución", Prevención de la ...  
Op. Cit., p. 107.

Estas consideraciones sobre la respetabilidad e incorruptibilidad de la justicia nos hace pensar que se trataba de exigir, no sólo la imparcialidad de los jueces y funcionarios públicos, sino la responsabilidad en que pudieran incurrir al no sostener sus actos en el respeto y el cumplimiento de la ley.

En Roma, la conducta de los ciudadanos y de los no emancipados se circunscribió a observar las leyes que regían en la ciudad para la mejor convivencia social y pública. Los delitos en el derecho romano podían ser públicos (*crimina*) y privados (*delicta*). Los primeros ponían en peligro evidente a toda la comunidad. Se perseguían de oficio por las autoridades o a petición de cualquier ciudadano y se sancionaba con penas públicas (decapitación, ahorcamiento en el árbol infelix, lanzamiento desde la roca Tarpeya, etc.). Tenían orígenes militares y religiosos.

Los delitos privados causaban daño a algún particular y sólo indirectamente provocaban una perturbación social. Se perseguían a iniciativa de la víctima y daban lugar a una multa privada en favor de ella.<sup>81</sup>

Según el sistema romano de las doce tablas, sólo pueden ser en el derecho penal cuatro clases bien determinadas de delitos, a saber:

- 1ª. *Perduellio*,
- 2ª. *Parricidium*,
- 3ª. *Furtum*, y
- 4ª. *Iniuria*, posteriormente dividida en lesión personal (*iniuria*) y daño en las cosas (*damnum iniuria*).

Posteriormente el sistema penal romano fue esencialmente ampliado en el último siglo y en los primeros años del principado. Se incluyeron en la categoría de los delitos varias conductas éticas que anteriormente eran consideradas como de carácter patrimonial, que no estaban comprendidas

---

<sup>81</sup> FLORIS MARGADANT, Guillermo, Derecho Privado Romano, México, Ed. Esfinge, 1ª ed., 1982, p. 432.

en la esfera del derecho. La concusión y la obtención indebida o por sorpresa de cargos públicos habían permanecido fuera del derecho penal, viniendo a ocupar desde su inclusión, y por largo tiempo, el lugar preferente del mismo, por lo que se crearon acciones procesales en contra de la corrupción.<sup>82</sup>

Entre los romanos existían también previstas leyes y acciones que constituían su sistema de responsabilidad oficial. Estas eran denominadas acciones *finium regundorum* y *familiae erciscundae* (Ley X, Tabla V), las cuales demuestran que desde tiempo remotísimo la justicia estaba contaminada por la corrupción de los jueces y de los árbitros, asequibles al cohecho y al soborno, porque de otra manera no se explica que la Ley II de la Tabla IX, castigara con la pena de muerte esos actos inmorales de la Ley III de la misma Tabla fijara la pena de muerte contra el juez y el árbitro que hubiesen recibido dinero para pronunciar una sentencia.<sup>83</sup>

El derecho romano, un derecho enfocado principalmente a los bienes y cosas, no podía dejar fuera de cuestiones referentes al Estado, y de manera particular la responsabilidad de los funcionarios públicos encontrándose, en la clasificación que hace Teodoro Mommsen de los delitos del derecho penal romano a través de su evolución, que había delitos contra el Estado y delitos de los procuradores y funcionarios públicos como el cohecho y la concusión.

En Roma se sitúa el origen de la responsabilidad oficial, toda vez que es ahí en donde se encuentran las primeras leyes para combatir la corrupción y sancionar la conducta oficial ilícita, aunque no eran leyes que pudiéramos llamar estrictamente de responsabilidad oficial. En ellas se castigaba a quien recibía dádivas por hacer o no hacer lo que estaba obligado o abusar de su cargo para beneficio propio.

---

<sup>82</sup> FLORIS MARGADANT, Guillermo, *Op. Cit.*, p. 332 y 334

<sup>83</sup> PALLARES PORTILLO, Eduardo, *Historia del Derecho Procesal Civil Mexicano*, México, Ed. UNAM, 1962, p. 13

Pero no sólo eran los jueces que dictaban sentencias injustas, a sabiendas, los que eran perseguidos y castigados, sino todo funcionario o servidor público que cayera en la infidelidad y el abuso de sus funciones, ya que existía el "crimen repetundarum" (crimen de prevaricación) que era como el tronco jurídico del que brotaban todas las demás conductas ilícitas a cargo de un funcionario público.<sup>84</sup>

Así vemos que las conductas ilícitas de los que servían en el gobierno de Roma, ya en la República, en el imperio o en el principado, eran castigadas hasta con la pena de muerte por los abusos que pudieran cometer en el ejercicio del cargo que desempeñaban, como en el caso en el que "un tal Vitronio Turino aprovechando su familiaridad con el emperador, vendía sus favores por dinero (ese Vitronio fue una especie 'primitiva' de funcionario público); por esa causa se le sentenció a morir asado sobre una pira de madera resinosa y con la siguiente sentencia: 'funo punitur qui fumun vendidit', (castiguese con humo a quien vende humo)."<sup>85</sup>

El delito contra el Estado, es decir el delito cometido contra la comunidad como tal, podría confundirnos, en cuanto que se habla de ser un acto ilícito contra el Estado y llevarnos a pensar que esta clase de delito pudiera ser el antecedente remoto de la responsabilidad oficial, pero no es del todo correcto, puesto que la perduellio y el crimen maiestatis imminutae, como eran designados los delitos contra el Estado en el lenguaje jurídico de los romanos, no son propiamente delitos relacionados con la responsabilidad oficial.

Entre ellos se encontraban previstos los atentados a la constitución y la alta traición que podrían ser incluidos en la responsabilidad oficial, por cuanto a que los cometían funcionarios públicos. Esto era sólo una posibilidad, pues tales delitos también eran susceptibles de ser cometidos por cualquier ciudadano romano y no necesariamente por un servidor del Estado.

---

<sup>84</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. Cit.*, p. 102.

<sup>85</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. Cit.*, p. 102.

En todo caso, el concepto que tenemos hoy en día de traición a la patria dista del que tenían los romanos, que era la entrega al enemigo de una plaza o un campamento romano, provocar una guerra o pretender restablecer la monarquía, pues *perduellis* era el "mal guerrero"; y como toda guerra sostenida por los romanos era justa, *perduellis* era sencillamente el enemigo de la patria, y *maiestas* designaba el puesto supremo, el orden superior que los súbditos habían de tratar con respeto y miramientos, no era la fuerza más poderosa, sino el objeto de mayor reverencia. El de lesa majestad incluía dentro de sí a la *perduellio*, pero su concepto era bastante más amplio que el de este último.<sup>86</sup>

Al delito de lesa majestad no podemos tampoco considerarlo como antecedente remoto, ni como delito propio de la responsabilidad oficial, puesto que supone alta traición deslealtad al soberano, y por lo tanto queda fuera de lo que es la responsabilidad oficial, quedando comprendido, eso sí, en la responsabilidad común penal.

Sin embargo, lo que sí podemos considerar como el antecedente remoto de la responsabilidad oficial, y por ende su ubicación histórica, es el cohecho y la concusión en los procuradores y funcionarios públicos, los que existían como delitos en el derecho penal romano.

Como ya vimos en anteriores líneas, estos delitos surgieron como tales a fines de la República, en los dos últimos siglos de ésta y en el primero del principado, en los que se dictaron medidas severas contra las ganancias que los funcionarios públicos obtenían indebidamente.

En el derecho penal romano "no faltaban acciones penales que pudieran invocarse y ejercerse contra los funcionarios públicos que ilegalmente se apropiaran bienes del Estado o bienes de los ciudadanos o de los no

---

<sup>86</sup> MOMMSEN, Teodoro, Derecho Penal Romano, Bogotá, Colombia, Ed. Temis, 1976, pp. 341, 342 y 347.

ciudadanos",<sup>87</sup> siendo esto a lo que llamaban concusión. La concusión tenía una connotación predominantemente penal, lo que no acontecía con las leyes *repetundarum*, que contenían las acciones de *repetundis* o *repetere*, surgidas "cuando en el curso del siglo VI de Roma se agregaron a la confederación de ciudades itálicas los territorios ultramarinos dependientes de ella, y se notaron, por consecuencia, los abusos que cometían los intendentes o jefes de esos territorios o provincias, abusos inseparables del cargo. El primer hecho de esta clase de que nos dan cuenta los anales, que por la época a que se refieren son bastante seguros y completos, tuvo lugar con ocasión de las quejas formuladas el año 583-171 ante el Senado contra una porción de presidentes de provincia que habían cometido extorsiones y exacciones de las dos provincias hispanas."<sup>88</sup>

En el año 605-149 surgió la Ley Calpurnia, cuyo objeto era ir contra la aceptación de dinero por parte de los magistrados. Esta ley tuvo como antecedente el procedimiento que se siguió a los funcionarios acusados por las provincias hispanas, el cual consideramos puede ser el antecedente remoto del juicio por jurados para exigir responsabilidades a los funcionarios públicos, ya que en ese tiempo el Senado ordenó que con arreglo a las normas del procedimiento privado se erigieran *Tribunales de Recuperatores*, compuesto cada tribunal por cinco senadores, nombrados libremente por el pretor a quien se confiaba la dirección del asunto; correspondiendo un tribunal por cada acusado, conociendo de todas las quejas presentadas en contra del funcionario, el cual tenía derecho a nombrar defensores que podían ser elegidos de entre el mismo Senado. En este procedimiento al que podríamos considerar como un juicio político en ciernes, no desarrollado, se emitían condenas rígidas contra los acusados.

Posteriormente a la Ley Calpurnia siguió la Junia, luego la Acilia que trasformó la acción de pedir lo indebidamente dado, a una indemnización

---

<sup>87</sup> *Idem.*, p. 442.

<sup>88</sup> MOMMSEN, Teodoro, *Op. Cit.*, p. 442.

por el doble de lo ilícitamente, perseguida por medio de una acción penal y estipulando agravantes a las reglas ya existentes. Después la *Ley Servilia* mandó que recayera la infamia sobre los condenados por los delitos de cohecho y soborno cometidos por funcionarios públicos, extendiendo el derecho de pedir la devolución aún contra terceras personas que hubieran recibido los objetos dados de esta manera.<sup>89</sup>

El delito *crimen pecuniarum repetundarum* era la prevaricación de los jueces y funcionarios públicos. Consistía en el enriquecerse indebido con motivo de sus cargos, y fue creado por "La Ley repetundarum dada por Sila el año 673-81, después de vencida la democracia, se inspiró, sin duda alguna, en tendencias contrarias a las anteriores. La última ley publicada en la época republicana acerca de este delito fue la dada por César el año 695-59, durante su primer consulado, agravando de nuevo la pena; esta ley es la que siguió en vigor en los tiempos del Imperio."<sup>90</sup>

En la época de la República la única acción que se ejercía contra los funcionarios que cometieran cohecho era en lo esencial la de pedir la devolución de lo entregado, esto es, la de *repetare*. En cambio, la legislación imperial seriamente aplicada, hizo que el procedimiento empleado en estos casos fuera un procedimiento criminal, lo que disminuyó los abusos que venían cometiendo los funcionarios.<sup>91</sup>

Una cuestión importante y que nos lleva a reafirmar como fuente histórica de la responsabilidad oficial al derecho romano, es el hecho de que a partir del siglo II D.C., "la extorsión fue considerada como un delito independiente; es decir, se formó con ella el delito de *conscussio*, de

---

<sup>89</sup> *Idem.*, p. 443.

<sup>90</sup> MOMMSEN, Teodoro, *Op. Cit.*, p.443.

<sup>91</sup> *Ibidem.*

intimidación, consistente en *constreñir a alguien a dar o prestar algo, abusando al efecto del poder oficial que el opresor tenía en sus manos.*<sup>92</sup>

Sin embargo, en el antiguo derecho penal romano "el acto de obligar a alguno a dar regalos por el miedo a las consecuencias que pudiera producir el no darlos, no figuraba como delito en el antiguo derecho penal; toda vez que la misma prohibición absoluta de hacer donaciones voluntarias servía para eludir la difícil demostración de que no se había donado libremente y, por lo tanto, los tribunales se limitaban en cierto modo a perseguir los hechos de esta clase que envolvieran alguna deshonra para el Estado... Por el mismo motivo que la extorsión no fue considerada en el derecho romano como delito especial, tampoco lo fue la corrupción o soborno de los empleados públicos."<sup>93</sup>

Esta afirmación se refiere a la época antigua del derecho romano, y es discutible, ya que se debe considerar al soborno de empleados públicos y a la corrupción como delito, en el derecho romano, si bien no específico o especial, puesto que existían prohibiciones y sanciones a quien los aceptara siendo funcionario público, ya que así se desprende del siguiente aserto del mismo Mommsen: "La aceptación de algún regalo por parte de un funcionario, a cambio de realizar o dejar de realizar algún acto propio de su cargo, sólo estuvo sancionado en las antiguas leyes bajo la forma de prohibición general de recibir dinero..."<sup>94</sup>

Lo que actualmente podríamos llamar injusto o hacer un escándalo por corrupción, en los tiempos de la antigua Roma no era de esta manera, pues en primer lugar no "producía efectos jurídicos el hecho de que el elemento de la inmoralidad fuese o no común a las dos partes que intervenían en el soborno; aún cuando el sobornador le pluguiese confesar que el soborno había sido el fundamento de su acto, quedaba autorizado para reclamar del

---

<sup>92</sup> Idem., p. 447.

<sup>93</sup> MOMMSEN, Teodoro, Op. Cit., p. 447.

<sup>94</sup> Ibidem.

magistrado corrompido la devolución de lo que le había entregado para cometer injusticia<sup>95</sup> y lo que es peor aún en estos tiempos, aunque no en el clásico derecho antiguo romano, era que se llegó a considerar un negocio lícito la compra de cargos públicos y cuando el soborno se llegaba a castigar, la sanción que se imponía era leve.

El exigir más impuestos que los establecidos en las leyes vigentes era considerado un delito de la clase *repetundarum*, así como también lo era el "que los subalternos a quienes se encomendaba la misión de recaudar los impuestos y los emolumentos exigieran más cantidad de la debida. Era requisito necesario en todos estos delitos que los funcionarios que los cometían se enriquecieran personalmente, pues este enriquecimiento constituía la base jurídica de la *condictio*; si los actos en cuestión se hubieran realizado en beneficio del Estado, no caían bajo la sanción de la ley *repetundarum*.<sup>96</sup>

Lo anterior podemos considerarlo como el antecedente del tipo penal actual llamado enriquecimiento ilícito, en el que al existir un incremento en el patrimonio de un servidor público que no compruebe haberlo obtenido por medios lícitos, constituye un delito y se le imponen penas privativas de la libertad y el decomiso de lo que no haya comprobado tener una procedencia lícita.

Esta clase de delito, es decir el pago de impuestos en demasía, se encontraba previsto en la Ley de *Repetundis* en contra de los funcionarios y en la Ley *Cincia* contra los procuradores, concediendo acción para repetir por el dinero que indebidamente hubiesen recibido, y ésta era la *condictio*, que Gayo llama de *Omni certa re* y que "en los libros de derecho que nosotros conocemos es denominada *Sine causa*, o bien *ob turpem causam*, y que tenía por objeto pedir la devolución del importe del dinero o valores

---

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> MOMMSEN, Teodoro, *Op. Cit.*, pp. 447 y 448.

adquiridos injustamente por los funcionarios o los procuradores, o la prestación de lo equivalente a dicho importe."<sup>97</sup>

"La *condictio* no comprendía más que la restitución de lo indebidamente adquirido... Cayo hizo de la acción de restitución una acción penal y dispuso que al condenado por *de repetundis* se le impusiera la misma pena que al ladrón, o sea la de restitución del doble. Fue ello un efecto de la apasionada conducta de los grandes adversarios de la aristocracia y de su corruptibilidad y avaricia exageradas; pero como quiera que la esencia o los elementos constitutivos de este delito continuaron siendo los mismos, y hasta quizá se considera que caía dentro de su concepto la simple aceptación de regalos crecidos, la cólera hizo ahora, como siempre, que no se respetaran las exigencias éticas del derecho."<sup>98</sup>

Es importante señalar como antecedente romano de la responsabilidad oficial y que tiene gran relevancia por su significado político, aunque cuando se aplicó en aquél entonces no se le vio desde este punto de vista, es que las sanciones por los delitos de *repetundis* traían consigo la separación del cargo y la inhabilitación para ocupar otros puestos públicos. A esto los romanos le llamaron privación de derechos honoríficos, aunque no se aplicaba de manera taxativa y en algunas leyes se contemplan y en otras no se les concedía importancia, pero para el presente trabajo tiene una valiosa significación por la luz de conocimiento que nos aporta del antecedente de la responsabilidad oficial, esto consta en el siguiente párrafo respecto de dichas sanciones y su evolución.

"La disminución de los honores no se compadecía con la *condictio*, y las antiguas leyes *repetundarum* tampoco privaban del *ius honorum* a los condenados por este delito; lo propio parece que cabe decir aún con respecto a la Ley *Acilia*. Por el contrario, la Ley *Servilia* dispuso que la condena por *de repetundis* llevará aneja la pérdida de los derechos

---

<sup>97</sup> *Idem.*, p. 449.

<sup>98</sup> MOMMSEN, Teodoro, *Op. Cit.*, pp. 453 y 454.

políticos. Es probable que Sila aboliera esto, pero César lo restableció. Tampoco en los primeros tiempos del imperio llevaba consigo penas propiamente dichas, penas de carácter criminal, la condena por repetundis, aunque sí, en cambio, la incapacidad para conservar los cargos públicos o sacerdotales que uno tuviera y para ocupar otros nuevos, para ocupar un puesto en el Senado, para funcionar de jurado, de representante de otro en juicio y de testigo en actos públicos. Como al Senado no le obligaban las leyes, a veces, por excepción, al dictar la sentencia condenatoria repetundarum prescindía este cuerpo de la pena privativa de los derechos honoríficos... Con arreglo a estas normas se substanciaron las causas de repetundis tanto durante la época republicana como en el primer siglo del imperio. Las consecuencias de las condenas por estos delitos no tenían, legalmente, verdadero carácter penal; sin embargo, aún en el caso de que la condena fuera a la simple devolución del tanto, producía, por regla general, efectos sobre los derechos de ciudadano del reo."<sup>99</sup>

Hemos mencionado que el soborno cometido por empleados públicos, no tenía una connotación como delito especial, pero sí se encontraba prohibido y sancionado, aunque con penas leves. Pues bien, esto acontecía en el derecho penal romano antiguo y es en éste que surge el juicio de residencia que obligaba a los funcionarios del estado a responder judicialmente de su gestión. Es así que la residencia "nace con la primordial misión de proteger al estado de la desaprensiva gestión de sus funcionarios; y sólo subsidiariamente, se protege a los particulares..."<sup>100</sup>

De la Constitución del emperador Zenón del año 475, que consagraba la residencia para exigir responsabilidad a quienes manejaran indebidamente los tesoros del estado, de otros textos parecidos al Digesto y de las Novelas de Justiniano, se valió el autor o autores de las leyes de Partidas, la partida III, para instaurar en el derecho castellano el juicio de residencia. Así, a

---

<sup>99</sup> MOMMSEN, Teodoro, Op. Cit., pp. 454 y 455.

<sup>100</sup> BARRAGAN BARRAGAN, José, El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824, México, Ed. U.N.A.M., 1978, p. 20.

través del derecho italiano, o de las prácticas del juicio de residencia en el reino de Sicilia y otras ciudades italianas, a través del derecho común o directamente de las fuentes latinas fue que el juicio de residencia romano se instituyó en el derecho de España.<sup>101</sup>

Del juicio de residencia en nuestro país y de como fue que llegó a España a través de las Leyes de Partidas, en el derecho indiano y en la época de conquista hasta su constitucionalización en el México independiente, nos ocuparemos en las páginas siguientes.

## **B. La Residencia en la Nueva España**

El antecedente inmediato de fincar responsabilidad a funcionarios o empleados de la administración pública en nuestro país, es el Juicio de Residencia. Esta institución jurídica pertenecía originalmente al reino de España, que lo transplantó a las tierras conquistadas, en donde se cultivó y se perfeccionó.

La implementación de un sistema de responsabilidades de los funcionarios que servían a la Nueva España, se logró a través del juicio de Residencia, más como una manera de vincular, con mayor fuerza, al gobierno español con la tierra conquistada, que con la intención de vigilar la organización política y la buena administración que hicieran las autoridades coloniales, lo que después Carlos V instauró para evitar posibles insurrecciones en contra de la Corona Española y que sus disposiciones sobre estas tierras fueran estrictamente cumplidas en favor de su realeza, pues podía suceder que se diera un desconocimiento de la autoridad y con ello la posible independencia de la nueva colonia, lo cual más tarde sucedió.

El Juicio de Residencia tuvo su esplendor después de haber sido declaradas las tierras de América conquistadas en nombre de la Real Colonia de España y fueron enviados los primeros colonizadores para poblar dichas tierras. Este procedimiento de responsabilidad oficial fue "arrancado del marco

---

<sup>101</sup> *Idem.*, p. 21.

geográfico, de la población, incluso del mismo sistema político para el que fuera concebido. Pero, como sucedió con casi todos los productos llevados de la Península, por la grandeza de sus hombres, y la nobleza de la tierra, prendió vigorosamente tanto más cuantas eran las dificultades que tuvo que vencer."<sup>102</sup>

La Residencia fue creada como instrumento efectivo sancionador de las conductas ilícitas, y su característica fue la de hacer efectiva la responsabilidad de las autoridades y como consecuencia, la de los funcionarios públicos o titulares de los órganos de poder. Asimismo se preveía, como en Inglaterra, la destitución en el cargo de quien lo ostentaba.

Este castigo, que en Europa con el juicio político era una sanción política, era aplicable también en el procedimiento de residencia y no sólo eso, sino que imponían al responsable otro tipo de penas, pues "... instruida la causa, se declara el cese automático en el cargo, así como la inhabilitación para ejercer uno nuevo; a la vez que se pone en resguardo al presunto responsable por si hubiere lugar a otro tipo de responsabilidad (penal, civil o meramente administrativa)."<sup>103</sup>

"El Juicio de Residencia toma su nombre por la obligación que tenía el funcionario enjuiciado de residir en el lugar del puesto desempeñado. Era instruido por un juez nombrado exprofeso y que generalmente era designado por la autoridad que había liberado el nombramiento del residenciado. Así, era el Consejo de Indias, cuando no lo designaba el Rey, el encargado de nombrar al juez que debía tomar residencia al Virrey. Para los funcionarios, el nombramiento recaía en las Audiencias, virreyes o

---

<sup>102</sup> BARRAGAN BARRAGAN, José, *Op. Cit.*, p. 32.

<sup>103</sup> BARRAGAN BARRAGAN, José, *Op. Cit.*, p.18.

gobernadores, según el caso. Pero se hizo costumbre que el funcionario entrante sometiera a juicio a su predecesor."<sup>104</sup>

Esta costumbre parece que también arraigó en México, pues cada inicio de sexenio el presidente entrante hace una virtual "cacería de brujas" con los funcionarios integrantes del gabinete del presidente saliente, es decir, busca crearse una imagen de honestidad a costa de enjuiciar a ex funcionarios y denostar la administración de su antecesor, dándole un viraje y desnaturalizando el juicio de responsabilidad, convirtiéndolo en una venganza política, que es en lo que ha derivado desafortunadamente el sistema de responsabilidades en nuestro país. Sin embargo, hasta la fecha no se sabe que algún presidente de la República haya sido enjuiciado por responsabilidad oficial.

El Juicio de Residencia era considerado, a diferencia de los procedimientos de responsabilidad oficial, como un aval de honestidad y de eficiencia, que no atemorizaba sujetarse a él como si fuera inquisidor sino que el aceptarla y salir sin ninguna observación en contra, podía confiarse en el residenciado, pues "la residencia, en última instancia, representaba un certificado de buena conducta, de honorabilidad en el desempeño del correspondiente oficio, requisito indispensable para ocupar uno nuevo."<sup>105</sup>

Desde los primeros signos de organización política y administrativa de la Nueva España, se instituyó el Juicio de Residencia como una especie de juicio popular al que se sometían todos los funcionarios coloniales, desde el virrey hasta los alcaldes ordinarios, tan pronto cesaban de sus funciones para rendir cuentas, como final obligado de la gestión, aunque el rey podía dispensarla cuando le pareciere oportuno, en uso de sus poderes absolutos.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> LOPEZ ALVAREZ, Francisco, La Administración Pública y la Vida Económica de México, Ed. Porrúa, S.A., México, 2ª ed., 1956, p. 93.

<sup>105</sup> BARRAGAN BARRAGAN, José, Op. Cit. p.35.

<sup>106</sup> LOPEZ ALVAREZ, Francisco, Op. Cit., p. 92.

El primer funcionario residenciado en la Nueva España, y por lo tanto el primero en ser sujeto de procedimiento de residencia implantado, fue precisamente el conquistador de las nuevas tierras españolas, pues al embarcar se no sólo venían los pobladores de estas tierras sino, como sucedió en la colonización de Norteamérica, también llegaron las instituciones de España a fin de organizar y administrar los territorios conquistados.

Ciertamente, "iba, cómo no, entre ellas, la del Juicio de Residencia, para ponerse en marcha en el acto, y exigir responsabilidades nada menos que al mismísimo Hernán Cortés, el primer residenciado en tierras de Indias, el capitán más bizarro, y también el más noble aunque sólo fuera por haberse sometido a esta residencia, allá en México, donde él lo era todo."<sup>107</sup>

Después de haberse instalado el conquistador y sus vasallos, de que se organizaron los primeros procesos de administración y de que fue nombrado Hernán Cortés como primera autoridad en la Nueva España, se presentaron algunos conflictos por considerar que Cortés abusaba del poder conferido y que no les repartía los tesoros encontrados a sus subordinados de manera justa para ellos, además de que en su trato con los naturales no era del todo condescendiente sino al contrario, se consideraba que era prepotente y engañaba a los reyes de España, no enviando todo el oro encontrado.

Así vemos, que "ante las dificultades creadas por los desórdenes que siguieron a la expedición de las Hibueras; ante las acusaciones que los enemigos de Cortés no cesaban de formular, temerosos de un justo castigo por la conducta que habían observado en su ausencia, Carlos V se encontraba en la necesidad de tomar una medida, sin saber cuál; ni podía dar entera fe a las detracciones, ni, en su carácter suspicaz, cabía dejar que Cortés siguiera disfrutando de una autoridad que pudiera llevarlo al extremo de levantarse con un reino que él había conquistado.

---

<sup>107</sup> BARRAGAN BARRAGAN, José, *Op. Cit.*, p. 34.

En aquella circunstancia otro habría pensado mandar un general al mando de un ejército; pero aquel monarca pensó en un togado, en una solución de orden judicial: el Juicio de Residencia, y nombró al licenciado Luis Ponce de León, juez de la causa, lo cual tenía en el caso una amplísima connotación, puesto que, para residenciar a Cortés era necesario dejarlo sin autoridad, y sustituirlo en sus variadas y omnímodas facultades.

Luis Ponce llegó a la Nueva España, sin ejército alguno; entre sus compañeros de viaje se hallaba el jefe de los dominicos fray Tomás Ortiz, que trató de inducir a Cortés a que no recibiese a Ponce. Se hallaban también el Licenciado Marcos de Aguilar que venía con cargos de inquisidor, y otros hidalgos que traían nombramientos para diversos empleos en la colonia.

El 4 de julio de 1526 Luis Ponce presentó sus despachos ante el cabildo de la ciudad de México y el mismo Cortés; éste y los concejales le entregaron las varas de la justicia. Ese mismo día 4 de julio, se publicó la residencia por medio de pregón.<sup>108</sup>

En efecto, una de las características del Juicio de Residencia, además de exigir la responsabilidad de los funcionarios, es que el juez instructor pregonaba la orden llamando a todos los agraviados en contra del residenciado para que expusieran en qué consistían los agravios y presentaran las pruebas correspondientes. Cualquier persona, incluso los indígenas, podían formular cargos, que siempre debían ser sobre hechos concretos.

Esta es una de las razones por las cuales el maestro José Barragán atinadamente afirma que el Juicio de Residencia es también uno de los antecedentes del actual Juicio de Amparo, pues se tenía como el instrumento jurídico, nosotros pensamos y democrático, por el cual cualquier persona que hubiere sido agraviada por alguna autoridad sin

---

<sup>108</sup> ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo II, Ed. Polis, México, 1938, pp. 298 y 300.

que se siguieran los mínimos requisitos que las leyes establecían, podía presentar queja ante las autoridades encargadas de vigilar el estricto cumplimiento de la ley.

La residencia instaurada a Hernán Cortés se vió interrumpida por la muerte del licenciado Ponce de León, quien nombró en su testamento a Marcos de Aguilar como su sucesor en el gobierno de la ciudad, quien a su vez fallece apenas toma posesión del cargo y nombra, también en su testamento, a Alonso de Estrada como su sucesor. Estos dos nombramientos los protestó el Cabildo, solicitando se llamara a Cortés como cogobernador, al menos, y no aceptando la propuesta Alonso de Estrada admite, sin embargo, al alguacil mayor Gonzalo de Sandoval.

"Prácticamente la residencia de Cortés se había suspendido con la muerte de Ponce de León. Con todo, Estrada decide embarcarse para dar cuenta personalmente a su Majestad del estado, bastante incierto y confuso, de los asuntos de la Nueva España. Su Majestad lo confirma en su cargo como único gobernador y para que administrará justicia, mandando cortar la cabeza al mismo Cortés, si encontraba ciertos los cargos que se le imputaban; y se acuerda igualmente crear la primera Audiencia."<sup>109</sup>

Envalentonado Estrada, por la confianza y apoyo que le dio el Monarca Español, destierra a Cortés y ordena residenciar a Juan Enriquez de Guzmán, capitán de Chiapas, recibiendo Cortés, por su parte, la orden de destierro en Cuernavaca, yéndose para España llamado por sus amigos que habían intercedido ante el rey, llegando mientras tanto a la Nueva España la primera Audiencia. Inmediatamente después, el presidente y los oidores de ésta se mostraron en la mayor disposición de hacer justicia, pues traían los mayores poderes que nunca a la Nueva España hubieren traído ni virreyes ni presidentes. Una de sus primeras diligencias fue la de mandar tomar

---

<sup>109</sup> BARRAGAN BARRAGAN, José, *Op. Cit.*, p. 36.

residencia, sería la tercera en tierras mexicanas, al mismo Estrada; y a Jorge de Alvarado, en Guatemala.<sup>110</sup>

El Juicio de Residencia tenía por objeto averiguar la conducta oficial de un juez, corregidor, alcalde mayor u otro funcionario público durante la administración de su oficio, debiendo permanecer en el lugar donde habían ejercido su cargo un tiempo, el cual regularmente era de cincuenta días inmediatamente después de terminado el oficio.

La responsabilidad era universal o ilimitada; la acción que se reconocía era a favor de todos los posibles interesados o agraviados, de acuerdo con las normas establecidas en las Partidas, con lo que se reconoce que la residencia fue instituida en función de los particulares principalmente; actuaba como juez residente el mismo que sustituía al anterior y su competencia sólo tenía la limitación de los casos reservados al rey por su gravedad.<sup>111</sup>

El trasplante de esas instituciones, la residencia y la Real Audiencia de México, en general es completo y perfecto. Se ponen en marcha decididamente por las mismas sendas marcadas por el Derecho Castellano, esto es, por las Leyes de Partidas y la novísima recopilación, cuerpos legales que existían en la Nueva España antes de la reglamentación elaborada por las Cortes de Cádiz.

La práctica de la residencia era ritual, sistemática e implacable. Ofrece los mismos caracteres que tiene en el Derecho Peninsular, con una sola diferencia y es la lógica ampliación de las facultades de los jueces residentes, los cuales conocían en principio, hasta de aquellos casos reservados al Consejo del Rey. Con esta ampliación se consigue el necesario y deseado equilibrio de poderes a la vez que se concedía una mayor autonomía.

---

<sup>110</sup> *Idem.*, p. 37.

<sup>111</sup> LOPEZ ALVAREZ, Francisco, *Op. Cit.*, p. 94.

Recuérdese que uno de los principios por los cuales fue instaurado el Juicio de Residencia en la Nueva España, era que sirviera de contrapeso a las omnímodas facultades y poder ilimitado que tenía Hernán Cortés, evitando así la concentración del máximo poder en una sola persona.

En diversas cédulas reales se mandó que se prestara, ante todo, fianza suficiente previa a la toma de posesión del oficio o cargo que garantizara dicha residencia.<sup>112</sup> "Esto con el objeto de que al momento del Juicio de Residencia se tuviera mayor seguridad en el arraigo y fondos con que satisfacer las multas y sanciones impuestas, de resultar inculpada."<sup>113</sup>

En la Real Cédula de 30 de diciembre de 1777 se acordó por la Real Sala del Crimen de la Audiencia de la Nueva España: "Que a todos los empleados en Indias que no tengan anexa la cobranza de Reales Tributos en sus respectivas Jurisdicciones, y cuyo salario llegue a ocho mil pesos anuales, se les retenga en las *Caxas* Reales del distrito la quinta parte del sueldo en cada un año por día de fianza de sus Residencias; y que no resultándoles cargo alguno, se les devuelva íntegramente: quedando los demás, cuyos salarios no lleguen a los referidos ocho mil pesos, obligados a dar las que están prevé de un sistema de responsabilidad oficial.

Esta primera institución, al ser de responsabilidad amplísima, también fue uno de los antecedentes de lo que a la postre sería el Juicio de Amparo, como bien lo ha demostrado el maestro José Barragán pues el hecho de que el Juicio de Residencia se aplicara absolutamente a todas las autoridades junto con el de la responsabilidad ilimitada, transformaba el Juicio de Residencia en un auténtico medio de protección y amparo de los particulares frente a la actividad de las autoridades virreinales.

Asimismo, servía al Estado para fiscalizar ampliamente la gestión de sus funcionarios, no sólo al final del cargo, sino en cualquier momento. Y como

---

<sup>112</sup> BARRAGAN BARRAGAN, José, *Op. Cit.*, p. 37.

<sup>113</sup> LOPEZ ALVAREZ, Francisco, *Op. Cit.*, p. 94.

lo primero de lo que se les pedía dar cuenta a los residenciados era sobre cómo hubieren guardado las leyes, la residencia se convirtió además en órgano de control de la legalidad en los términos actuales.

Creemos que la instauración del Juicio de Residencia en la Nueva España fue una medida acertada, pues todo el gobierno que se precie de ser justo debe tener un sistema de responsabilidad de sus funcionarios y empleados, pues no se concibe que establezca los delitos y las penas a que los gobernados deben sujetarse para preservar el orden y la estabilidad del país, y en cambio no prevea los delitos y las sanciones que deben sufrir quienes manejan la justicia y los dineros públicos, cayéndose en la anarquía y tiranía de los gobernantes que sólo verían sus intereses y no los de toda la sociedad; al efecto, el Juicio de Residencia también tenía como finalidad la de preservar la paz social y evitar brotes de subversión por el mal comportamiento de los funcionarios de la Nueva España.

Quisiéramos concluir la exposición sobre el Juicio de Residencia como antecedente de la responsabilidad oficial en nuestro país, afirmando que es nidas por Leyes, como hasta ahora se ha hecho."<sup>114</sup>

Como ha quedado señalado, al momento de tomar posesión del cargo, todo servidor público debía otorgar fianza suficiente que garantizara el buen manejo de los fondos que eran confiados a su gestión, para el caso de resultar culpable de algún desfalco o deshonor en contra de cualquier persona o de la Corona situación que debería prevalecer en la actualidad para el efecto de que si el funcionario público se evade no suceda que, además de quedar impune, las arcas de la administración queden vacías y sin manera de recuperar algo.

---

<sup>114</sup> BENTURA BELEÑA, Eusebio, Recopilación Sumaria de todos los Autos Acordados en la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España y Providencias de su Superior Gobierno, Tomo I, México, Ed. U.N.A.M., (1ª ed. facsimilar de la 1ª ed. de 1787), 1981, p. 310.

Ha permanecido hasta nuestros días la obligación que, desde principios del siglo XVII, tenían los regidores de hacer la manifestación de sus bienes y pertenencias antes de tomar posesión de sus puestos; esto era además de otorgar la fianza de la que ya hablamos.<sup>115</sup>

Así vemos, que en el artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, se establece la obligación de presentar declaración anual de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por parte de los servidores públicos que la propia ley señala.

Podemos afirmar que el Juicio de Residencia es el antecedente, la base histórica, de la responsabilidad oficial, y que fue implantado por nuestros colonizadores como un contrapeso al poder absolutista de las autoridades coloniales y como una solución a los brotes de inconformidad que empezaban a surgir en su contra y que más tarde fueron el fermento que dio como resultado la sangrienta lucha por nuestra independencia.

A este respecto afirma José María Mariluz Urquijo, al evaluar al Juicio de Residencia como un elemento positivo para la paz social, señala: "Al lado del papel jurídico desempeñado por el Juicio de Residencia dentro de la organización indiana, no debe desdeñarse su función social de nivelador de las diferentes clases en que se dividía la población americana. La soberbia de los altos funcionarios encontraba un correctivo en el pensar, que no obstante sus dorados galones y su negra garnacha, llegaría un momento en que el indio más desharrapado de su distrito podría exigirle cuenta de sus excesos. El más encumbrado personaje sabía que terminado el tiempo de su función, perdería de golpe sus prerrogativas y oropeles y quedaría expuesto

---

<sup>115</sup> LOPEZ ALVAREZ, Francisco, *Op. Cit.*, p. 94.

a las querellas y denuncias de cualquiera de sus ex-gobernados, no pudiendo hacer valer otra arma que la honestidad de su conducta."<sup>116</sup>

### C. El antecedente americano

La situación de violencia y la persecución por ideas religiosas actuó en Inglaterra como pretexto y motivo de búsqueda de nuevos horizontes para la práctica libre de la religión y de las ideas, por lo que con el descubrimiento del nuevo mundo la emigración hacia Nueva Inglaterra se fue sucediendo con el paso de la lucha.

En tiempos de los primeros Stuardos, puritanos e independientes emigran y muchos realistas anglicanos se agrupan en las colonias del sur. Los católicos buscan refugio en Maryland; los cuáqueros en Pennsylvania. No sólo emigran con sus familias, sino "con sus instituciones de gobierno, sus tradiciones británicas y el derecho común inglés, encontrándose en América un ambiente favorable para el desarrollo de la democracia y del individualismo. Hasta la revolución americana no se desarrolla propiamente, un sistema de filosofía política, pero en la forma de gobierno de las colonias se muestra la influencia de las ideas y tradiciones de Inglaterra."<sup>117</sup>

Al primer intento de organización de las colonias, surge la inconformidad e intolerancia con un régimen centralista que los gobernaba a distancia y que les imponía sus leyes y acuerdos a control remoto, y que además tenían que soportar el pagar altos tributos a un gobierno que no les era recíproco en servicios y protección, que legislaba para Inglaterra, no para esas tierras colonizadas en su nombre, toda vez que las leyes enviadas para cumplirse en las nuevas tierras ignoraban las carencias y necesidades, y principalmente las circunstancias en las que se desenvolvían en esos lugares inhóspitos.

---

<sup>116</sup> MARILUZ URQUIJO, José María, según cita de LOPEZ ALVAREZ, Francisco, Op. Cit., p. 93.

<sup>117</sup> GETTEL, Raymond G., Historia de las Ideas Políticas, Parte I, México, (2ª ed.), 1979, p. 345.

Esta situación hizo que las colonias inglesas en América se independizaran y buscaran el mejor sistema constitucional para darse sus leyes y tener una constitución política escrita y un gobierno al servicio del pueblo, imperando el concepto de que los poderes son limitados y el ejercicio del poder debía ser dividido en ejecutivo, legislativo y judicial.

En la mayoría de las colonias, se trataba de borrar la influencia inglesa y la restricción a profesar la religión que más les acomodara, procurando entonces que se plasmara, por el congreso constituyente de Filadelfia, una responsabilidad al poder ejecutivo y demás funcionarios públicos, así como a todo aquel servidor público que cayera en la corrupción de sus cargos, instituyendo al mismo tiempo un ejecutivo que fuera fortalecido por las leyes emanadas del pueblo.

Las condiciones sociales y políticas del siglo XVII que modelaron el Impeachment en Inglaterra no se daban en las colonias inglesas en el momento de su independencia, por lo que no había motivo para institucionalizar el juicio político como un arma del legislativo en contra del ejecutivo, como ocurría en Gran Bretaña entre el Parlamento y el rey, de ahí que se instituyó para dignificar la función pública y fortalecer al Ejecutivo.<sup>118</sup>

De lo anterior podemos afirmar que en el proyecto de Constitución Americano no sólo era cuestión importante la debida responsabilidad del poder ejecutivo, sino también el castigo de las conductas oficiales indebidas de los funcionarios de menor jerarquía, circunstancia total en un régimen republicano y democrático.

El sistema de responsabilidad norteamericano quedó plasmado en el artículo II, sección IV y en el artículo I, sección III de su constitución, estableciendo en el primer precepto que el presidente, vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán removidos de sus cargos, cuando sean acusados y convictos en juicio político, en traición, cohecho y otros crímenes o delitos, concediéndole a la Cámara de Senadores, el poder

---

<sup>118</sup> GONZALEZ RUBIO, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 13.

exclusivo de juzgar a los altos funcionarios públicos, previa acusación de la Cámara de Representantes, con la modalidad de que cuando el acusado sea el Presidente de la República, el que preside los debates es el Presidente de la Corte Suprema en lugar del Vicepresidente de la República, quien es el que normalmente lo hace, agregándose que nadie puede ser declarado culpable sino por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes.

Cuando el Impeachment fue instituido en Inglaterra, podían quedar sometidos al procedimiento todos los altos funcionarios que pretendieran ejercer el poder o la autoridad conferida de manera absolutista y despótica, imponiéndose, en consecuencia, sanciones políticas que, como ya vimos, podían ser la destitución del cargo y la inhabilitación o prohibición de ocupar otros en determinado lapso de tiempo o indefinidamente.

En su adaptación al sistema norteamericano, después de juzgar a los funcionarios y sancionarlos, en su caso, por medio de sanciones políticas, se les exige la responsabilidad que tuvieron por la comisión de otros delitos, quedando a disposición de la jurisdicción común.

"Esta diferencia con el sistema inglés y los que le seguían en Europa ya fue señalada certeramente por Alexis de Tocqueville en su clásico libro sobre la 'Democracia en América' cuando sostuvo que la ventaja del juicio político norteamericano sobre el imperante en Europa en su época, era su aparente debilidad, puesto que no aplicaba penas judiciales, sino sólo sanción política de destitución, quedando a los jueces ordinarios el castigo de los mismos hechos tipificados como delitos, en tanto que la cámara de los Lores en Inglaterra o el Senado en Francia, aplicaban directamente las penas, con lo cual, en su opinión, se afectaba el principio de la división de poderes, criterio que también compartía el clásico tratadista norteamericano y magistrado de la Corte Suprema, Joseph Story."<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el Derecho Comparado*, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Ed. Porrúa, S.A., 1984, p. 63

De lo expuesto sobre el Impeachment inglés y americano, nos damos cuenta que tal procedimiento, como juicio político primero y como sistema de responsabilidad oficial después, nació como un mecanismo de oposición al poder absoluto y como contrapeso entre los poderes de las repúblicas democráticas que han seguido el modelo de gobierno de Montesquieu pudiendo afirmar entonces, coincidiendo con Antonio Castagno, que "el Impeachment ha nacido y se ha ejercitado desde luego respondiendo a las exigencias de una nueva vida institucional, buscando la limitación de la autoridad real, el respeto de las libertades políticas y el castigo de los altos funcionarios del Estado. Es ese espíritu y ese anhelo el que lo anima e impulsa en todo el curso de su historia."<sup>120</sup>

#### **D. El juicio político en Inglaterra**

Los antecedentes de la responsabilidad oficial y del juicio político, se remontan al impeachment inglés que fue transferido al derecho norteamericano con la colonización de América. En efecto, "los diversos aspectos de la responsabilidad de los empleados y funcionarios públicos en un sentido moderno se desarrolló, como muchas otras instituciones que sirvieron de modelo al constitucionalismo clásico, en la organización política inglesa, en la cual el Parlamento conquistó de manera paulatina facultades para sancionar a los colaboradores de la Corona que actuaran contra las normas que ahora calificaríamos de constitucionales, y que en gran parte tenían carácter consuetudinario, pero algunas fueron consagradas en documentos políticos obtenidos en la lucha contra las facultades autoritarias de los monarcas; para culminar, como es bien sabido, en el castigo máximo aplicado al soberano mismo."<sup>121</sup>

En Inglaterra fue donde surgió el procedimiento mediante el cual se le exigían responsabilidades a los titulares de los órganos del poder público. Dicho procedimiento se denominó "impeachment" que significa acusación

---

<sup>120</sup> CASTAGNO, Antonio, *Op. Cit.*, p. 436.

<sup>121</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, *Op. Cit.*, p. 58

pública, desdoro, acción de pedir cuentas; en especial acusación y proceso de un alto funcionario del orden civil, imputación, delación, tacha, residencia.<sup>122</sup>

Siendo la responsabilidad de los servidores públicos un principio de la democracia, en todos los regímenes que bajo esta forma de gobierno se han estructurado, se han implantado instituciones jurídicas que la prevén sustantivamente y la regulan adjetivamente.

Sin embargo, esta situación no siempre fue así, ya que en los sistemas monárquicos absolutistas, en los que el rey era irresponsable ante sus súbditos y únicamente responsable ante Dios, el monarca era el autor de las leyes humanas sin estar sujeto a ellas, mediante el supuesto de que los reyes recibían investidura y poder de Dios, omnis potestas a Deo. A este principio se le denominaba "legibus solutus".<sup>123</sup>

Ante este panorama, surge en Inglaterra una lucha por disminuir el ilimitado y absoluto poder entre el parlamento y el rey, pues como la ley se consideraba un mandato divino no se concebía un límite al poder de Dios, pero sí a la actuación de quien lo ejercía en la tierra, cuestionándose aún el hecho de que las leyes vinieran de Dios, con lo que también se percibe una lucha político religiosa.

En Inglaterra, en un principio, se instauró el juicio político para asegurar el estricto cumplimiento de la ley por todos aquellos miembros de la nación que fueran imputables sin importar que se tratara de un alto funcionario del gobierno, ya que se requería un contrapeso al poder que ostentaba el rey, pues éste pasaba por encima del parlamento y de los tribunales de justicia.

---

<sup>122</sup> ROBB, Louis A., Diccionario de Términos Legales, Español-Inglés e Inglés-Español, México, Ed. Limusa, (12ª reimp. 1982), 1965, p. 173.

<sup>123</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. Cit., p. 457.

Como no existía un sistema legal debidamente estructurado con el objeto de poner límites al monarca y a los nobles barones ricos y poderosos, se creó el juicio político con el fin de hacerlos responsables por los altos crímenes, *high crimes*, que cometían de manera impune. En un principio fue instaurado como un gran remedio para grandes males, es decir era un procedimiento especial, extraordinario, que sólo se iniciaba en ocasión de proceder en contra de funcionarios prepotentes, delincuentes que abusaban del poder o del dinero de la Corona.

"Con respecto a la naturaleza del juicio político, Holdsworth, señala los siguientes elementos: Primero, el fin que deben perseguir los príncipes y los funcionarios públicos, es el de gobernar de acuerdo con la Ley. Segundo, la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores, tuvieron el mismo criterio para limitar los poderes del Rey y sus favoritos, y para prevenir la violación de la Ley. Tercero, era necesario un tribunal para los grandes barones y para las grandes causas, y se pensó que la *Lex Parliamenti*, era la aplicable a estas causas -una ley que podría hacer justicia aún cuando la ley ordinaria pudiera fallar."<sup>124</sup>

"El primer caso de Impeachment aparecido en Inglaterra ocurre en el año de 1376, durante el reinado de Eduardo III, contra Lord Latimer, consejero privado y chamberlain del rey, y contra Ricardo Lyons, comerciante que había intervenido en las negociaciones cuya investigación pedían los Comunes, precisando los cargos: 'malversación vergonzosa y fraudes financieros colosales'. Por estos y otros grandes *misdemeanors* los acusados fueron declarados culpables (agregándose a ellos Lord Nevil y los comerciantes Ellis, Peachy y Biry, complicados en los negociados). Latimer fue separado de su cargo y condenado a prisión y a pagar una multa. No obstante lo resuelto, después Latimer consiguió la libertad y recuperó parte de la influencia ante el rey, por lo que los Comunes, durante el reinado de Enrique II, peticionaron en el sentido de impedir que los condenados y privados de sus cargos, pudieran desempeñarlo después. Aquí se advierte la

---

<sup>124</sup> GONZALEZ RUBIO, Ignacio, "El Juicio Político", Revista de la Procuraduría General de la República, Numero Especial, México, Sept. 1980, p. 10.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

génesis de la inhabilitación, que trae aparejada la condena, junto con la destitución, como consecuencia del juicio político y, además, que éste es, no sólo un procedimiento político, sino también judicial, pues exige la acusación, permite la defensa y concluye con la sentencia."<sup>125</sup>

Precisamente las dos sanciones que eran impuestas en el procedimiento creado para limitar el poder del monarca y de los altos funcionarios del reino, son las que han perdurado hasta nuestros días, además de que continuaron aplicándose en el procedimiento adoptado por los norteamericanos, pues bien es cierto que si es transgredido el orden y se ha abusado del poder público concedido, es de justicia destituir a quien lo ha hecho, e imposibilitarlo por un tiempo determinado para ocupar un nuevo cargo en el poder del que abusó, pues no supo ejercerlo en bien de la colectividad o simplemente utilizó en forma indebida la autoridad conferida.

Considerándose, no sin razón, estas sanciones como políticas, pues es un órgano político el que juzga y sanciona, y también se enjuicia la conducta política de los colaboradores del rey y de él mismo. La lucha por la limitación de poder continuaba en Inglaterra, pues con el procedimiento de juicio político se logró debilitar el absolutismo, pero no establecer un verdadero sistema de responsabilidad oficial.

La irresponsabilidad y despotismo para gobernar motivaron al pueblo y a los pensadores políticos de esa época a organizarse para tratar de imponer un régimen contrario al rey, surgiendo entonces un grupo de personas llamados los independientes, que tuvieron verdadera fuerza en la quinta década del siglo XVII, constituyendo "entonces la espina dorsal de la resistencia al monarca en la medida en que la resistencia se basaba en la religión. Los independientes alcanzaron su máximo poder con el Nuevo

---

<sup>125</sup> CASTAGNO, Antonio, *Juicio Político*, Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVII, Ed. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1963, p. 435.

Ejército Modelo de Cromwell y con los experimentos políticos que siguieron a la segunda guerra civil y a la ejecución del monarca."<sup>126</sup>

En efecto, la lucha entre el rey y el parlamento hizo que surgieran las doctrinas antimonárquicas, dio relevancia a los derechos naturales, a las teorías sobre la soberanía popular y el contrato social, teorías que sirvieron de base a la revolución francesa y americana. A partir de entonces, "los juicios fueron para exigir la responsabilidad ministerial frente al Parlamento. El antiguo proceso criminal se distorsionó y se convirtió en una bomba política para remover ministros, por sostener políticas contrarias a la de los Comunes. Era tan obvia la naturaleza criminal del juicio que se siguió usando el lenguaje criminal para apoyar el juicio político. Era el arma política de la facción victoriosa en contra de una administración que había gobernado con opresión. Durante este lapso, muchos fueron enjuiciados simplemente por ser opositores o favoritos del Rey. La lucha resultó sangrienta."<sup>127</sup>

El enfrentamiento entre las facciones absolutistas y las que estaban en pro de la instauración del derecho natural y las libertades individuales, tuvo su punto culminante en 1649 con el juicio y ejecución de Carlos I y el establecimiento del Commonwealth bajo Oliverio Cromwell.

"En este juicio se confrontan las dos corrientes filosóficas en pugna: la doctrina del derecho divino de los reyes, y el derecho fundado en la soberanía popular. Los cargos se le formulan al Rey: '... en nombre de todo el pueblo de Inglaterra..., acuso de traición y de delitos graves a Carlos Stuart, Rey de Inglaterra aquí presente... que el dicho Carlos Stuart, habiendo sido nombrado Rey... y, por lo mismo, investido de PODERES LIMITADOS para gobernar de acuerdo con las Leyes y no de otra manera, y por juramento, obligado a usar el poder para bien y en beneficio del PUEBLO...se

---

<sup>126</sup> SABINE, George H., Historia de la Teoría Política, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, (7ª reimp. de la 2ª ed. en español de 1963), 1981, p. 330.

<sup>127</sup> GONZALEZ RUBIO, Ignacio, Op. Cit., pp. 11 y 12.

erigió en tirano y abusó ILIMITADAMENTE del poder, para gobernar de acuerdo con su voluntad... en contra del interés general, el derecho común, la libertad, la justicia, y la paz del PUEBLO, por QUIEN y PARA QUIEN fue hecho Rey... y, por lo tanto, es culpable de traición, rapiñas, desolación, daños en perjuicio de la Nación y causante de la guerra....

..La nueva concepción filosófica de la soberanía popular y del poder limitado marcó el rumbo al juicio político. En los años siguientes a la gloriosa revolución de 1688 los juicios políticos no criminales, se sucedieron para confirmar la ascendencia del Parlamento. En los primeros años del siglo XVIII se estableció claramente la supremacía del Parlamento, y los cuatro últimos juicios fueron puramente criminales al estilo de la edad media. El último en 1805, fue por malversación de fondos a Lord Melville, Primer Lord del Almirantazgo.<sup>128</sup>

La historia del juicio político en Inglaterra se dio conjuntamente con las ideas y como resultado de querer establecer un contrapeso entre los poderes representados por el rey y el parlamento, además de que se logró desarrollar toda una filosofía de la libertad y principalmente de que la soberanía reside en el pueblo, quien puede elevar o destruir a quien lo gobierna, introduciéndose poco a poco diversos elementos que sirvieron para establecer un sistema de responsabilidad oficial, dándose plenamente cuando Montes quien difundió sus ideas sobre la división de poderes que se constituyó como un verdadero pilar de los fundamentos de la democracia moderna y principalmente en el constitucionalismo del siglo XIX. Desde entonces se ha establecido la importancia de que cada poder sirva de contrapeso al otro. El sistema de responsabilidades es uno de esos contrapesos en los regímenes democráticos.

---

<sup>128</sup> GONZALEZ RUBIO, Ignacio, Op. Cit., pp. 12 y 13.

## **CAPITULO III**

**La Responsabilidad  
Oficial en la Legislación Mexicana**

**A. Breve Exposición de las Leyes  
de Responsabilidad Oficial  
hasta la Constitución  
Política de 1917.**

La historia de nuestro país, a partir de su independencia, ha sido marcada por intervenciones extranjeras, asonadas militares, dictaduras, rebeliones, guerras intestinas, desconocimiento de los regímenes de derecho que a duras penas se lograban instaurar. Todo ello rodeado de la inestabilidad social que es consubstancial a estas circunstancias. Haciendo una breve remembranza de la Constitución de 1857, recordemos que apenas se juró el 5 de febrero y ya en diciembre de ese año se iniciaba un movimiento para refutarla y desconocer el régimen que se pretendía establecer, pues "el hombre de confianza de Comonfort, Félix Zuloaga, encabezó un movimiento contra el liberalismo bajo el Plan de Tacubaya. El plan era claro y sencillo, pues en seis artículos desconocía la Constitución de 1857..."<sup>129</sup>

Esta Ley Fundamental concedió facultades excesivas al Poder Legislativo, en detrimento del Ejecutivo, de ahí que en la toma de posesión del cargo de presidente de la República Ignacio Comonfort expresara: "La obra del Congreso salió por fin a luz y se vio que no era lo que el país quería y necesitaba..."

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... 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 publicarlo; y así lo hice con la convicción de que no llenaba su objeto, tal como estaba concebido, pero con la esperanza de que se

---

<sup>129</sup> RIVES SANCHEZ, Roberto, Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1940, México, Ed. I.N.A.P., 1984, p. 145.

reformaría conforme a las exigencias de la opinión, por los medios que en el mismo se señalaban."<sup>130</sup>

En efecto, "elaborada a contragolpe de una dictadura, la obra del Constituyente de 1856-1857 recuperó con ánimo exaltado la dogmática liberal; hizo del Poder Legislativo, formado por la Cámara de Representantes, el predominante en la organización del estado y dejó al presidente de la República en situación bien desfavorable frente a los diputados. Además, confirió al Poder Judicial funciones políticas; pues, aparte del papel de la Corte Suprema y de los jueces federales como intérpretes de la Constitución en casos de conflicto con las autoridades, por vía del juicio de amparo, hizo del presidente de la Corte el vicepresidente de la República.

Un presidente de la República políticamente responsable, pero sin facultades para gobernar era el resultado (no original, por cierto, pues así fue en el régimen federal de 1824 y, sobre todo en su restauración de 1847 a 1853) de la Carta del 57."<sup>131</sup>

Siendo presidente de la Suprema Corte de Justicia Benito Juárez, era también, en consecuencia, vicepresidente de la República, por lo que ante la renuncia de Comonfort asumió la presidencia de la misma por disposición constitucional, trasladando su gobierno a Guanajuato y publicando en esa ciudad un manifiesto en el cual justificaba su presencia en el poder: "Llamado a este difícil puesto por un precepto constitucional y no por el favor de las facciones... Entre tanto se reúne el Congreso de la Unión a continuar sus importantes tareas, dictaré las medidas que las circunstancias demanden para expedir la marcha de la administración en sus distintos ramos y para establecer la paz."<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> CARDENAS, Raúl F., Op. Cit., p. 35

<sup>131</sup> LIRA, Andrés, "Las Opciones Políticas en el Estado Liberal Mexicano 1853-1910", La Formación del Estado Mexicano, México, Ed. Porrúa, S.A., 1984, p. 142

<sup>132</sup> RIVESSANCHEZ, Roberto, Op. Cit., p. 146

Entre las diversas disposiciones que expidió, se encuentran las Leyes de Reforma, impregnadas de la filosofía europea denominada *liberalismo*, ideología que a partir de la independencia política de nuestro país surgió entre los mexicanos que querían "hacer de México una nación moderna. Esto es, una nación semejante a las que habían surgido en el Mundo Moderno. Una nación como la Inglaterra de los parlamentos y la revolución industrial; una nación como la Francia de la Revolución que reclamaba para todos los hombres la libertad, la igualdad y la fraternidad; o una nación como la vecina de los Estados Unidos de Norteamérica que había hecho posible en América la primera nación liberal."<sup>133</sup>

Sin embargo, a partir de la asunción al poder de Benito Juárez, el país se encontró en guerra civil, "los conservadores impusieron fácilmente su control sobre el centro de la República, en tanto que los liberales se trasladaron al puerto de Veracruz (de suma importancia por el cobro de derechos aduanales), que nunca dejó de estar en su poder... "<sup>134</sup> por lo que a partir de la publicación del primer manifiesto en el que se daba a conocer el programa de gobierno juarista se inició el período conocido como La Reforma, en el que se crearon los sistemas e instituciones que serían la base de la estructura del nuevo Estado, que surgía a partir de entonces y algunas de ellas continúan vigentes. Este manifiesto apareció el 7 de julio de 1859, fecha en que se inició la publicación de las diversas leyes denominadas de Reforma, las cuales marcaron un hito en la historia de nuestro país.

Cabe destacar que en aquél manifiesto se ponía especial atención a los ramos de justicia y hacienda, en cuanto al control de los recursos públicos y a las medidas para sacar al país de la bancarrota y hacer una administración más justas y eficaz. En el programa de gobierno de Juárez se "urgía a formar códigos claros y sencillos sobre negocios civiles, criminales y de procedimientos, a efecto de uniformar la legislación y expeditar la acción de

---

<sup>133</sup> ZEA, Leopoldo, "La Ideología Liberal y el Liberalismo Mexicano", El Liberalismo y la Reforma en México, México, Coed. U.N.A.M./Escuela Nacional de Economía, 1957, p. 470.

<sup>134</sup> RIVES SANCHEZ, Roberto, Op. Cit., p. 147

los tribunales... La Hacienda nacional demanda reformas radicales para poner fin a la bancarrota y mejorar los ramos de la administración pública..."<sup>135</sup>

Benito Juárez gobernó un período sin haber sido electo popularmente de 1858 a 1861, fecha esta última en que se realizaron elecciones para presidente de la república; en las que resultó reelecto para un segundo período, de 1861 a 1865, durante el cual se dio la intervención francesa y la invasión de Inglaterra y España por la moratoria de dos años que les había comunicado Juárez. Mediante negociaciones, España e Inglaterra firmaron el Tratado de la Soledad y reembarcaron sus tropas a Europa, persistiendo Francia en su afán intervencionista. El establecimiento del Imperio de Maximiliano de Habsburgo hizo que el gobierno constitucional de Juárez huyera recorriendo el país *con los archivos de la nación*.

Maximiliano es derrotado por las fuerzas leales al presidente legalmente electo y restaurada la República a partir de 1867. El período constitucional de Juárez debía concluir en 1865, por lo que "sus facultades extraordinarias no podían llegar al extremo de prorrogar su ejercicio en el poder, pero lo hizo. El país vivía momentos sumamente críticos, la separación de Juárez del mando supremo hubiera significado entregar el poder a los conservadores y hundir a la República, entonces salió de la ley del presidente y entró en el derecho, sacrificó la Constitución a la Patria e hizo bien; la gran mayoría de los republicanos aplaudió este acto de energía que transmuta al presidente en dictador, en nombre de los más sagrados intereses de la República."<sup>136</sup>

Al concluir la lucha armada, Juárez convoca a elecciones para el siguiente período presidencial y obtiene una abrumadora mayoría de votos, por lo que en este período continúa con la reorganización de la administración pública y trata de imprimir un sello de legalidad a todos los actos de

---

<sup>135</sup> RIVES SANCHEZ, Roberto, *Op. Cit.*, p. 149

<sup>136</sup> RIVES SANCHEZ, Roberto, *Op. Cit.*, p. 165

gobierno y una adecuada y ordenada aplicación de los recursos económicos del país, ya que en 1868 expide el Presupuesto General de Gastos de la Federación, confiriendo facultades al Poder Ejecutivo para formularlo y proponerlo y al Poder Legislativo para examinarlo y aprobarlo.<sup>137</sup>

En sesión del Congreso de fecha 3 de noviembre de 1870, se aprobó la *Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación*, la que se integraba por 11 artículos, publicándose en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de la República el 5 de noviembre del mismo año. Esta Ley se constituyó en la primera, en su género, en la historia de nuestro país y "respondió a una necesidad política, ya que el Congreso no se mostraba muy devoto al Presidente Juárez y resultaba urgente limitar la amplísima libertad de la entonces única integrante del Congreso, la Cámara de Diputados, en cuanto a la interpretación de los delitos públicos o delitos oficiales mencionados en el artículo 105 de la Constitución de 1857."<sup>138</sup>

La responsabilidad oficial que regulaba esta ley, de conformidad con lo que establecía la Constitución de 1857, se circunscribía a los altos funcionarios de la Federación, sin considerar como sujetos del juicio político que preveía el texto constitucional, a los funcionarios y empleados públicos, a quienes se les aplicaban las sanciones previstas en las leyes penales como a cualquier ciudadano común, sólo que el hecho de desempeñar un cargo en la administración pública calificaba la conducta como delito propio, es decir un tipo penal calificado, pero no era sujeto de la responsabilidad oficial que estableció la Constitución de 1857 y la Ley de la materia de 1870.

En efecto, el artículo 103 de la Constitución de 1857 establecía que:

"**Artículo 103.** Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.

---

<sup>137</sup> *idem*, p.167

<sup>138</sup> CARDENAS, Raúl F., *Op. Cit.*, p.36

"Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y leyes federales.

"Lo es también el *Presidente de la República*, pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y los delitos graves del orden común."

En su artículo 7º, esta primera Ley de Responsabilidades señalaba a los sujetos de responsabilidad oficial: "Los funcionarios cuyos delitos, faltas u omisiones deberán juzgarse y castigarse conforme a esta ley, son los mismos que enumera el artículo 103 de la Constitución Federal y el tiempo en que se les puede exigir la responsabilidad oficial, es el que expresan el citado artículo y el 107 del mismo Código".

En su artículo 1º, describía los delitos oficiales:

**"Artículo 1º.** *Son delitos oficiales en los altos funcionarios de la federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal y a la libertad del sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales y cualquiera infracción de la Constitución o leyes federales, en puntos de gravedad."*

Antes de 1870, no existía un Código Penal que agrupara las conductas típicas y antijurídicas en un solo ordenamiento legal, ni Códigos Procesales, por lo que el procedimiento para aplicar la responsabilidad política o delito oficial la señalaba el artículo 105 de la Constitución de 57, mismo que señalaba:

**"Artículo 105.** De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

"El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable.

"Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe."

Sin embargo, en 1857 no estaban definidos los delitos y faltas oficiales ni establecidas las penas por su comisión ni el procedimiento para imponerlas, puesto que la ley se publicó en 1870. En 1874 se reformó el artículo 105 de la Constitución de 1857, al volver a considerar como parte del Poder Legislativo a la Cámara de Senadores, sustituyendo ésta a la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

En 1872 se expidió el Código Penal, conteniendo el Título Décimo distintos tipos penales que se encuadraban bajo el rubro de "Atentados Contra las Garantías Constitucionales"; entre los distintos capítulos que se preveían en él se encontraban:

- I. *Delitos cometidos en las elecciones populares;*
- II. *Delitos contra la Libertad de Imprenta;*
- III. *Delitos contra la Libertad de Conciencia;*
- IV. *Delitos contra la Libertad de Cultos;*
- V. *Violación de correspondencia, de la estafeta y de despachos telegráficos. Supresión de éstos;*
- VI. *Ataques a la Libertad Individual. Allanamiento de Morada. Registro o apoderamiento de papeles;*
- VII. *Violación de algunas otras garantías y derechos concedidos por la Constitución.*

El Título Undécimo preveía los siguientes capítulos que se referían a tales delitos propios, es decir que para su tipificación era importante tener en cuenta la calificación del sujeto activo, esto es el nombramiento de funcionario o empleado público, siendo estos delitos y sus correspondientes sanciones las que les eran aplicables, pero no las disposiciones de la Ley de 1870, estos delitos propios se describían en los siguientes capítulos:

- I. *Anticipación o prolongación de funciones públicas. Ejercicio de las que no competen a un funcionario. Abandono de comisión, cargo o empleo;*
- II. *Abuso de autoridad;*
- III. *Coalición de funcionarios;*
- IV. *Cohecho;*
- V. *Peculado y concusión;*
- VI. *Delitos cometidos en materia penal y civil.*

Ahora bien, a este respecto es necesario señalar que "los delitos definidos en el Título Décimo, unos, sólo pueden ser cometidos por funcionarios o empleados públicos y otros por 'cualquiera', en tanto que los definidos y agrupados en el Título Undécimo denominado "Delitos de los Funcionarios Públicos en el Ejercicio de sus Funciones", sólo pueden ser ejecutados por funcionarios. Son delitos propios..."<sup>139</sup>

Al referirse la Constitución de 57 a los *delitos oficiales* y a los *delitos comunes*, éstos eran los contenidos, primero en la *Ley para Castigar los Delitos Contra la Nación, en la Ley de Ladrones, Homicidas y Vagos*, y después en el Código Penal de 1872; posteriormente los señalados en los Códigos Penales de los Estados conforme se fueron expidiendo y en las distintas disposiciones de carácter federal, en las que se tipifican delitos. Los delitos comunes, se entienden pues en contraposición de los delitos del orden común y del orden federal.<sup>140</sup>

Los delitos oficiales que señalaba la Ley de Responsabilidades de 1870 eran aplicables únicamente a los altos funcionarios y los descritos en las leyes penales y posteriormente en el Código Penal de 1872, tanto a aquéllos como a los funcionarios y empleados públicos, tal como se dispuso en los artículos 1059 y 1060 del Código Penal de 72, mismos que estipulaban:

"**Artículo 1059.**- Todo ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno adoptado por la Nación, o a la libertad de sufragio en las elecciones populares, la usurpación de atribuciones, la violación de alguna de las garantías individuales, y cualquiera otra infracción de la Constitución y leyes federales que en el desempeño de su encargo comentan, así como las omisiones en que incurran los altos funcionarios de que habla el artículo 103 de la Constitución: se castigará con las penas que señala la Ley Orgánica de 3 de noviembre de 1870."

"**Artículo 1060.**- Cualquiera otro delito de dichos funcionarios, que no sea de los enumerados en el artículo anterior, se castigará con arreglo a las prevenciones de este Código."

---

<sup>139</sup> *Ibidem.*

<sup>140</sup> CARDENAS, Raúl, F., *Op. Cit.*, pp. 28 y 29

Más que delitos eran situaciones políticas que posibilitaban la separación e inhabilitación para ocupar cargos públicos a los altos funcionarios, pues la interpretación de dichas conductas es subjetiva, siendo que los tipos penales deben tener objetividad, concreción y precisión en su concepto.

En el artículo segundo se establecía lo que se debía considerarse como falta oficial: La infracción de la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia, constituye una falta oficial en los funcionarios a que se refiere el artículo anterior.

En el artículo tercero se definía lo que debía entenderse por omisión en el desempeño del cargo público de los altos funcionarios: "Los mismos funcionarios incurrir en omisión por la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos encargos, lo cual, tratándose de los gobernadores de los Estados, se entiende sólo en lo relativo a los deberes que les impongan la Constitución o leyes federales."

Una vez señalados los supuestos jurídicos, se establecía la sanción a cada una de ellas: tratándose de los delitos oficiales, el artículo 4º señalaba que se castigaría con la destitución del encargo en cuyo desempeño se haya cometido, y con la inhabilidad para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la federación, por un tiempo de cinco a diez años.

La responsabilidad oficial se encontraba así delimitada por la conducta de los altos funcionarios que en el ejercicio del cargo incurrieran en las conductas señaladas como delitos, faltas u omisiones oficiales, dejando el castigo de los funcionarios y empleados públicos a las demás leyes secundarias.

Las sanciones por las faltas y omisiones oficiales se circunscribían, de acuerdo al artículo 5º y 6º a la suspensión del empleo e inhabilitación para desempeñarlo, lo mismo que cualquiera otro encargo, por un lapso de uno a cinco años tratándose de la falta y de seis meses a un año en el caso de la omisión.

En el artículo 8º se concedía acción para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria, es decir la indemnización por daños y perjuicios a cualquiera de los funcionarios que hubiera sido declarado culpable de responsabilidad oficial. En el artículo 9º se sujetaba a los altos funcionarios a la jurisdicción de los tribunales comunes, una vez que hubiera sido sentenciado por un delito, falta u omisión oficial. En el artículo 10 estableció el procedimiento a este respecto: "En el caso del artículo anterior, la sección del Gran Jurado terminará su dictamen con dos proposiciones; una, que corresponda a los delitos oficiales pidiendo se declare que es o no culpable el acusado; y la otra, relativa a los delitos comunes, consultando si hay o no lugar a proceder". En el último artículo, el 11º, se concedía acción popular para denunciar los delitos, faltas y omisiones oficiales.

Al morir el presidente Benito Juárez, asume el mando político Sebastián Lerdo de Tejada. En este periodo se aprobó la reforma al artículo 105 de la Constitución de 1857, por medio de la cual se reintegró al Poder Legislativo la Cámara de Senadores. Al publicarse esta reforma en 1874, la nueva integrante del Congreso de la Unión sustituía a la Suprema Corte de Justicia en la función de Jurado de Sentencia en el juicio político, quedando el procedimiento establecido por este precepto constitucional de la siguiente manera:

**"Artículo 105.** De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de Diputados como jurado de acusación, y la de Senadores como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuera condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Esta, erigida en jurado de sentencia, y con la audiencia del reo y del acusador, si lo hubiera, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe."

Durante el periodo de Sebastián Lerdo de Tejada, se rebeló en su contra un general del ejército que luchaba en Oaxaca. Una vez más se iniciaba una batalla en contra del régimen constitucional; la inconformidad la impulsó Fidencio Hernández favor del General Porfirio Díaz, quien se adueñó de la situación enarbolando la paradójica proclama de "no reelección del

Presidente de la República". A esta revuelta se le llamó la Revolución de Tuxtepec, la cual llevó al poder a Porfirio Díaz.

La intención de Díaz, al menos así lo hizo notar a raíz de su levantamiento armado, era plasmar en la Constitución vigente, 1857, el principio de no reelección, pero éste era sólo el pretexto para ocupar el poder, pues a partir de entonces se inició una dictadura en que Porfirio Díaz alternaba con sus testaferros el gobierno, ignorando y controlando al Poder Legislativo.

A partir del mandato del General Díaz, se iniciaron las regulaciones jurídicas procesales, por lo que en 1880 y 1894 se expidieron los Códigos Procesales, publicándose además la "*Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal*", el 17 de junio de 1896 en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, se expidió la Ley de Responsabilidades del Porfiriato.

Esta Ley contenía, en 64 artículos, disposiciones que, fundamentalmente, se circunscribían a señalar el procedimiento por el cual se impondrían las sanciones por delitos oficiales a los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, constituyéndose por lo tanto en un código de procedimientos sobre responsabilidad oficial, ya que tratándose de los delitos, faltas u omisiones oficiales, su tipificación y penas aplicables se encontraban señalados en el Código Penal de 1872, que como vimos estableció en su artículo 1059 las conductas que configuraban los delitos oficiales, y en la Ley Juárez de 1870 que señalaba las penas aplicables por la comisión de tales delitos, por lo que la Ley de 1896 se limitaba a establecer el procedimiento para fincar responsabilidad e imponer sanciones.

Al regular esta ley los procedimientos para exigir responsabilidad a los funcionarios públicos, sirvió de base a las leyes que sobre la materia se han dictado hasta la fecha, en algunos casos, como la vigente, con modificaciones importante y en otras con disposiciones que han provocado la confusión e inaplicación en la práctica por errores de gran magnitud, como en la ley de 1980 que copió sus preceptos sin tomar en cuenta que ya había sido abrogada la Constitución de 1857. "Esta Ley es la que ha servido

de modelo a las posteriores de 39 y 79 del siglo XX, y la que ha fijado las deficiencias de nuestro sistema, que no se ha corregido a pesar del transcurso del tiempo y las modificaciones de 17".<sup>141</sup>

En esta segunda ley de responsabilidad oficial en nuestra historia, se hizo hincapié en el doble aspecto que reviste la responsabilidad o responsabilidad dividida, en congruencia con la Constitución de 1857, en que por una parte estableció la responsabilidad de los funcionarios federales por los delitos comunes cometidos durante el tiempo de sus respectivos encargos, y por otra parte su responsabilidad por los delitos, faltas u omisiones aplicables en que incurrieran en el ejercicio de esos mismos encargos, lo cual quedó señalado en su artículo primero.

"Artículo 1º Los Diputados, los Senadores, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de sus respectivos encargos, y por los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurran en el ejercicio de esos mismos encargos.

La responsabilidad del Presidente de la República y de los Gobernadores de los Estados, como agentes de la Federación (según su artículo 3º) se hacía constar tal como lo señalaba el artículo 103 de la Constitución de 1857.

Esta Ley llevó a sus preceptos, de manera muy clara, lo dispuesto por la Constitución de 57 respecto a la responsabilidad de los altos funcionarios, al establecer en sus disposiciones los procedimientos y ubicar las sanciones en el Código Penal y en la Ley Juárez, situación que en las leyes posteriores se llegó a confundir. Así tenemos que una es la **responsabilidad** de los altos funcionarios **por la comisión de delitos comunes cometidos durante el desempeño de su cargo** y otra muy ligada pero diferente la **responsabilidad por los delitos oficiales cometidos en el desempeño de su cargo**, delitos que son más bien situaciones políticas a las que se refirió la Ley de 1870, misma que trató de señalar las reglas del juego político, pues los problemas que vivía el país abriéndose al régimen de partidos en el

---

<sup>141</sup> CARDENAS, Raúl, *Op. Cit.*, p. 39

que se debatía más que en función de una idea, se hacía en función de una persona, Juárez, Díaz y Lerdo de Tejada.

Toda vez que la Ley de 1896 representó el modelo para nuestras posteriores y aún para la vigente ley de responsabilidad oficial, mencionaremos sus puntos importantes:

Los *altos funcionarios* eran responsables de los *delitos comunes* que cometieran *durante el desempeño de su cargo*, pero no podían ser procesados en tanto no lo autorizara la Cámara de Diputados, para lo cual debía seguirse el procedimiento señalado en el capítulo III. aunque éste tenía el título de "Procedimiento en los casos de delitos del orden común", evidentemente se refería a delitos comunes.

Cabe destacar que "la Ley de 1896 se ciñó a las disposiciones de la legislación entonces vigente, de tal suerte que la Cámara podía investigar si el hecho atribuido, como dice la ley, al alto funcionario era delito, y ponerlo a disposición de los tribunales comunes... y correspondía a los jueces investigar los delitos, seguir los procesos y dictar en su caso la sentencia respectiva, de tal suerte que la Cámara podía poner al alto funcionario a su disposición, para que éstos continuaran el proceso, lo que no es posible actualmente, por cuanto la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal es de la competencia exclusiva del Ministerio Público, y la imposición de las penas de la autoridad judicial".<sup>142</sup>

Los altos funcionarios gozaban de fuero constitucional, como lo estipulaba el artículo 104 de la Constitución de 1857. Se dejaba al Código penal los delitos comunes y los delitos oficiales conjuntamente con la Ley de 1870, pero protegidos por el fuero constitucional y tratándose del juicio político, sólo se podía proceder en su contra, conforme el procedimiento que establecían los capítulos IV y V.

---

<sup>142</sup> CARDENAS, Raúl, *Op. Cit.*, p. 42

La Ley de 1896 estuvo vigente hasta la expedición del Código Penal de 1929. Respecto a su aplicación el maestro Cárdenas nos dice: "Durante el periodo de 1862 a 1867, la Constitución de 57 no tuvo vigencia, y con posterioridad, caído el imperio, la pugna de los partidos que giraban alrededor de hombres, no provocó, sin embargo, ninguna acción de responsabilidad en contra de los altos funcionarios. La dictadura del general Díaz, a su vez, no dio lugar tampoco a que se procediera en contra de los altos funcionarios, entre los gobernadores, que se nombraban y removían desde el centro.

Pero en contraste, durante el régimen dictatorial del general Huerta, la XXVI Legislatura, tomó el acuerdo de actuar en contra de Limantour, antiguo secretario de Hacienda, por delitos oficiales y aun cuando no prosperó la acusación, la actitud de la Cámara de Diputados, alarmó al dictador, cuando se propusieron investigar el asesinato del senador Domínguez y las quejas de los diputados de Querétaro, a quienes se les había obligado a deponer al gobernador de dicha entidad, para nombrar en su lugar a un sujeto, general Joaquín Chicano, hombre de la confianza del usurpador.

El nombramiento de comisiones para investigar estos hechos escandalosos, rebasó la tolerancia de Huerta, que había ya intentado disolver a la Cámara Baja, pues el Senado le era adicto; con el pretexto de que en el amparo promovido por Limantour en contra de la Cámara, ésta, con razón, se había negado a someterse al mandamiento del juez federal, pues en materia de juicio político es facultad exclusiva del Congreso tramitarlo, a pesar de que Huerta alegaba que el Poder Legislativo había invalidado las facultades del Poder Judicial.

De cualquier suerte, al no proceder la acción en contra de Limantour, tranquilizó al dictador el que sin embargo, no toleró el nombramiento de las comisiones a que nos hemos referido.

El día 10 de octubre de 1913, el secretario de Gobernación, Manuel Garza Aldape, se presentó a la Cámara, en medio de un intimidante poderío militar y policiaco, a exigir que se revocaran los acuerdos nombrando las

comisiones que investigaran los asesinatos del Dr. Belisario Domínguez y los atentados contra la Legislatura de Querétaro y al no obtenerlo, por la firmeza de la Cámara, la disolvió, trasladando a los representantes a la Penitenciaría de Lecumberri, en donde permanecieron detenidos varios meses y puestos en libertad paulatinamente. La Cámara de Senadores, ante la actitud de Huerta, acordó su propia disolución y la confirmación de la dictadura".<sup>143</sup>

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

A más de veinte años de que la Constitución de 1917 ordenara que a la *mayor brevedad* se expidiera la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, denominado "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.

La *Ley Cárdenas* fue modificada mediante el decreto de 23 de diciembre de 1974, por el que los Territorios Federales se convirtieron en Estados Soberanos integrados a la Federación, actualizándose su título por el de: "*Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados*"

La finalidad de esta ley, o *leiv motif*, consistía fundamentalmente en erradicar la corrupción y actualizar el sistema de responsabilidad oficial, éste como medio jurídico para combatirla, a diferencia de las otras leyes de responsabilidad que fueron motivadas por circunstancias políticas (1870) y con fines de reglamentación jurídica procesal (1896).

En la exposición de motivos de esta ley, el entonces Presidente de la República, el General Lázaro Cárdenas, reconocía que la ley de 1896 que

---

<sup>143</sup> CARDENAS, Raúl, *Op. Cit.*, pp. 47 y 48

contenía el sistema de responsabilidad oficial dispuesto por la Constitución de 1857 se encontraba obsoleto y, en consecuencia, no era aplicable, ya que esta Constitución había sido abrogada por la nueva Carta Magna surgida de la revolución de 1910, y que era necesario poner un coto a la corrupción que se hacía cada vez más presente en los asuntos públicos.

La intención de acabar con la corrupción pública era patente en la exposición de motivos de la Ley de 1940, la señala diversas consideraciones sobre el significado de la responsabilidad oficial, según podemos apreciar en los siguientes párrafos: *"El ciudadano que se ha escogido para desempeñar una función pública debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que le fueron supuestas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose en 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 aún 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 o contra la vida o la libertad, o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que en sí misma sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de justicia."*

Esta intención, a todas luces loable y con un gran sentido de justicia y de igualdad jurídica, no fue llevada al texto de la ley, por la deficiente técnica legislativa del Poder Constituido, toda vez que, pretendiendo reglamentar el Título Cuarto de la Constitución de 1917, copió -y mal por cierto- las disposiciones de la Ley de 1896, que reglamentaba el mismo Título Cuarto pero de la Constitución de 1857.

Esta circunstancia trajo como consecuencia que no se regulara lo dispuesto por la Constitución de 1917 en el sentido de diferenciar los delitos de los

funcionarios y empleados y los altos funcionarios, es decir distinguir dos regímenes de aplicación del sistema de responsabilidad oficial, creado para reglamentar el nuevo Título Constitucional que establecía disposiciones distintas a su antecesora de 57.

En efecto, existe una diferencia marcada entre los conceptos y en la forma de la responsabilidad oficial que no notó el legislador de 1940 y que regulando la Ley de 1896 la Constitución de 1857 copió el sistema de responsabilidad para aplicarlo con un nuevo texto constitucional, el vigente de 1917.

A efecto de ilustrar esta diferencia, a continuación transcribiremos ambos textos constitucionales, denominados de la misma manera en su Título Cuarto: "De la responsabilidad de los funcionarios públicos."

#### CONSTITUCIÓN DE 1857

**"Artículo 103.** Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.

"Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y leyes federales.

"Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y los delitos graves del orden común."

#### CONSTITUCIÓN DE 1917

**"Artículo 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."

CONSTITUCIÓN DE 1857

"Artículo 104. Si el delito fuere común, el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

"En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior.

"En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes."

CONSTITUCIÓN DE 1917

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

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

CONSTITUCIÓN DE 1857

"Artículo 105. De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

"El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable.

"Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe."

*Este artículo se modificó en 1874 al restablecerse el sistema bicameral en nuestro régimen político, dándole intervención a la nueva Cámara de Senadores, quedando así:*

**"Artículo 105.** De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de Diputados como jurado de acusación, y la de Senadores como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuera condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Esta, erigida en jurado de sentencia, y con la audiencia del reo y del acusador, si lo hubiera, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe."

CONSTITUCIÓN DE 1917

**"Artículo 110.** No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, falta u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que 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.

CONSTITUCIÓN DE 1857

**"Artículo 106.** Pronunciada una sentencia de responsabilidad de delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto."

CONSTITUCIÓN DE 1917

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

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

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

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

mencionada declare que hay lugar a acusar, nombrar una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.

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

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

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

#### CONSTITUCIÓN DE 1857

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

#### CONSTITUCIÓN DE 1917

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

#### CONSTITUCIÓN DE 1857

**"Artículo 108.** En demandas del orden civil, no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público."

#### CONSTITUCIÓN DE 1917

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

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

Estos dos textos constitucionales establecen un sistema de responsabilidad oficial que debía ser regulado por las Leyes reglamentarias correspondientes, puesto que la vigencia de la Constitución de 1857 se expidieron las Leyes de Responsabilidad de 1870 y la de 1896, el Código Penal de 1872 que regulaba los delitos oficiales y los delitos comunes. La ley de 1940 intentó reglamentar lo dispuesto por la Constitución de 1917, sin embargo inició con errores trascendentales desde su promulgación, entre los cuales destaca en primer lugar su inconstitucionalidad al ser expedida en uso de facultades extraordinarias por el Presidente de la República, concedidas por el Congreso de la Unión exclusivamente para legislar en materia penal y procesal penal, pero no expresamente para reglamentar el Título Cuarto Constitucional.

A este respecto, el maestro Raúl F. Cárdenas refiriéndose a la ley de 1940 nos dice: "Se le dio mucha publicidad y se esperaba mucho de ella para combatir la corrupción, sin embargo, fue poco afortunada, ya que a más de los errores que contiene, fue expedida en uso de facultades expresas para legislar en materia penal y procesal penal, que se le otorgaron al Presidente Cárdenas, según decreto del 31 de diciembre de 1936, por lo que manifiestamente se excedió en sus atribuciones al expedir la Ley que estamos comentando".<sup>144</sup>

Además de las diferencias entre estas dos Constituciones, hay un punto de coincidencia, en las dos se emplea el término "delito común", es decir se trata de señalar la imputabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Administración Pública, altos o no, éste es el sentido como se emplea también en las Leyes Constitucionales de 36, de donde se tomó esta expresión.

---

<sup>144</sup> CARDENAS, Raúl, Op. Cit., p. 64

El sistema de responsabilidad oficial se refirió, hasta 1917, únicamente a la responsabilidad de los altos funcionarios de la federación, respecto a sus deberes que como tales pudieran afectar el desempeño de la función pública, pero no se había incluido dentro de este sistema a los demás funcionarios y empleados, ya que para ellos estaba vigente, y siempre ha existido, una normatividad aplicable como al resto de la sociedad, es decir el Constituyente de 1857 no consideró necesario establecer otro régimen que hiciera responsables a los demás; situación distinta que sí consideró el Constituyente de 1917, pues ordenó que, en su artículo 111, el Congreso de la Unión expidiera una Ley de Responsabilidad de *todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho*, por lo que en cumplimiento a esa disposición, más de veinte años después de este deber, la Ley de 1940, en sus dos primeros artículos estableciera:

**"Artículo 1º** Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos encomendados, en los términos de la presente ley y de las leyes especiales a que se refiere."

**"Artículo 2º** Para los efectos de esta ley se conceptúan como altos funcionarios de la Federación, el Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República. También quedarán comprendidos en esta ley los gobernadores y diputados a las Legislaturas de los Estados."

En el artículo 13 se dispuso cuáles eran los delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, que según el artículo 108 de la Constitución de 1917, eran los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho, el Procurador General de la República, los gobernadores de los Estados y los diputados de las legislaturas locales y el Presidente de la República:

**"Artículo 13.** Son delitos de los altos funcionarios de la Federación, a que se refiere el artículo 2º de esta ley:

- I. *El ataque a las instituciones democráticas;*
- II. *El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;*
- III. *El ataque a la libertad de sufragio;*
- IV. *La usurpación de atribuciones;*
- V. *La violación de garantías individuales;*
- VI. *Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;*
- VII. *Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.*

El artículo 18 señalaba el régimen de los *demás funcionarios*, al disponer:

**"Artículo 18.** Son delitos oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal **no comprendidos en el artículo 2º de esta Ley:**", y enumera 72 fracciones en las que se contienen las hipótesis de las conductas que configurarían estos delitos."

En el artículo 21 se definían las faltas oficiales:

**"Artículo 21:** Se consideran como faltas oficiales de los funcionarios y empleados a que se refiere este capítulo, **las infracciones y omisiones** cometidas por los mismos *en el desempeño de sus funciones y que sean conceptuadas como delitos por la Ley.*"

Sin embargo las faltas oficiales no llegaron a aplicarse a ningún funcionario puesto que no llegaron a tipificarse en el Código Penal de 1931, lo que sí había acontecido con el Código de 1929, que en sus artículos 593 a 596 disponía al respecto:

**"Artículo 593.** Son altos funcionarios de la Federación aquellos a que se refiere el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

**"Artículo 594.** Son delitos oficiales del funcionario a que se refiere el artículo anterior :

- I. *El ataque a las instituciones democráticas;*
- II. *El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal*
- III. *El ataque a la libertad de sufragio;*
- IV. *La usurpación de atribuciones;*
- V. *La violación de garantías individuales; y*
- VI. *Cualquier infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad*

*"Artículo 595. La infracción de la Constitución o de las leyes federales en materia de poca importancia, constituyen una falta oficial en los funcionarios a que se refiere el artículo 593.*

*"Artículo 596. Los mismos funcionarios incurrir en omisión punible, por negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones mexicas a sus respectivos cargos. Esto en tratándose de los Gobernadores, sólo se entiende en lo relativo a los deberes que les impone la Constitución o leyes federales."*

Al entrar en vigor el Código Penal de 1931 no contenía disposiciones relativas a los altos funcionarios de la Federación por lo que al abrogar al de 1929 quedó una laguna jurídica respecto a qué debía entenderse por delitos oficiales, hasta que se promulgó la Ley que comentamos el 21 de febrero de 1940, entretanto no había precepto legal que los definiera, pues recordemos que la ley de 1896 nos remitía a la ley de 1870 y al Código Penal de 1872, mismo que fue abrogado por el de 1929 que sí contenía disposiciones sobre los delitos oficiales, olvidándose que al abrogar éste se dejó un vacío sobre nuestra materia, de ahí que el general Cárdenas aprovechara el otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar y expidiera esta Ley.

Además de crearse este vacío legal, la ley que comentamos concedió una impunidad de hecho para los altos funcionarios de la Federación en relación con los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados, al distinguir los delitos oficiales de éstos, en el artículo 13, y los delitos de los demás funcionarios y empleados de la Federación, en el artículo 18, distinción que en ninguna parte del Título Cuarto Constitucional, según vimos, se señaló, puesto que la disposición era expedir una ley de responsabilidad de **todos** los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, **determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho...**, por lo que a los altos funcionarios los dejó de considerar como sujetos de esta responsabilidad, a la que se refiere el artículo 18 en sus 72 fracciones.

Al momento de expedirse la ley de 1940 se encontraba vigente el Código Penal de 1931, que actualmente nos rige con sus reformas y adiciones, el

cual contenía en el Título Décimo del libro segundo, los delitos que eran susceptibles de ser cometidos por todos los funcionarios y empleados sin distinción de jerarquías, es decir altos o no.

Entre estos delitos, que se encontraban previstos bajo el rubro "De los delitos cometidos por los funcionarios públicos", se encontraban el ejercicio indebido o abandono de funciones públicas; el abuso de autoridad; la coalición de funcionarios; el cohecho; el peculado y la concusión, omitiendo toda referencia a los delitos cometidos por los altos funcionarios de la Federación.

La Ley de 1940 estaba plagada de errores, unos derivados de los propios errores del texto constitucional, como el 111 que dispuso la obligación al Congreso de la Unión de expedir una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación determinando los delitos y faltas oficiales y que éstos dos últimos debían ser juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta señalaba el artículo 20 constitucional, lo cual fue una solución poco afortunada, por decir lo menos, pues cuando se llegó a utilizar a este tribunal popular se utilizaron argumentos viscerales para convencer a un jurado sentimentaloides que sólo llegó a conocer a procesos de carteros, mecanógrafas y policías, ya que si bien los constituyentes del 17 pretendían dar los lineamientos generales para combatir con eficacia la corrupción "y suponían ilusos, que juzgados por jurados populares, se podría tener la seguridad de que se sancionara en forma enérgica a quienes en el ejercicio de su cargo, cometían hechos en perjuicio de la colectividad, esperanza que resultó contraproducente, pues el jurado popular, en lugar de resultar beneficioso para combatir a los malos funcionarios, resultó extraordinariamente perjudicial a la colectividad por las absoluciones escandalosas dictadas en la mayoría de los casos."<sup>145</sup>

Además al copiar la Ley de 1939 las disposiciones de la Ley de 1896, en cuanto al procedimiento para la aplicación del sistema de responsabilidad oficial la hizo nugatoria, toda vez que se olvidó que los sistemas judiciales

---

<sup>145</sup> CARDENAS, Raúl, *Op. Cit.*, p. 86

habían cambiado, ya los jueces no realizaban las investigaciones de los delitos, éstas eran exclusivas del Ministerio Público por disposición del artículo 21 de la Constitución de 1917, por lo que el artículo 34 de la Ley que comentamos al copiar el artículo 24 de la de 96 transcribió literal una disposición que no era ya aplicable, pues señalaba que "si se declarase que ha lugar a proceder contra el acusado, por el mismo hecho quedará separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes..." situación que no podía darse, puesto que era el ministerio público quien debía ejercer acción penal y el juez librar la correspondiente orden de aprehensión, convirtiéndose en un requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción, además de que la acusación sólo puede presentarse, de acuerdo a nuestro sistema judicial, ante el ministerio público, por lo que si el artículo 111 de la Constitución de 17 dispuso que se concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios, la ley de 1940 debió enmendar esta situación dándole la intervención que le correspondía al representante social. lo cual no hizo dado que copió los artículo 5 y 24 de la ley de 1896.

Hasta antes de que se promulgara la Constitución de 1917, los jueces tenían la función de realizar desde la investigación y el proceso penal hasta la sentencia, pues el Código Procesal de 1894 otorgaba competencia a los Jueces de lo Criminal para conocer del período de instrucción y que según el artículo 51 del mismo, comprendía todas las diligencias practicadas para la comprobación de los delitos e investigación de las personas que, en cualquier grado, puedan ser responsables de ellos, desde que comienza el proceso, hasta que se dicte el auto a que se refieren los artículos 240 y 251, esto es el auto que declara cerrada la instrucción y pone la causa a la vista de las partes para formular conclusiones.

Sin embargo a partir de la intervención, y del otorgamiento del monopolio de la acción penal, del ministerio público en el proceso penal vino a cambiar la organización de la administración de justicia en nuestro país, pues el juez quedaba con la función exclusiva de juzgar y la investigación de delitos y persecución de los presuntos responsables queda en manos de una institución diferente, dependiente del Poder Ejecutivo, por lo que no es

posible que al funcionario que haya cometido un delito común se le lleve el procedimiento de desafuero y se le ponga a disposición de los tribunales comunes, sino que debió iniciarse la averiguación previa por el ministerio público y ejercitada la acción penal, existir librada la orden de aprehensión respectiva; aunque ésta no puede ser ejecutada si antes no se cuenta con la autorización de la Cámara de Diputados para detener y poner a disposición, ahora sí, del Juez o *tribunales comunes* al presunto responsable, en otras palabras la declaración de procedencia a que se refiere el artículo 109 del título cuarto constitucional vigente.

En lo que sí es plausible la Ley de 1940 es que dispuso la manifestación de bienes de todos los funcionarios y empleados públicos, que actualiza de alguna manera los antecedentes del juicio de residencia, pues estableció:

"**Artículo 110.** Todo funcionario o empleado público al tomar posesión de su cargo y al dejarlo, *deberá, bajo protesta de decir verdad, hacer una manifestación* ante el Procurador General de la República, o del Distrito Federal, o del Estado respectivo, según corresponda, *de sus bienes*, tales como propiedades raíces, depósitos de numerario en las instituciones de crédito, acciones de sociedades, bonos y otros similares, a fin de que las autoridades competentes estén en aptitud de comparar el patrimonio de aquél antes de haber tomado posesión y durante todo el tiempo de su ejercicio, así como después de haber dejado de desempeñar el mencionado cargo público.

"Para los efectos del párrafo anterior, al comunicarse las designaciones correspondientes a los funcionarios o empleados a que se refiere esta ley, se les hará saber que dentro de un plazo de sesenta días, deberán efectuar la manifestación a que se refiere este artículo, de sus bienes. Si transcurrido ese plazo no se hubiere cumplido dicho requisito, quedará sin efecto el nombramiento respectivo.

"Si dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del cargo o empleo, no recibiere el Procurador de Justicia, la segunda manifestación, procederá a ordenar al Ministerio Público la investigación del patrimonio del infractor, para los efectos de esta Ley."

En caso de sospechar que un funcionario o empleado público podía haberse beneficiado ilícitamente del cargo que desempeñaba, esta Ley disponía la figura del enriquecimiento inexplicable en el artículo 103, denominación poco afortunada pues si había un enriquecimiento de algún funcionario público era *bien explicable*, según se comentaba en el foro y en los corrillos

de la sociedad, ya que era común observar que la fortuna de quien desempeñaba un cargo público se incrementara o que de pronto tuviera más de lo que sus emolumentos le pudieran permitir, por lo que dispuso se investigara su patrimonio, previo aseguramiento de sus bienes, y en caso de no justificar su legítima procedencia el juez de la causa debía declarar esta circunstancia y ordenar que dichos bienes pasaran al dominio de la Nación o del Distrito Federal, o bien a alguna persona que reclamara y justificara la propiedad de los mismos, aunque este decomiso que preveía como sanción el artículo 106 era totalmente inconstitucional pues el artículo 22 de la Constitución de 1917 prohibía expresamente el decomiso de bienes.

Por lo que toca a esta Ley, el maestro Cárdenas afirma: "No cabe duda de la recta intención que anima a las disposiciones que transcribimos, pero tampoco están exentas, como todo lo nuestro, de una dosis exagerada de demagogia y falsedad. La gran mayoría de los artículos son francamente violatorios de las garantías individuales; no se precisa qué juez será el competente para seguir la investigación que se propone; qué valor puede tener la resolución que dicte ese juez ignorado; su sentencia será o no apelable, etc., etc. De cualquier suerte y en base al juicio de residencia y las medidas del artículo 110, hoy podría pensarse en un procedimiento efectivo para combatir la corrupción, sin el empleo de la demagogia o la arbitrariedad institucionalizada, en un país que presume de ajustarse a las normas del derecho."<sup>146</sup>

**C. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, Del Distrito Federal y de los Estados. 1980**

El 4 de enero de 1980 fue publicada 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 Estados*, que en lugar de representar un avance jurídico en la materia, vino a confundir aún más los conceptos, otorgando una inmunidad que por la naturaleza histórica de la responsabilidad oficial

<sup>146</sup> CARDENAS, Raúl F., *Op. Cit.*, p. 84

no había existido, y todo derivado porque la iniciativa del presidente López Portillo fue más bien un reflejo de defensa ante las críticas de nepotismo, sin intención de poner orden en el ejercicio de la función pública.

En efecto, la exposición de motivos contenía parte de la filosofía de la Ley de 1940, sino es que se copió casi literal, por lo que se llegó a pensar que iba a responder a las expectativas creadas por el propio presidente de la república, al reconocer que en los anteriores sistemas de responsabilidad oficial se careció de la voluntad política para enfrentar la nociva práctica de la corrupción, pero solo representó un paliativo ante los reclamos de la sociedad que pugnaba por ambientes de honestidad y eficiencia en los trámites relacionados con la administración pública, que si bien es cierto que la propia sociedad en ocasiones la propiciaba, también es cierto que era más el rechazo y la indignación por el trato recibido por quienes prestan un servicio dentro de la esfera del gobierno y la justicia.

Recordemos que en la exposición de motivos de la Ley de 1940 se señalaba: *"La organización de nuestro país en una República representativa, democrática y federal, tal como lo establece la Constitución Política, implica el establecimiento de un orden jurídico, como expresión de la voluntad del pueblo, en quien radica la soberanía y la creación de los órganos necesarios para el ejercicio del poder.*

*Ambos conceptos, limitación de atribuciones y responsabilidad, son, en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal; pues no se concibe que el Estado determine la norma de conducta a que deben sujetarse los individuos particulares que forman la nación, para hacer posible su convivencia dentro de un orden jurídico en que el derecho de cada uno está limitado por el derecho de los demás, así como establezca el tratamiento represivo que deban sufrir quienes lo alteren, y no fije, en cambio, cuál deba ser su actitud frente a la conducta de los titulares del poder público que trastornen ese orden jurídico, ya sea en perjuicio del propio Estado, ya en el de los particulares.*

*El ciudadano que se ha escogido para desempeñar una función pública debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerlo 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 o contra la vida o la libertad, o la riqueza de las personas. etc., esa sanción popular, por más enérgica que en sí misma sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia.*

*La actuación criminal de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para libertarse de ellos, o bien, puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento importante, signo indudable de decadencia; o bien, produce un estado latente de inconformidad y de rencor, que lo hace ver al Gobierno no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y lo explota."*

"Estas mismas consideraciones se repiten en la Exposición de Motivos de la nueva Ley de 1979, sólo que el legislador actuó con tan escasa fortuna en al redacción de esta ley, que podemos afirmar, sin temor, que si bien la anterior tuvo indudables vicios, la vigente no sólo no los ha corregido, sino que los superó, por lo que no puede, de ninguna manera, tener plena vigencia, ya que es la negación de los ideales contenidos en su Exposición de Motivos y en la Exposición de motivos de la Ley de 1939."<sup>147</sup>

Esta consideración del maestro Raúl F. Cárdenas, ya de por sí lapidaria sobre la Ley López Portillo, se agrega su crítica de jurista eminente sobre el sistema de responsabilidad oficial, desde las normas constitucionales hasta sus leyes reglamentarias: "A pesar de que en las distintas Exposiciones de Motivos de las varias leyes de responsabilidad oficial, se alude a la urgencia de que el Estado provea de las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios, todas nuestras leyes de responsabilidad, inclusive los

---

<sup>147</sup> CARDENAS, Raúl F., Op. Cit., p. 12

preceptos constitucionales, son tan deficientes y desafortunados, que no es posible cumplir con tan nobles propósitos, con leyes tan poco felices."<sup>148</sup>

Las intenciones de establecer una ley que detuviera la rapacería de los funcionarios públicos deshonestos quedaron en eso, en simples buenos propósitos, pues al contrario, al no existir la voluntad política para aplicar la Ley, proliferaron las conductas abusivas y prepotentes, se continuaron las prácticas corruptas en la elección de proveedores y en la adjudicación de obras públicas, solicitando dádivas por realizar su trabajo. Sin ningún cuidado se aprobó esta ley conteniendo una perogrullada jurídica en su artículo primero y en los preceptos transitorios concedió una impunidad a los funcionarios y empleados públicos que eran procesados conforme a la Ley de Responsabilidades de 1940, ya que estableció una diferencia (innecesaria e inútil puesto que el artículo 108 de la Constitución únicamente señalaba que *los altos funcionarios* eran responsables de los delitos comunes y de los delitos oficiales que cometieran durante y en el desempeño del cargo) entre los delitos oficiales y los delitos comunes de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal:

*"Artículo 1° Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley."*

*"Artículo 2° "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros 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 oficiales, 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 a las leyes federales, y por los delitos y faltas tipificados en esta ley. 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."*

Sin embargo, hasta ahí podría estar bien, en cuanto al cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 111, quinto párrafo, en cuanto que éste dispuso

---

<sup>148</sup> *Ibidem.*

que se expidiera una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados, pero posteriormente se confunde o se olvida y deroga los delitos oficiales que se contenían en la Ley de Responsabilidades de 1940:

#### TRANSITORIOS

"**Primero.** La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"**Segundo.** Esta ley deroga la 'Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, de fecha 30 de diciembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Febrero de 1940'.

Estas disposiciones otorgaron la libertad a los empleados y funcionarios que se encontraban privados de su libertad y sobreyó los juicios que se encontraban pendientes por no existir ya la causa que los originó, ya que esta ley vino a quitar al hecho delictuoso por el cual se les instruyó el proceso penal, el carácter de delito que la ley de 1940 le daba, puesto que omitió determinar el cauce que debería darse a los procesos pendientes al entrar en vigor esta ley y no prever en sus preceptos lo que debía considerarse como delitos oficiales competencia de los jueces en materia penal, pues señaló que estos delitos debían ser juzgados por un Jurado Popular.

En efecto, en esta ley se previeron como **delitos oficiales de todos los funcionarios y empleados públicos** aquéllas hipótesis que la ley de 40 señalaba como delitos oficiales de los altos funcionarios:

"**Artículo 3º** Son delitos oficiales, los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. El ataque a la libertad de sufragio;
- IV. La usurpación de atribuciones;

- V. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VI. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
- VII. Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- VII. En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de las ideas.

"Artículo 10° La sanción de los delitos oficiales será la destitución del cargo de que el responsable se encuentre investido e inhabilitación por un término no menor de cinco ni mayor de diez años.

"Las faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gocen de fuero se sancionarán con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo.

"La sanción se impondrá sin perjuicio de reparación del daño, quedando expedito el derecho de la Federación o de los particulares para exigir ante los Tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado."

"En otros términos, esta Ley suprimió el enjuiciamiento penal de los funcionarios públicos distintos de los mencionados en el artículo 108 constitucional y de los empleados públicos; y en su lugar estableció una especie de juicio político a cargo del jurado popular, por los mismos delitos oficiales y con las mismas sanciones que los altos funcionarios, sólo que con un procedimiento diverso."<sup>149</sup>

La confusión del legislador de la Ley de 1980 se derivó, a su vez de la mala redacción y poco entendimiento de la materia del legislador de 1940, que teniendo la oportunidad histórica de corregir y simplificar el sistema de

---

<sup>149</sup> OVALLE FAVELA, José, *La Nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, Legislación y Jurisprudencia*, Gaceta Informativa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Año 9, Vol. 9, Enero - Abril 1980, Ed. UNAM, 1980, pp. 201 y 202

responsabilidad oficial, lo enredó aún más, pero a pesar de ello la ley que comentamos incurrió en más errores al no tomar en cuenta los cometidos por la ley que abrogaba y perpetrar un error más grave al copiar las disposiciones de la ley de 1940 que a su vez habían sido copiadas de la ley de 1896, siendo que ya existía un régimen constitucional diferente y una organización judicial con otras disposiciones en materia penal. En efecto, el artículo 108 de la Constitución de 1917, antes de la reforma de 1982, establecía la regla general sobre la responsabilidad de los altos funcionarios públicos y el quinto párrafo se refería a los funcionarios y empleados:

*"Artículo 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."*

*"Artículo 111.- .....*

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

*.....*

*"De esta manera, la ley que debía expedir el Congreso tenía que distinguir, por una parte, los delitos oficiales que daban motivo al juicio político de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, que debían ser de la competencia de la Cámaras de Diputados y de Senadores, y cuyas sanciones sólo podían ser la destitución y la inhabilitación; y por otra parte, los delitos oficiales de los demás funcionarios y de todos los empleados de la Federación y del Distrito Federal, que daban motivo no a un juicio político, sino a un juicio estrictamente penal, de la competencia exclusiva del jurado popular, y en el cual las sanciones no debían limitarse a la destitución y la*

inhabilitación, sino que podían comprender todas las previstas en las leyes penales ordinarias, incluyendo las penas privativas y restrictivas de la libertad.

La sanción impuesta en el juicio político no impedía, por ser solo una sanción política, que el alto funcionario destituido o inhabilitado fuese procesado por los tribunales penales y se le impusiese una sanción penal, en el caso de que los hechos objeto del juicio político estuviesen también tipificados como delito en la legislación penal ordinaria, como lo previene el segundo párrafo del artículo 111 constitucional. Pero el enjuiciamiento penal de los demás funcionarios y empleados por delitos oficiales ante el jurado popular, sí impedía cualquier nuevo juzgamiento ante los tribunales penales ordinarios por los mismos hechos, pues el hacerlo implicaba someter al funcionario o empleado a dos juicios penales por los mismos hechos, lo que prohíbe el artículo 23 constitucional.<sup>150</sup>

En la Ley de 1896 se previó también que la responsabilidad oficial era exclusivamente inherente a los "altos funcionarios", considerando como tales a los Diputados, Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Despacho, el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados, pronunciándose en el mismo sentido la ley de 1940 al señalar en su artículo primero, como principio general, el que "todos los funcionarios y empleados de la Federación y de Distrito Federal son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados...", esto es que el legislador de 1940 consideró como sujetos de responsabilidad oficial a todos los funcionarios y empleados públicos y previó como responsabilidad oficial las conductas típicas y antijurídicas cometidas en el desempeño de un cargo público, lo cual no tomó en cuenta la ley de 1980 y confundió la responsabilidad común con la oficial.

Aunque en esa época, 1896, pudo haberse justificado el establecer el principio jurídico de responsabilidad, es decir soslayar que por ser alto

---

<sup>150</sup> OVALLE FAVELA, José, Op. Cit., pp. 119 y 200

funcionario de la Federación no se gozaba de impunidad, sino que al igual que cualquier particular era responsable de su conducta, en el año de 1980 no se explica que se hiciera esa distinción, pues era mejor señalar quiénes son sujetos de responsabilidad oficial sin aclarar que también son sujetos de responsabilidad penal, pues de hecho lo son aunque no se mencione en la ley o a pesar de ella, ya que el régimen de derecho no permite esas impunidades.

Sin embargo, al señalar la ley que comentamos en su artículo primero la responsabilidad común y la responsabilidad oficial no sólo incurrió en dicho error de técnica legislativa, sino que lo magnificó a tal grado que tratándose de los Gobernadores de los Estados y de los Diputados a las Legislaturas Locales fue más allá de lo que establecía nuestra Carta Magna, siendo inconstitucional su responsabilidad, toda vez que en el artículo segundo estableció que dichos funcionarios, considerados como "altos", eran responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales y *por los delitos y faltas tipificados en esta ley*, frase esta última que no se encontraba señalada en el texto del artículo 108 Constitucional (antes de la reforma de 1982), debiendo considerarse que al hacerlos responsables de esos delitos se estaba reglamentando dicho precepto de la Ley Suprema en forma contraria a la práctica constitucional.

A este respecto, el maestro Raúl F. Cárdenas opina que fue inconcebible que no se hubiera levantado "una sola voz en contra del artículo 2o. ni en la Cámara de Diputados ni en la de Senadores, que ante la avalancha de leyes, no intuyeron la trascendencia de este precepto, ni menos tuvieron tiempo de leer los ricos antecedentes que tenemos al respecto, ni las obras de González Bustamante, Becerra Bautista, Tena Ramírez, etc."<sup>151</sup>

En el artículo tercero se señaló como delitos oficiales, esencialmente, las mismas conductas consideradas como "delitos oficiales" en la ley de 1870, encontrándose únicamente diferencias respecto a la fracción VII, en la que se agregó que la violación a las garantías individuales debía ser sistemática,

---

<sup>151</sup> CARDENAS, Raúl, *Op. Cit.*, p. 510

además de considerar en la misma fracción como delito oficial la violación, en los mismos términos, de garantías sociales.

Adicionándose también, en este artículo como delito oficial, la fracción VIII, la cual contiene un tipo legal tan general, como todas las fracciones, que hace más ambigua la interpretación de lo que debe considerarse como delito oficial, pues establece como tal: "En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes".

Este precepto legal constituye la parte medular de la responsabilidad política, como bien se estableció en la vigente Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Sin embargo, al ser denominados delitos oficiales se incurrió en la violación del artículo 14 Constitucional, ya que "pretendió tipificar como delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, diversas situaciones generales que de ninguna manera cumplen con los requisitos de tipicidad que se originan en el párrafo tercero del artículo 14 Constitucional, y a mayor abundamiento, dada su vaguedad y su alcance difuso, era poco posible que en la realidad cualquier funcionario federal asumiese alguna conducta que tradujese los resultados previstos desdibujadamente en dicho artículo 13, por lo que respecto a ellos, la ley que comentamos era impráctica y nunca pudo aplicarse en la realidad".<sup>152</sup>

La anterior opinión, respecto de la Ley de Responsabilidades de 1940, es totalmente aplicable al artículo tercero de la ley que comentamos, pues con ligeras variantes se continuó conceptuando como delitos oficiales a situaciones políticas que de ninguna manera podían ser consideradas dentro de lo que entendemos como delito.

El efecto, las conductas que se pretenden sancionar con el carácter de delitos son derivadas fundamentalmente del ejercicio del poder público y pretenden restringir el abuso del mismo, de manera que no se causen

---

<sup>152</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, según cita de CARDENAS, Raúl, F., Op. Cit., p. 547

perjuicios graves a las instituciones políticas, de ahí que se sancionen a través del juicio político.

A este respecto el Diputado González Rubio, en su intervención en la Cámara correspondiente, afirmó que a pesar de que sabía que las situaciones expresadas en el artículo tercero no son delitos, se dejó que apareciera en el mismo la palabra delito, por el motivo de que es el término que emplea la Constitución, razonando que: "La terminología de la ley es penal y no se adapta por el problema Constitucional, pues de lo contrario hubiera habido necesidad de reformar la Constitución, lo que hubiera sido mucho más laborioso y no tendría porqué", y consideraba justificadamente, "que en estos delitos oficiales no va a haber tipificación, porque son generales, porque lo político es general; es un juicio -como se los leía yo de José Luis Mora-, al decir del ilustre Diputado, discrecional, no es de acuerdo con un criterio jurídico, sino es de opinión, de acuerdo con el momento que se está viviendo, se está aplicando esto".<sup>153</sup>

Congruente con su opinión, el Diputado González Rubio se hubiera opuesto a que tales causas políticas se consideraran como delitos, ya que si la ley de 1939 estableció equivocadamente la distinción de delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios y los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados, la ley de 1980 desnaturalizó el juicio político, pues si bien es cierto que esos mal llamados delitos oficiales que contienen situaciones políticas deben ser juzgados por un órgano político, este juicio no puede ser incoado a todos los funcionarios y empleados de la administración pública, toda vez que en ningún momento desempeñan o tienen funciones políticas, lo que se derivó del error que cometió el Constituyente de 1917 al establecer en el artículo 111 Constitucional que los delitos o faltas de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal "serán siempre juzgados por el jurado popular".

Hubiera sido preferible reformar dicho precepto Constitucional que violar la Constitución. A este respecto el autor que seguimos nos dice: "Si la ley de

---

<sup>153</sup> CARDENAS, Raúl, F., *Op. Cit.*, p. 534

39 fue errónea, al establecer una distinción no reconocida por la Constitución, más errónea y más torpe ha resultado la Ley de 79 al pretender, como dice el doctor Burgoa, aplicar al principio aristotélico de igualdad que reza, al decir de ese distinguido jurista: 'tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales', olvidando que no son iguales los funcionarios y los demás funcionarios, y mucho menos los empleados, como lo hemos señalado con anterioridad.

Inclusive, que yo sepa, y quizá sea ignorancia, gracias a la Ley de Responsabilidades de 79, México se ha convertido en el único país que se dice libre en que los empleados pueden ser objeto de un proceso político, y por lo que toca a los funcionarios, hemos hecho ya con anterioridad referencia a los distintos sistemas que recoge la legislación comparada, especialmente por lo que toca a los Estados Unidos de Norteamérica".<sup>154</sup>

De esta manera, la ley de 1980 al prevenir el juicio político para todos los funcionarios y empleados sin distinción fue violatoria de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, pues es correcto incoar juicio político a los altos funcionarios de la Federación, los cuales gozan de fuero, por su conducta política, esto es que si no observan la legalidad al desempeñar sus cargos que tienen incidencia en los intereses públicos, deberán ser juzgados políticamente; pero de ninguna manera quienes no desempeñan funciones que afectan esos intereses, sino más bien su responsabilidad será administrativa o penal, pueden ser juzgados por un juicio de naturaleza política y mucho menos iniciarse la averiguación previa correspondiente por el Ministerio Público, pues además de que no pueden incurrir en esos delitos oficiales, el representante social se encontraba imposibilitado jurídicamente para acreditar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del funcionario o empleado público, por el problema de que las conductas previstas en el artículo tercero no reúnen los requisitos para tenerlos como típicas, antijurídicas, culpables y punibles.

---

<sup>154</sup> Supra, capítulo II, inciso c., p. 68

El legislador de 1980 en esta materia, no supo realizar un estudio jurídico sobre la iniciativa presentada por el Presidente López Portillo, pues si este en su exposición de motivos aducía un principio de igualdad ante la ley para juzgar a todos los funcionarios, altos o no, y empleados públicos por los delitos que preveía en el artículo tercero, no se dio cuenta de las gravísimas repercusiones que tendría, pues piénsese en la falta de garantías a que se encontraban expuestos los mensajeros, los empleados del metro, los choferes de las dependencias públicas, los que en lugar de aplicarles el régimen laboral del artículo 123 Constitucional se les aplicara la Ley de Responsabilidades en 1980, la que los separaba de su cargo y los ponía a disposición de un juez penal por un delito totalmente atípico y antijurídico.

A este respecto es interesante la siguiente cita: "El diputado Juan Manuel Elizondo afirmaba con razón que esta Ley, es una Ley policiaca; ésta es una Ley que va a esgrimir la defensa de la democracia, como la defendió Pinochet, o como la defendió el de Nicaragua, o como se defiende en cualquier parte Hitler mismo con la Social Democracia, para usar los términos amplios y vagos del concepto para perseguir a quien mejor les acomode; el diputado Tavira Urióstegui invocó el principio del nulla poena sine lege; González Schmall, Becerra, en función de sus diferentes ideologías, y otros hicieron valer su inconformidad contra esta Ley, que algunos profesores universitarios solicitaron se estudiara, por su importancia y se meditara con mayor profundidad".<sup>155</sup>

Si las conductas previstas como delitos oficiales denotaban los errores antes descritos, las faltas oficiales no eran menos. El artículo cuarto de esta ley consideraba que "Son faltas oficiales las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las Instituciones y del Gobierno, en que incurran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo".

Lo que se pretendió tratándose de faltas oficiales fue sancionar un grado menor de violación a la legalidad con que deben conducirse los

---

<sup>155</sup> CARDENAS, Raúl, F., Op. Cit., p. 548

funcionarios y empleados públicos, sin embargo no se tomó en cuenta que las faltas cometidas en el desempeño o con motivo de la función pública encomendada se encontraban previstas en el Apartado B del artículo 123 Constitucional, lo cual trajo como consecuencia una confusión entre la responsabilidad laboral y la oficial, sin que se establecieran criterios para hacer la distinción entre una y otra, además de haber considerado una responsabilidad política a funcionarios y empleados que no se encontraban específicamente en el artículo 108 Constitucional.

En materia de responsabilidad oficial carece de importancia la diferencia entre funcionario y empleado, pues ambos estarán sujetos a observar el régimen jurídico en el ejercicio de la función pública encomendada, pero en materia administrativa si tiene relevancia distinguir uno del otro, pues el funcionario si es sujeto de responsabilidad oficial porque el Estado ejerce a través de él sus atribuciones esenciales, es decir lleva a cabo materialmente los fines estatales y para ello está dotado de un poder que se traduce como la facultad de ordenar y decidir; en cambio el empleado es un mero ejecutor, sin facultades legales, o que las ejerce por delegación o reglamentariamente.

Además de la anterior consideración, las faltas oficiales adolecen del mismo error jurídico que se criticó tratándose de los delitos oficiales; ya que no están debidamente especificadas cuáles deben considerarse como faltas, pues si bien es cierto que el artículo cuarto de la ley señala las infracciones leves a los intereses públicos y del buen despacho, no se establecen los elementos que se deben tomar en cuenta para calificar la levedad de la conducta violatoria de dichos intereses públicos, por lo que también caen en la ambigüedad de los delitos oficiales.

Respecto a los procedimientos tratándose de delitos y faltas oficiales, de manera esencial nuestra crítica se refiere al error cometido tratándose de delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gozan de fuero, ya que los sujeta al jurado popular, pues en el artículo 63 señala que: "En los casos de delitos o faltas oficiales, imputados a los funcionarios o empleados de la Federación y del Distrito Federal, que no gocen de fuero, el

procedimiento se incoará en la forma ordinaria, con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicables en cada caso".

Dicho precepto legal le concedía facultades al Ministerio Público para iniciar el proceso para juzgar delitos y faltas oficiales tratándose de sujetos de responsabilidad oficial sin fuero, lo cual era totalmente contrario a los artículos 21 y 14 Constitucionales, olvidándose que las leyes o códigos especiales deben concretar, definir las conductas contrarias a las normas para poderlas castigar.

Los artículos tercero y cuarto de esta ley que comentamos, no definen describiendo o tipificando los delitos y faltas oficiales, pues el Ministerio Público tendría que inventar el hecho por el que se va a seguir el proceso ante el juez común, quien en los términos del artículo 65 y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones debía remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos, esto es al jurado popular "para que aplique, aquí sí, una pena aún cuando no sea corporal, por cuanto que no existe delito sin sanción, delito inventado por el Ministerio Público y aceptado por un juez ad hoc y objeto de un juzgamiento por el jurado popular, situación totalmente distinta del caso del juicio político, al que quedan sometidos un número reducido de funcionarios, responsables de la política del país, cuya situación política debe ser tratada por órganos políticos y resuelta exclusivamente por motivos políticos..."<sup>156</sup>

Respecto al jurado popular la ley de 1980 no aporta ningún dato nuevo, pues en ella persistieron los errores para su integración e instalación previa al proceso que contenía la ley de 1940, tema que tratamos en el inciso anterior y al cual nos remitimos.

El hecho de no haber realizado la reforma al texto Constitucional relativo a la responsabilidad oficial y adecuar la ley reglamentaria de este, trajo como

---

<sup>156</sup> CARDENAS, Raúl F., Op. Cit., p.551

consecuencia dos graves errores que el maestro Raúl F. Cárdenas resume en los siguientes puntos: 1. La derogación de todos los delitos previstos en el artículo 18 de la Ley de 1940 y 2. Crear unos absurdos delitos políticos - nosotros agregáramos las faltas oficiales- de empleados que no ejercen imperio ni función.<sup>157</sup>

Por estas razones se consideró a la ley de 1980, como peligrosa y característica del nacionalsocialismo, pues bajo el supuesto de delitos y faltas oficiales demasiado inciertos, se le concedió al ministerio público la facultad de crear arbitrariamente figuras delictuosas para perseguir a los trabajadores al servicio del Estado, lo que hizo que dicha ley careciera de elementos para perseguir al corrupto, por haber derogado todas las disposiciones del artículo 18 de la ley anterior y creado mecanismos de una inusitada gravedad en contra de la libertad del hombre.<sup>158</sup>

En el capítulo II del Título Quinto, última parte de la Ley, se continuó previendo la inconstitucional figura del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos, ya que tanto en este ordenamiento jurídico cuanto en el de 1940, por una simple sospecha de que el patrimonio de algún servidor público notoriamente sobrepasa sus posibilidades económicas, teniendo en cuenta sus circunstancias personales y la cuantía de dichos bienes, en relación con el importe de sus ingresos y de sus gastos ordinarios, el ministerio público podía investigar la procedencia de tales bienes, obligando al investigado a justificar su legitimidad, presumiendo la ley en caso de no poderse comprobar o justificar esa procedencia legítima, que eran ilícitos, pues al inicio de las investigaciones se procedía al aseguramiento de los bienes, cuya legítima procedencia no haya podido justificar y por esa razón al término de la investigación se ordenaba que pasaran al dominio de la Nación o del Distrito Federal, lo cual era imponer la pena de decomiso que expresamente se prohibía en el artículo 22 constitucional.

---

<sup>157</sup> CARDENAS, Raúl F., Op. Cit., p. 551

<sup>158</sup> Ibidem.

Nuestra opinión de la ley de 1980 coincide con la predicción del maestro José Ovalle Favela, respecto del destino de esta ley: promover el discurso político e ideológico, pero no para obtener la modificación efectiva del actual estado de la administración de justicia y de la administración pública".<sup>159</sup> A lo cual agregaríamos que dado el galimatías jurídico que contenía dicha ley, en algún modo se constituyó en medio eficaz para sancionar la corrupción en la función pública.

#### **D. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 1982.**

Toda vez que en el siguiente capítulo analizaremos algunas consideraciones teóricas de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, en el presente apartado haremos una breve síntesis de los motivos y las circunstancias que rodearon la expedición de este ordenamiento legal como un medio jurídico de enfrentar las conductas que implican responsabilidad oficial; los fundamentos filosóficos y principios jurídicos, políticos y en los que se sustenta la nueva ley vigente, desde su génesis hasta su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

El panorama social que se encontraba latente antes de la toma de posesión de Miguel de la Madrid como Presidente de la República, respecto del ejercicio de la función pública, la inmoralidad social y la deshonestidad de algunos funcionarios y empleados del Estado, era sombrío y desalentador, puesto que quien ocupaba el más alto cargo público y de mayor responsabilidad ante sus connacionales hacía una apología constante del nepotismo y dejaba de castigar conductas ostensiblemente deshonestas que significaban un agravio a la Nación.

En efecto, en el año de 1982 se había presentado un desequilibrio económico como consecuencia de diversas causas que se generaron en algunos sexenios políticos anteriores, por lo cual se desencadenó una crisis financiera, política, social y moral, por lo que en todo el país se respiraba

---

<sup>159</sup> OVALLE FAVELA, José, *Gaceta Informativa*, Op. Cit., p. 205

un ambiente de desaliento y falta de credibilidad en la Administración Pública.

Esta crisis repercutió significativamente en la sociedad y en la función pública, por lo que se llegó a afirmar que: "En el medio social mexicano se había venido reportando un relajamiento en sus costumbres, con un arraigo cada vez mayor de determinadas corruptelas en la administración pública, al grado que lo que antes consideraban vicios sociales como el nepotismo, las comisiones en las obras públicas, el uso de bienes públicos para fines privados, etc., llegaron a establecerse como costumbres ordinarias en distintas esferas del gobierno, lo que fue ocasionando en forma creciente una irritación en el ánimo popular".<sup>160</sup>

Ciertamente, a diferencia de sus antecesores, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado llevó a la práctica la idea de reafirmar y actualizar el sistema de responsabilidad oficial. En congruencia con sus ideas de moralidad social expresadas en su campaña electoral como candidato a la Presidencia de la República, en los primeros días de su gobierno envió al Congreso de la Unión diversas iniciativas para reformar y adicionar la Constitución Política y para aprobar una nueva Ley de Responsabilidades.

Durante su gira de proselitismo político, el entonces candidato presidencial, Miguel De la Madrid pergeñaba el fundamento de la necesidad de una nueva ley: "Existe -lo sé, lo percibo- una demanda popular para una renovación moral de la sociedad mexicana. Los ataques más escandalosos son los que se hacen contra la corrupción del gobierno; pero la corrupción es una enfermedad social y afecta a diversas manifestaciones de nuestra vida social"<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> LANZ CARDENAS, José Trinidad, Op. Cit., p. 133

<sup>161</sup> EZCURDIA, Mario, Miguel de la Madrid, El Hombre, El Candidato, Sus Ideas, Ed. Partido Revolucionario Institucional, México, 1982, p.89

Sin embargo, al proponer una concientización de que los valores éticos habían sido soslayados y debían retomarse para reafirmar el sentido de honestidad y responsabilidad en las conductas sociales, le daba sentido a la renovación moral como programa de gobierno y síntesis de su pensamiento como servidor público: "...No es que estemos inventando una nueva moral, o que estemos predicando una moralidad individual, ni pretendiendo entrar a la conciencia de las personas, estamos afirmando que el país, para seguir vigoroso, para poder seguir construyendo el proyecto nacional de la Constitución de 1917, necesita renovar la actitud de la moral social; necesita acendrar el espíritu de supeditación de cualquier interés personal o de grupo al interés nacional, no es sólo un programa simple de combate a la corrupción dentro de los ámbitos gubernamentales; la renovación moral que yo le propongo a la sociedad mexicana es una actitud en la cual cada persona, cada grupo social, cada gremio, cada institución, renueve su lealtad frente a los intereses de la República y establezca sus propias normas de conducta".<sup>162</sup>

En su discurso de toma de posesión, una vez electo como Presidente de la República, el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado propuso como motivo y fin del ejercicio de su mandato constitucional, un *Programa Inmediato de Reordenación Económica*, entre otros puntos: "Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina, adecuada programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado. La responsabilidad financiera será criterio primordial para vigilar y evaluar el desempeño de los funcionarios públicos. Reglamentaremos estrictamente el ejercicio de las erogaciones presupuestales para evitar dispendio, desperdicio o corrupción. Aprovecharemos lo mucho que se ha logrado, rectificaremos lo que no ha funcionado, haremos las innovaciones indispensables. Sujetaremos el aparato público a la previsión, el orden y a la mas estricta responsabilidad de los funcionarios".

Sucedió a partir de entonces una transformación sustancial en el marco jurídico de la responsabilidad oficial: se reconoció el alto grado de

---

<sup>162</sup> Idem, p. 17

corrupción pública y social; se tomó en cuenta que su origen estriba en que la sociedad busca alternativas -honestas o no, lícitas o no- para evitar el cumplimiento de sus obligaciones morales y jurídicas; se implementaron controles administrativos y financieros a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de reciente creación, otorgándole facultades para la aplicación del nuevo sistema de responsabilidades y para querrellarse, en su caso, o denunciar ante el ministerio Público las conductas delictuosas de los servidores públicos.

En lugar de funcionario o alto funcionario público, la denominación servidor público se cambió el epígrafe que por años había utilizado nuestra Carta Magna y las leyes reglamentarias del Título Cuarto, lo que intenta darle otro sentido, implícito, a la función pública, pues se pretende convencer a quienes desempeñan un puesto o cargo en la administración pública que por ese hecho se es parte del gobierno y por ende los servicios que prestan a la ciudadanía en el cargo encomendado, representan la imagen y la cara del gobierno, el cual está sostenido por el pueblo, en la comunidad a quien se debe la existencia del Estado mismo. Se trata pues, de arraigar la vocación de servicio en todo funcionario o empleado público.

Difícilmente con el cambio de denominación podrá darse un cambio de actitudes en quienes están a cargo de administrar los recursos del Estado, llevar a cabo materialmente los fines estatales y administrar justicia; sin embargo, es sólo un paso en el nuevo enfoque de la responsabilidad oficial .

Lo importante y novedoso de esta ley se encuentra en que ha clarificado, de una vez por todas, las diversas clases de responsabilidad oficial regulando la responsabilidad política y la administrativa. La responsabilidad penal ha quedado debidamente encuadrada en el Código Penal en el Título X, también reformado en ese sexenio mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación 13 de enero de 1983, denominado "De los delitos cometidos por los servidores públicos", con lo que desapareció la confusión que desde 1857 entre delitos comunes, delitos oficiales y delitos del orden común, dejando a la legislación punitiva la tipificación y castigo de conductas ilícitas cometidas en el ejercicio de un cargo público.

Representa un avance importante que el gobierno de Miguel de la Madrid enfrentara real y jurídicamente el problema de la corrupción, puesto que además de reconocer su existencia y el ambiente de tolerancia dentro de la administración pública, envió las respectivas iniciativas de ley para modificar el entorno social en que se desarrollaba esa sucia práctica que no solo había invadido las esferas gubernamentales, sino que también se había llegado a tomar como práctica común en la sociedad, que en lugar de rechazar esas conductas inmorales las había hecho suyas.

Al encontrar que las conductas antisociales de los funcionarios y empleados públicos estaba trascendiendo de manera nefasta a todos los ámbitos de la comunidad, originó la expedición de un nuevo marco jurídico para combatir la corrupción actualizando y adecuando el sistema de responsabilidad oficial en el Derecho Mexicano, por lo que también sirvió de marco legal para enfrentar la crisis económica que había desencadenado a su vez la crisis social en la que afloró la corrupción pública con mayor vehemencia, resintiéndose la estructura institucional pública y privada de nuestro país.

Actualmente se atacan los efectos de ese vicio público, se realizan esfuerzos y se dictan medidas para prevenir y castigar la corrupción, a partir de la ley vigente que comentamos, sin embargo aun no se logra un avance verdadero que pueda dar credibilidad y confianza en las instancias públicas, ya que mientras exista un ambiente de tolerancia florecerá la corrupción, mientras no exista la voluntad política suficiente, real, verdadera, una convicción profunda de honestidad no sólo en el discurso político sino en los hechos, continuará como negocio privado la función pública, tal vez en menor o mayor incidencia, según el carácter y el criterio de quien sea el gobernante en turno. La Ley vigente intenta limpiar el ambiente administrativo y sancionar los abusos por parte de quienes integran la administración pública, pues establece un catálogo de obligaciones al que se ha denominado código de ética del servidor público, en el que éste "...debe entender en su labor, la oportunidad de mejorar a la sociedad de que forma parte; el desempeño de sus responsabilidades constituye la oportunidad de enaltecer la tarea encomendada. Cualquiera que sea su nivel, debe ostentarse con orgullo y solo ser afrenta la

irresponsabilidad, el descuido o la corrupción que denigra a quien los comete, ofende a la comunidad y a quienes trabajamos en este país".<sup>163</sup>

Dicho Código de ética del servidor público se inscribe en el marco de las obligaciones que todo aquel que desempeñe un cargo, comisión o empleo en la función pública debe observar. Estas obligaciones están contenidas en las XXII fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales tuvieron su origen en la concepción de que cambiando las expresiones utilizadas en las anteriores leyes de responsabilidad oficial se va a concientizar a los funcionarios y empleados públicos de la dimensión y el valor del puesto que desempeñan y ubicar su posición ante la sociedad, de ahí que el título tercero de la ley vigente, al darle un epígrafe de responsabilidad administrativa se establezcan las "obligaciones de los servidores públicos".

El origen de estos deberes morales, con fuerza jurídica, que se incorporaron en la ley de la materia, tiene su sustento en la exposición de motivos de la misma: "Se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigencia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan."

A este respecto, cuando se discutió esta ley en la Cámara de Diputados, como cámara de revisión, el Diputado Antonio Gershenson manifestó su opinión en el sentido de que el suspender a un trabajador empleado público por mala conducta (la fracción V del artículo 47 establece que es obligación del servidor público observar buena conducta en su empleo) por su jefe

---

<sup>163</sup> DE LA MADRID HURTADO, Miguel, Cuadernos de Renovación Nacional, Ed. Fondo de Cultura Económica, Tomo IX, México, 1988, p. 13

inmediato, hasta por tres meses de su trabajo es violatorio del artículo 5º Constitucional que establece que un trabajador solamente podrá ser separado de su trabajo por disposición judicial "o por ofender los derechos de la sociedad (sic) no del jefe inmediato", así como se conculcan los preceptos de la Ley Federal del Trabajo -artículo 423 fracción X- y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado -artículo 11 que le otorga supletoriedad a la anterior-, que "señala que la máxima suspensión que puede darse como sanción del trabajador es de ocho días pero aquí el jefe inmediato puede aplicar hasta tres meses."<sup>164</sup>

Si bien es cierto que lo expuesto, en la discusión de esta ley en la Cámara de Diputados, por el Diputado Gershenson podría tener fundamento, también lo es que no hay que perder de vista la importancia y trascendencia que tienen las labores encomendadas a un servidor público, muy distantes a este respecto de las obligaciones que debe cumplir quien no ocupa un cargo público, pues la conducta de éste no implica la función pública que tutela la ley de responsabilidad oficial, por lo que en este sentido el servidor público se encuentra desempeñando una doble función: es servidor público en la Administración pública y como tal está compelido a cumplir las obligaciones que le señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero también es trabajador al servicio del estado y como tal debe cumplir las obligaciones que le señala la Ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que es necesario entonces diferenciar los ámbitos materiales de validez de las normas jurídicas que se les debe aplicar a estos empleados públicos.

Por este motivo, de no separar dichas materias, es que se calificó a la ley de responsabilidad oficial como una Ley laboral disfrazada" y que el Código de conducta ética propuesto por el Poder Ejecutivo "...más bien recuerda al

---

<sup>164</sup> Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Renovación para el Cambio, T. XII, Ed. Dirección de Comunicación Social de la Presidencia de la República, 1985, p.475

Código Di Laboro de Mussolini, o por lo menos, al Mc Cartismo, que se caracterizó entre otras Cosas por las listas negras que están aquí..."<sup>165</sup>

Ahora bien, la ley que comentamos tiene, efectivamente, obligaciones que ya se encuentran contenidas en la Ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y otras que por su naturaleza deben incluirse en este ordenamiento laboral y no dentro de las causas de responsabilidad administrativa, ya que de esta manera se evitaría el problema de aplicar sanciones laborales a conductas administrativas.

De ahí que nuestra propuesta sea en el sentido de depurar las obligaciones que deben cumplir los servidores públicos y únicamente establecer en la ley de Responsabilidad Oficial las que tiendan a evitar conductas corruptas o castigar a quien no cumpla con los principios morales que postula y trata de inculcar el Código de ética de los Servidores Públicos, dejando en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado aquellas que por su naturaleza jurídica deban contenerse en ella y ser sancionadas de manera que se salvaguarden los derechos de los trabajadores.

De haberse realizado un minucioso estudio en las Comisiones Legislativas y de haberse tomado en cuenta las consideraciones de los diputados que participaron en su debate principalmente los que pertenecen a la fracción parlamentaria opositora al partido en el poder, podría tenerse una mejor Ley que tipificara verdaderas causas de responsabilidad administrativa, sin que se hablara de confusiones o perjuicios a los derechos de los servidores públicos que también son trabajadores.

Por un descuido jurídico de los Poderes Ejecutivo y Legislativo se pasó por alto una situación que diez años después de haberse promulgado la ley, podía haberse dejado ya en claro, modificándose al respecto: "... la parte final del primer párrafo del artículo 47 está redactado de manera incoherente, pues al mencionar el procedimiento y las sanciones por responsabilidad administrativa, dice textualmente 'sin perjuicio de sus

---

<sup>165</sup> Idem, p. 476

derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas'.

Si está hablando de los servidores públicos en general, es absurdo que a ellos se les apliquen las normas específicas de las Fuerzas Armadas; quizá se pretendió decir que a los miembros de las Fuerzas Armadas se les seguiría aplicando su derecho propio, o a pesar de que un servidor público incurra en responsabilidad administrativa no pierde sus derechos laborales, tales como antigüedad, jubilación, pensión, etcétera."<sup>166</sup>

Sin embargo, a pesar de lo que se ha expuesto como motivo y fin de esta ley de responsabilidad oficial y de los errores que presenta aún en su fondo y forma, el hecho de haber sido promulgada en los momentos que la sociedad más la requería significa que el nuevo marco legal ha sido oportuno para iniciar el combate a la corrupción en el medio social, jurídico, económico y político mexicano.

Respecto de la aplicación de esta ley, creemos que las corruptelas persisten aunque en menor grado y con menores repercusiones tanto en el erario federal cuanto en el comportamiento de los servidores públicos, puesto que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación vigila su aplicación, entre otras funciones que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (también expedida dentro del marco de la renovación moral de la sociedad) y saber que en cualquier momento puede resultar alguna responsabilidad en su contra, inhibe algún posible acto de corrupción, lo cual es significativo y loable, pero no ha sido suficiente, ya que no es precisamente el resultado que se esperaba, pues también se han cuidado los servidores públicos de crear nuevas formas para aceptar o solicitar dádivas o bien para disfrazar las comisiones en dinero o en especie por autorizar o preferir alguna compra o proveedor o para beneficiarse con obras públicas ante la complacencia o buena fe de algún superior jerárquico que

---

<sup>166</sup> SOBERANES FERNANDEZ, J. Luis, *La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos*, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Manuel Porrúa, S.A., México, 1984, p.133

"ingenuamente" trafica con su influencia ante las autoridades responsables de cuidar el gasto público para dar "impunidad por ignorancia" de sus subordinados.

La evaluación a que se puede llegar retrospectivamente es que ahora se respira un aire de honestidad y de intenciones de ser eficiente y responsable en la mayoría de los servidores públicos, pero el mayor de los problemas continúa, los superiores jerárquicos no se atreven a sancionar a quien incumple con las normas que lo obligan a ser honesto con la Administración Pública a y con el ciudadano y contribuyente, se prefiere sugerir en privado que se tenga "cuidado" al tratar a ciertas personas susceptibles o que se le va a cambiar de adscripción en su oficina o solamente se le conmina a poner mayor atención en sus asuntos y se trata de "solucionar" el asunto con los Secretarios de Estado o Subsecretarios, no tomando conciencia, los perjuicios económicos y sociales de adoptar esas actitudes.

Los bienes tutelados por esta ley, jurídica y moralmente, se encuentran señalados en el artículo 47: "Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para *salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia 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, según la naturaleza de la infracción en que se incurra..."

Los conceptos de los valores morales que pretende salvaguardar este ordenamiento legal, si bien son difíciles de concretar en una definición, la cual limitaría su acepción, si es posible interpretar en qué sentido los emplea la ley, pues la intención del legislador y de la propia iniciativa del Presidente De la Madrid, es la imposición de estos valores, los cuales debemos entender en el contexto que nos señala, acertadamente, el maestro Lanz Cárdenas, quien alude a ellos como los cinco deberes genéricos: "Legalidad, es decir lo contrario de la arbitrariedad, del capricho; honradez, la honestidad y la seriedad y la ética, acompañadas del brazo y por la calle; lealtad, lealtad al Estado, a las instituciones, no a las personas ni a los

partidos, los deberes del servidor público son para la nación que está por encima de esos otros intereses; imparcialidad y eficiencia, la imparcialidad introduce en nuestro derecho administrativo por primera vez después de muchos años de haberse olvidado en el derecho mexicano, exceptuando en la legislación del poder judicial, las restricciones y la prohibición al nepotismo que ya existía desde las leyes de indias que ya quiso regular Morelos y sin embargo se perdió en la etapa de la independencia. . . "167

Estas consideraciones han sido tomadas en cuenta para el desarrollo del programa de gobierno de Miguel de la Madrid, obteniéndose en estos seis años de aplicación del nuevo sistema de responsabilidad oficial, un ambiente de control, orden y disciplina presupuestales que han permitido prever y sancionar irregularidades e infracciones; vigilancia estrecha sobre las áreas más susceptibles a incurrir en desviaciones, y una identificación estratégica de riesgos y debilidades en la administración de los recursos asignados.(1) Esto es por lo que concierne al control del gasto público y el adecuado manejo y aplicación de los recursos patrimoniales.

Por lo que toca a la responsabilidad de los servidores públicos, se ha enfocado el combate a la corrupción a vigilar las riquezas personales de los mismos es decir que el seguimiento de sus ingresos y gastos personales representa un medio de control para castigar a quien se enriquezca de manera ilícita y deshonesto, poniendo énfasis en crear métodos que eviten la burocratización de la función -a través de los programas de simplificación administrativa que se realizan cada vez que se saturan de trámites los procesos para el cumplimiento de obligaciones o la prestación de servicios a cargo del Estado-, vigilar los procedimientos de adquisiciones y obras públicas en la Administración Pública, lo cual es resultado de las reformas y adiciones elaboradas por el Ejecutivo Federal poco antes de la expedición de esta ley de responsabilidad oficial.

Una evaluación global, desde un punto de vista político, la realiza el propio autor de la renovación moral: "En virtud del carácter fundamentalmente

---

<sup>167</sup> LANZ CARDENAS, J. Trinidad, Op. Cit., p. 148

preventivo de la renovación moral, no debemos medir sus resultados por el número de servidores públicos sancionados o denunciados ante las autoridades del Ministerio Público: ni siquiera por el ahorro directo que se obtiene mediante la aplicación de algunos de sus instrumentos...El verdadero avance de la renovación moral se refleja en una Administración Pública más apegada al derecho: con más controles efectivos en el manejo de los recursos públicos, y con procedimientos más simples, transparentes y accesibles a los reclamos de los ciudadanos".<sup>168</sup>

En efecto, el sistema de responsabilidad oficial puesto en vigor en diciembre de 1982 ha significado la transformación de la sociedad, del ejercicio de la función pública y de la aplicación honesta del gasto público, se perciben acciones bien intencionadas, ambiente de honestidad y cuidado de recursos financieros, pero todavía existen los viejos vicios de pretender llegar al puesto o empleo público con el propósito de convertirlo en negocio privado a la primera oportunidad, aunque afortunadamente no en todos los casos; sin embargo es importante no dejar de soslayar que en buena medida las ideas de crear conciencia de honestidad, eficiencia, lealtad y cumplimiento de las normas morales y jurídicas se sustentan en la calidad de la educación que reciben los futuros servidores públicos y en la de quienes la imparten.

---

<sup>168</sup> DE LA MADRID HURTADO, Miguel, La Renovación Nacional, Ed. Diana, México, 1988, p. 47

## **CAPITULO IV**

**Consideraciones Teóricas en  
la Legislación Vigente**

## **A. Clases de Responsabilidad Oficial**

En el presente trabajo nos hemos referido a la responsabilidad oficial, es decir la responsabilidad de las personas que desempeñan un cargo o empleo en la administración pública; sin embargo, sentimos que es necesario señalar un concepto, por muy atrevido que parezca, ya que conociéndolo partiremos del mismo para entender nuestra materia.

Empezaremos por establecer la naturaleza jurídica de ambos términos y de esta manera comprender el alto sentido en que lo emplea la Ley, pues recordemos que "la actuación criminal de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para libertarse de ellos, o bien, puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento importante, signo indudable de decadencia; o bien, ver al gobierno no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que solo lo oprime y lo explota."<sup>169</sup>

Respecto al concepto responsabilidad oficial, existe entre los diversos estudiosos del tema y principalmente del Derecho Constitucional, un consenso general de identificarla con la conducta que tienen los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cuestión esta última determinante como elemento para estructurar el concepto.

Se dice del término responsabilidad que, "al igual que muchos otros términos, su significado está determinado por los usos determinados del lenguaje, más concretamente por el discurso jurídico, es decir, solo representan una especial técnica de presentación; esta peculiaridad obedece a que no obstante los esfuerzos desarrollados para definir el término responsabilidad, consideramos que aún no se ha logrado hasta la fecha en

---

<sup>169</sup> Exposición de Motivos de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

forma satisfactoria, sobre todo cuando dicha palabra presenta gran ambigüedad del significado."<sup>170</sup>

Enrique del Val, por la anterior afirmación, define al término responsabilidad "como un término de técnica de presentación en el discurso jurídico, que sistematiza hechos condicionantes y consecuencias condicionadas e indica las reglas de su uso".<sup>171</sup> Definición muy técnica, sin embargo, con el objeto de precisar un concepto para efectos de este trabajo consideramos aplicable la opinión del maestro Manuel Borja Martínez en el sentido de que "la responsabilidad supone siempre la necesidad de un previo deber de conducta, bien contractual, bien impuesto por la ley".<sup>172</sup>

Este deber conductual implica su cumplimiento, es decir es corresponsivo en la relación jurídica, por lo tanto ese deber traducido como *obligación* le da sentido y contenido a la responsabilidad, tal como se desprende del significado gramatical del término: "la voz 'responsabilidad' proviene de 'respondere' que significa, inter alia: 'prometer', 'merecer', 'pagar'. Así, 'responsalis' significa: 'el que responde' (fiador). En un sentido más restringido 'responsum' ('responsable') significa: 'el obligado a responder de algo o de alguien'. 'Respondere' se encuentra estrechamente relacionado con 'spondere'. La expresión solemne en la forma de la stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación (Gayo, Inst., 3, 92), así como 'sponsio, palabra que designa la forma más antigua de obligación (A. Berger)".<sup>173</sup> El término oficial proviene del vocablo latino officialis y significa "que es de

---

<sup>170</sup> DEL VAL, Enrique, *Responsabilidad Administrativa, Servidores Públicos y ... Op. Cit.*, pp. 94 y 95

<sup>171</sup> *Idem*, p. 96

<sup>172</sup> BORJA MARTINEZ, Manuel, *Op. Cit.*, p. 116

<sup>173</sup> TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, "Responsabilidad", *Diccionario Jurídico Mexicano* T. VIII, México, Ed. UNAM, 1984, p. 44

oficio, o sea que tiene autenticidad y emana de la autoridad derivada del Estado, y no particular o privado".<sup>174</sup>

Utilizando ambos términos, "*responsabilidad*" y "*oficial*" conjuntamente, podemos concluir que la responsabilidad oficial significa *responder de la conducta derivada de una obligación del servidor público, en el ejercicio de funciones inherentes al cargo o empleo que desempeña*, esto es, responder de los actos realizados en el ejercicio de la función pública.

Refiriéndose a lo que se debe entender por responsabilidad oficial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene la siguiente tesis, en la que podemos encontrar los elementos que forman el concepto y que nos señala lo que encierra esta frase -aunque dicha tesis es sobre la interpretación de los artículos 1º y 2º de la Ley de 1940 que distinguían los delitos oficiales de los comunes- que prácticamente nos da el significado de la responsabilidad oficial: "...cuando la ley de 1939 habla de delitos oficiales, se está refiriendo de una manera clara y precisa a los que comete el funcionario o empleado público, relacionados directamente con la función inherente al cargo que desempeña, de modo que **el delito oficial se configura por la actividad ilícita del funcionario o empleado público, realizada dentro de la función o con motivo de ella, y que viola la ley que señala las atribuciones inherentes al cargo que desempeña**; por otra parte, **tal desempeño no viene a ser sino el ejercicio de la función**. En otros términos, *la función pública se precisa en un precepto constitucional o en la ley que lo reglamenta, que fija en cada caso, cuáles son las facultades y deberes que tiene el funcionario o empleado público, para lograr el mejor provecho de su actividad oficial*".<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española, Ed. Espasa Calpe, S.A., 19ª ed., Madrid, España, 1970, p. 936

<sup>175</sup> GUERRERO LARA, Ezequiel y GUADARRAMA LOPEZ, Enrique, (Compiladores), La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1985), Tomo II, Ed. UNAM, México, 1984, pp. 1132 y 1133

Aunque la tesis sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala claramente lo que es la responsabilidad oficial, el legislador de 1980 confundió los términos, al mencionar a ésta como *delito oficial*, pero esto se debió precisamente a que debe a que en la Ley de 1940 se le identificaba como un delito oficial, ya que en la misma se definían como *delitos oficiales* lo que ahora correctamente se denominan *causas de juicio político* y que en la Ley de 1980 se continuó llamando *delitos oficiales*, pudiendo haber corregido esta situación en cuanto a lo que debemos entender por responsabilidad oficial y sus diversas clases.

La tesis de la Suprema Corte de Justicia, en la última parte, establece el sentido de la responsabilidad oficial, en una relación directa entre la conducta y las obligaciones de los servidores públicos; esto es, se precisa en un precepto constitucional o en una ley las facultades y deberes que tiene el funcionario o empleado público en el ejercicio de su cargo y al tener una conducta oficial, ésta lo hace imputable de sus actos y responsable de los mismos, por lo tanto este es el contexto y fundamento por el cual es sujeto un servidor público del marco legal que por su cualidad personal, el desempeñar un cargo público, le es exigible un comportamiento conforme a su investidura, no como un miembro de la sociedad sino como parte de la administración pública o del Estado.

Las facultades y los deberes que tiene el servidor público en el ejercicio de la función pública se señalan en las leyes respectivas, correspondiente al área de su competencia, pero la exigencia del cumplimiento de tales facultades y deberes, así como su sanción en caso de incurrir en contravención a la conducta oficial señalada por las propias leyes, se encuentra en el artículo 109 constitucional y en el artículo 47 de su Ley Reglamentaria: *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

En efecto, el artículo 109 constitucional establece, con una mejor técnica jurídica, los fundamentos generales del sistema de responsabilidad oficial sobre los que deben prevenirse las leyes estatales y la propia Ley reglamentaria del Título IV Constitucional, es decir señala "los lineamientos

generales sobre los que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos, deslindando con claridad las diversas clases que pueden presentar. . ." 176

A este respecto, el maestro René González De la Vega señala que "el vigente artículo 109 viene a cortar de tajo con la problemática planteada durante décadas, relativa a la confusión en el ámbito material en este Título IV, al definir con claridad, los tres tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, la política, cuyos sujetos y procedimientos se describen en el artículo 110; la administrativa, desarrollada en el numeral 113 y la penal, que tiene previsto su juicio de procedencia, con señalamiento de sujetos y procedimiento en el artículo 111" 177 que también prevé la responsabilidad civil.

De acuerdo con la fracción I del artículo 109 de nuestra Ley Suprema, la responsabilidad política es considerada como aquella conducta del servidor público que en ejercicio de sus funciones incurre en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, estableciéndose en la ley reglamentaria del Título IV Constitucional los supuestos jurídicos considerados como causas de responsabilidad política, por lo que el artículo 7º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina las conductas por las cuales, por afectar los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, se incurre en responsabilidad política y se imponen sanciones de esa naturaleza.

---

176 OROZCO HENRIQUEZ, José de J., "Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Manuel Porrúa, S.A. - UNAM, México, 1984, p. 115

177 GONZALEZ DE LA VEGA, René, El Régimen Constitucional de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, S.A., 1983, p. 407

A reserva de que analicemos con más detalle la responsabilidad política sirvanos la siguiente definición que de la misma hace el maestro Orozco Henríquez: "Es necesario advertir que de acuerdo con nuestro sistema jurídico se utiliza la expresión 'responsabilidad política' como aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal común".<sup>178</sup>

Sobre la responsabilidad política, la exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente, señala que se sanciona con destitución e inhabilitación y se sujeta a un procedimiento de juicio político, de naturaleza materialmente jurisdiccional. Al respecto, sobre este juicio, que menciona la fracción I comentada, el maestro Soberanes Fernández considera que "esta fracción está de más, pues el artículo siguiente reglamenta con más detalle dicho juicio político".<sup>179</sup>

En efecto, podríamos considerar que existe razón en la aseveración anterior del, sin embargo, es conveniente haber señalado lo que debe entenderse por responsabilidad política en el precepto constitucional que antecede al que regula el procedimiento para la aplicación de sanciones, pues en los textos constitucionales y legales anteriores existía confusión, ahora el legislador prefirió pecar de abundar en aclaraciones que carecer de la suficiente información para su interpretación y aplicación oportuna, eficiente e imparcial.

Las sanciones que se aplican a quien incurre en una de las causas de juicio político son también de naturaleza política, ya que se trata de destitución e inhabilitación del servidor público responsable y solo en el caso de que la

---

<sup>178</sup> OROZCO HENRIQUEZ, Jose de J. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México, Ed. UNAM, 1985, p. 269

<sup>179</sup> SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, "El Régimen de Responsabilidades de Servidores Públicos del Nuevo Título Cuarto de la Constitución", Reformas Legislativas 1982-1983, México, Ed. UNAM, 1983, p. 65

conducta política que es sancionada tipifique también algún delito será necesario la declaración de procedencia para que se determine la responsabilidad penal del servidor público y se sancione en su caso, ante los Tribunales ordinarios.

Para el maestro Fix Zamudio la responsabilidad penal "se traduce en el castigo de los delitos comunes u oficiales que cometa el funcionario respectivo",<sup>180</sup> tomando todavía la denominación de delitos oficiales que utilizaban las leyes de 1870, 1896, 1940 y de 1980, que además de tener una denominación incorrecta, son distintos de los delitos comunes y ya no tienen significación en nuestro sistema de responsabilidad oficial vigente.

En la exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades vigente se dejó muy claro que esta distinción provocaba confusión, señalando que: "En primer término, liquida la desafortunada confusión entre 'delitos y faltas oficiales' y 'delitos comunes', que fue uno de los factores que contribuyó a la inaplicación de las leyes que en esta materia han estado en vigor en las últimas cuatro décadas: *la responsabilidad penal, como ya se asentó, se regula por las leyes penales*".

En esta fundamentación de la reforma constitucional, a la fracción II del artículo 109 constitucional establece el principio rector de la responsabilidad penal: "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal...", de esta manera se aplica y actualiza, según su exposición de motivos, el "criterio primigenio de la democracia: Todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales.

Los servidores públicos que cometan delito podrán ser encauzados por el Juez Ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados".

---

<sup>180</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, *Op. Cit.*, p. 60

La declaratoria de procedencia constituye un requisito de procedibilidad para iniciar la averiguación previa en contra del servidor público que haya cometido algún delito, según lo previene el artículo 111 constitucional en su primer párrafo, en el que establece que *para proceder penalmente contra:*

- a). *Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;*
- b). *Los Ministros de la suprema Corte de Justicia de la Nación;*
- c). *Los Secretarios de Despacho;*
- d). *Los Jefes del Departamento Administrativo;*
- e). *El Jefe del Departamento del Distrito Federal;*
- f). *El Procurador General de la República;*
- g). *El Procurador General de Justicia del Distrito Federal,*

*por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpaado.*

En el anterior texto constitucional se le denominaba desafuero a la declaración de procedencia, "cuyo significado y alcance jurídico siguen siendo exactamente los mismos".<sup>181</sup>

Es precisamente por esta razón que la Ley Reglamentaria del Título IV Constitucional de 1979, regulaba todavía los principios de la Constitución de 1857 plasmados en la de 1917 y que sin reformar ésta se promulgó una ley de responsabilidades que no mejoró el sistema, sino vino a confirmar que esta materia "no siempre ha estado totalmente esclarecida sino que, incluso, con la antigua terminología constitucional que aludía a 'delitos oficiales' y delitos comunes' se propiciaron diversas confusiones y hasta impunidades".<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> OROZCO HENRIQUEZ, Jose de J., Régimen... *Op. Cit.*, p. 121

<sup>182</sup> OROZCO HENRIQUEZ, José de J., Constitución... *Op. Cit.*, p. 268

Por otra parte, con la disposición de remitir el castigo por la comisión de delitos a la legislación penal, se suprimió atinadamente el procedimiento ante el jurado popular, que en el artículo 111 constitucional anterior preveía para los mal llamados delitos oficiales que no eran otra cosa que causas de juicio político, y que cuando llegaban a aplicarse, no daba más luz para esclarecer esta materia, pues "en la práctica, por lo general, concluía con la absolución del procesado por dicho jurado, atendiendo a 'razones de equidad', pues se estimaba que sólo se procedía en contra de carteros y mecanógrafas en tanto se dejaba impunes a los funcionarios de mayor jerarquía".<sup>183</sup>

De acuerdo a como se encuentra redactada la fracción II del artículo 109 constitucional, al referirse a la comisión de delitos por servidores públicos, para el estudio de dicha responsabilidad se debe partir del concepto que nos da el artículo 7º del Código Penal sobre delito: es el acto u omisión que sancionan las leyes penales. Concepto en el cual se sustenta dicha fracción, estableciéndose para esta clase de responsabilidad la modalidad de la declaración de procedencia para ciertos servidores públicos, por lo que si no fuera por esta circunstancia, la ley penal se aplicaría indistintamente a todo ciudadano servidor público o particular común.

La fracción III del artículo 109 constitucional señala la responsabilidad administrativa, al indicar que: "se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones". Esta hipótesis legal no había sido contemplada en ninguna ley de responsabilidades anterior, siendo un principio ético que la ley reglamentaria vigente establece como un bien jurídico tutelado y con base en la renovación moral propuesta por el presidente De la Madrid, afirmando éste en la exposición de motivos que la ley vigente supera una deficiencia que había venido mostrando nuestra legislación: la falta de un sistema que regule la responsabilidad

---

<sup>183</sup> OROZCO HENRIQUEZ, José de J., Régimen... Op. Cit., p. 121

administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y la moral."

La responsabilidad administrativa contiene principios éticos que entran al terreno de la subjetividad -porque en el terreno de lo moral una conducta puede ser interpretada de diversas maneras- pueden originarse sanciones que podrían ser injustas, ya que no señala el criterio sobre el cual se interpretarían y aplicarían estas causas de responsabilidad administrativas, ni tampoco define lo que debe entenderse por lealtad o eficiencia, aunque debemos tener por cierto que "la lealtad que demanda dicha fracción se refiere hacia las instituciones jurídicas del Estado, más no hacia determinado funcionario, grupo o partido político".<sup>184</sup>

Si en el texto constitucional se deja poco clara la hipótesis jurídica, en la ley reglamentaria se enlistan 22 fracciones en el artículo 47 "que han sido redactadas en forma tan vaga y genérica, que las autoridades encargadas de aplicarlas se verán dotadas de amplísimas facultades discrecionales que les permitirán sancionar, prácticamente sin necesidad de una razón de peso, a cualquier servidor público, subordinado suyo".<sup>185</sup>

Sin embargo, ésta crítica puede tener su atenuante si consideramos lo que la exposición de motivos de la ley sostiene, no con poco optimismo, que "en las reformas al Título Cuarto de la Carta Fundamental se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público conforme a ellos... establece un sistema nuevo que tenga bases sólidas y efectividad creciente... Se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público".

---

<sup>184</sup> OROZCO HENRIQUEZ, José de J. Constitución... Op. Cit., p. 265

<sup>185</sup> SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, Op. Cit., p. 75

El concepto de responsabilidad administrativa que nos da el maestro Burgoa coincide con lo asentado en la parte conducente de la exposición de motivos, pues señala que "la responsabilidad administrativa se origina, comúnmente, en el hecho de que el funcionario público no cumple sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal."<sup>186</sup>

Pero el hecho de que no haya sido prevista esta responsabilidad en las anteriores leyes reglamentarias, era porque tales obligaciones legales de los funcionarios y empleados públicos se encontraban dispersas en leyes específicas administrativas y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que posteriormente estudiaremos el posible conflicto que pudiera existir entre ambos ordenamientos legales que contienen obligaciones de servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por otra parte, la exposición de motivos de la vigente ley señala que "la iniciativa establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, las cuales según el caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal". Sin embargo, aquí también se presenta un problema, respecto a la interpretación que podría darse a lo establecido en el artículo 109 constitucional, sobre cómo calificar la lealtad, ¿se podría hablar de grados de lealtad en los que se castigaría administrativa o penalmente, según el grado de deslealtad o el daño causado por ser desleal a las instituciones jurídicas de la nación?

El maestro Soberanes Fernández señala a este respecto, refiriéndose a la fracción III del artículo 109 constitucional: "La primera pregunta que nos plantea esta fracción es ¿qué objeto tiene?, ya que no está dando criterios para determinar cuándo procede sanción penal y cuándo administrativa; en efecto, piénsese en una omisión que afecte la legalidad debida, ¿cómo se castiga?, ¿penal o administrativamente?, u otro caso en que afecte la honradez que deba observarse en el desempeño de un cargo ¿cómo se sancionará?. De la lectura de la fracción invocada parece desprenderse que

---

<sup>186</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 543

será de manera administrativa, sin embargo en muchos casos la gravedad del asunto ameritará que se castigue penalmente; ahora bien, la Constitución no establece el criterio para saber cuándo deba proceder un tipo de sanción u otro, en consecuencia ¿qué objeto tiene esa fracción?."187

El artículo 113 constitucional establece con más detalle lo relativo a la responsabilidad administrativa, puesto que remite a la ley reglamentaria el señalamiento de las causas de la misma, las autoridades competentes para exigirla y aplicarla, el procedimiento y las sanciones, que van desde el apercibimiento, la amonestación pública y privada hasta la suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas que no deberán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados que señala el precepto constitucional.

La responsabilidad administrativa responde siempre a lo que en la doctrina se ha denominado "poder disciplinario del Estado", que el maestro Serra Rojas conceptualiza así: "El poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo. El poder de represión disciplinaria permite a la administración corregir los errores y anormalidades en los servicios públicos, encauzando la acción administrativa con eficiencia y moralidad."188

Este poder disciplinario ha sido enmarcado en el derecho laboral de los trabajadores al servicio del Estado y no en la responsabilidad oficial, como debe ser, puesto que precisamente este sistema pretende sancionar las conductas indebidas que van en contra del ejercicio de la función pública, es decir el incumplimiento de los deberes que impone el desempeño de un cargo, puesto o comisión oficial, evitándose la dispersión de disposiciones

---

187 SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, Op. Cit. p. 68

188 SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., 10ª ed., Tomo I, México, 1981, p. 465

de nuestra materia y la duplicidad de normas que sancionan las conductas ineficientes o inmorales dentro de la misma función pública.

Es importante señalar que algunas sanciones impuestas en ejercicio del poder disciplinario de la administración pública son las mismas que las aplicadas en el sistema de responsabilidad oficial tratándose de las responsabilidades administrativas, pues se habla de apercibimiento, suspensión de empleo, cese y en ocasiones como sanción laboral, pérdida de derechos escalafonarios, traslado de destino o de residencia, (artículos 45 y 46 de la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado).

Se afirma que por medio del poder disciplinario "se asegura el cumplimiento de la relación jerárquica y de los deberes que impone la función pública".<sup>189</sup>

No es explicable sin embargo, que ese poder disciplinario se contenga en dos ordenamientos legales y no pueda distinguirse el ámbito de aplicación de los mismos, -Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su parte relativa a la responsabilidad Administrativa y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado- ya que no puede darse una distinción objetiva entre una y otra, pues ambas contienen disposiciones sobre los deberes que la función pública impone a los servidores, funcionarios y empleados públicos; por lo que sería interesante analizar cuándo la naturaleza de un deber incumplido cae dentro del derecho laboral, como poder disciplinario del Estado y cuándo en el sistema de responsabilidad oficial, como causa de responsabilidad o falta administrativa, aunque en nuestra opinión, tratando de integrar y unificar este sistema, sería conveniente que el poder disciplinario se enmarcara con la responsabilidad administrativa en la ley laboral de los burócratas y suprimirla de la Ley de Responsabilidades, reservando ésta para castigar conductas inmorales únicamente, a efecto de castigar verdadera y severamente la corrupción en la función pública, que es el fin de este sistema y no la aplicación del poder disciplinario.

---

<sup>189</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit., p. 465

Además de estas clases de responsabilidad oficial, también existe la responsabilidad civil de los servidores públicos que fundamentalmente consiste en la acción indemnizatoria por los daños y perjuicios que en el ejercicio o con motivo de sus funciones ocasione el funcionario o empleado público. Respecto a esta responsabilidad el artículo 111 constitucional únicamente establece que: "en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia", refiriéndose a que si por cualquier motivo un servidor público celebra a título personal un acto civil, contractual o realiza un hecho ilícito o causa daño con su vehículo a otro, debe responder por esa conducta cumpliendo lo pactado o reparando los daños ocasionados, sin que por el cargo que desempeñe pueda ser eximido de ello y tampoco que sea necesario realizar el procedimiento de declaración de procedencia para intentar la acción judicial correspondiente, aunque el servidor goce de fuero constitucional, esto es, el sistema de responsabilidad oficial no prevé ningún régimen particular en esta materia.

En efecto, no es esta la responsabilidad que nos interesa propiamente, puesto que en el ámbito personal no se fija la responsabilidad oficial sino el ejercicio de un cargo público y su conducta en el desempeño del mismo es lo que trasciende dentro de la función pública. A este respecto, no existe precepto alguno en la Ley de Responsabilidades que regule o reglamente esta clase de responsabilidad, remitiéndonos la exposición de motivos de la misma al Código Civil vigente: "Para la responsabilidad civil de los servidores públicos, se estará a lo que dispone la legislación común".

Así pues, esta clase de responsabilidad la encontramos enmarcada dentro de los hechos ilícitos, ya que el Estado es responsable en cuanto a los actos jurídicos en los que interviene, pues tratándose de responsabilidad contractual, el Estado no puede desvincularse del servidor público que actúa como su representante y éste no puede ser imputado u obligado al cumplimiento de las obligaciones derivadas de dicho acto jurídico, sino directamente el Estado, por lo que la responsabilidad civil del servidor público la encontramos en los hechos ilícitos, pues aquí el funcionario es responsable de reparar el daño que cause, puesto que el Estado no tiene

conciencia como ente jurídico para actuar con dolo o ilícitamente, es por ello que "la responsabilidad civil de los servidores del Estado se origina siempre que la falta de éstos ha causado perjuicio a la administración o a los particulares..."<sup>190</sup>

De acuerdo con la anterior afirmación, se desprende que cuando el ejercicio o con motivo del desempeño de un cargo público un funcionario o empleado del Estado causa un daño o un perjuicio a éste, será sancionado conforme al sistema de responsabilidad oficial, según la naturaleza de la conducta dañosa, ya sea política, penal o administrativa, tal como afirma el maestro Serra Rojas: "Todo menoscabo en el patrimonio del Estado debe repararse civilmente. Corresponde a la legislación administrativa fijar la naturaleza de esta acción y los procedimientos para hacerlos efectivos".<sup>191</sup>

Nos queda entonces la responsabilidad civil de los servidores públicos ante terceros, que parte de lo dispuesto por el artículo 1910 del Código Civil que establece: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de la culpa o negligencia inexcusable de la víctima". Este daño tiene que ser en ejercicio o con motivo del desempeño de un cargo público para que se aplique el sistema de responsabilidad oficial, que en materia civil se encuentra en el artículo 1928 que establece: "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y solo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado".

El artículo 1928 contiene una disposición que no se ha aplicado en la práctica de manera frecuente, podríamos incluso afirmar que ha caído en

---

<sup>190</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Op. Cit.*, p. 466

<sup>191</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Op. Cit.*, p. 466

desuso por el no ejercicio de la acción contenida en el mismo, ya que responsabiliza al Estado de los daños que causen sus funcionarios en el ejercicio del cargo, pero sólo de manera subsidiaria, lo que trae como consecuencia una irresponsabilidad del Estado, al no poder imputarle responsabilidad en el caso de los daños ocasionados con motivo de una calle en mal estado y que la administración pública está obligada a reparar y pasan meses sin que suceda y causa daño a los automóviles que transitan por ahí, daño que debe reparar por no mantener en buen estado dicha calle.

Lo que nos interesa es la responsabilidad oficial de los servidores públicos en materia civil, que como ha quedado asentado se traduce en "la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otro, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo"<sup>192</sup>, siempre que esos daños sean causados en ejercicio o con motivo del cargo que desempeña el servidor público.

Es importante señalar que "la responsabilidad civil -regida por el Código Civil- se limita a los actos ilícitos no delictuosos, ya que cuando el ilícito civil constituye al mismo tiempo un delito, será aplicable la ley penal".<sup>193</sup>

Ahora bien, la responsabilidad subsidiaria del Estado que mencionamos, tiene su fundamento en el principio de que el derecho vigente atribuye una responsabilidad a las personas morales o entes jurídicos, por los hechos de sus agentes en el desempeño de sus funciones, atento a lo que dispone el artículo 1918 del Código Civil; sin embargo, es clara la idea de que el servidor público está obligado a reparar los daños y perjuicios que ocasione a terceras personas en ejercicio de sus funciones, pero hace falta la regulación específica de la responsabilidad del Estado cuando se causen daños por el ejercicio del poder de que está investido, pues "no siempre ha sido admitida. Se ha contrapuesto a la idea de responsabilidad la noción de

---

<sup>192</sup> BEJARANO SANCHEZ, Manuel, Obligaciones Civiles, Ed. Harla, S.A., de C.V., Col. Textos jurídicos Universitarios, México, 1980, p. 246

<sup>193</sup> BORJA MARTINEZ, Manuel, Op. Cit., p. 121

soberanía, consagrando por esa vía el principio de la irresponsabilidad del poder público... "194

Hemos insistido en la responsabilidad del Estado porque creemos que en esta materia existe contradicción y confusión en la aplicación de disposiciones legales, al encontrarse disposiciones administrativas y civiles para regular la acción indemnizatoria en contra del Estado y en contra del servidor público. Sobre la aplicación de disposiciones legales administrativas o civiles en los casos de acción indemnizatoria, el maestro Borja Martínez nos dice: "En ausencia de disposiciones de derecho administrativo que en forma general regulen la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares será menester aplicar en principio, las disposiciones del derecho común, y solo en aquellos casos en los que exista alguna norma de excepción, señalada en el derecho administrativo, deberá considerarse ésta en primer término respecto de las reglas del derecho civil... pero si el daño al tercero ha sido causado por el funcionario en ejercicio de sus atribuciones, entonces habrá que proceder de modo análogo al señalado por el Estado, esto es, sólo en ausencia de disposiciones expresas contenidas en el derecho administrativo cabrá la aplicación del derecho común."195

## **B. Sujetos de responsabilidad oficial y sujetos de juicio político**

A partir del Decreto de reformas y adiciones publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, el Título cuarto constitucional se denomina: "De las responsabilidades de los servidores públicos", por lo que se tiene la idea de que el término "servidores públicos" sustituyó al de "funcionarios y empleados públicos", lo cual no es del todo cierto.

---

<sup>194</sup> BORJA MARTINEZ, Manuel, Op. Cit., p. 127

<sup>195</sup> Idem., pp. 128 y 129

A través de nuestras constituciones y de sus leyes reglamentarias se han utilizado diversos términos para denominar a los sujetos de responsabilidad oficial y de juicio político: "altos funcionarios", "funcionarios y empleados", agentes del gobierno", "agentes públicos" y, por supuesto "servidores públicos"; sin embargo, hay que tener en cuenta que también existe otro término, "trabajador al servicio del Estado", que si bien pertenece al ámbito del Derecho del Trabajo, tiene una connotación que podría confundirse con el término utilizado por el sistema de responsabilidad oficial.

Es importante señalar que la responsabilidad oficial deriva del ejercicio de la función pública, de ahí que existan ciertas obligaciones que normen su desempeño y que se tengan como delitos las conductas que impliquen corrupción de dicha función. Situación distinta de las obligaciones que se derivan de subordinación jurídica entre el Estado, en su carácter de patrón, y el servidor público, en su calidad de trabajador al servicio del propio Estado, ya que "por el solo hecho de estar reglamentadas las relaciones jurídicas entre el Estado y sus servidores en el artículo 123 constitucional, dentro del título denominado 'Del Trabajo y de la Previsión social', la relación entre el Estado y sus trabajadores constituye una relación de derecho laboral."<sup>196</sup>

Esta relación jurídica de trabajo se deriva del nexo jurídico que se establece entre el hombre que ofrece su capacidad de trabajo y aquel que va a aprovecharla -Estado como ente abstracto- o a cuya autoridad quedará sometido para el desarrollo de la labor que va a emprender.<sup>197</sup>

Por lo tanto, de ese vínculo se derivan las obligaciones que en el desempeño de su trabajo debe cumplir el trabajador al servicio del Estado, así como sus derechos, pero atendiendo a sus deberes, de estos es que se deriva el poder

---

<sup>196</sup> TRUEBA URBINA, Alberto, et. al., Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Ed. Porrúa, S.A., 20ª ed., México, 1987, p. 16

<sup>197</sup> GUERRERO, Euquerio, Manual de Derecho del Trabajo, Ed. Porrúa, S.A., 3ª ed. México, 1980, p. 25

disciplinario del Estado para sancionar el incumplimiento de los mismos, por lo que las obligaciones que impone una ley administrativa para el desempeño del trabajo encomendado, como son el obedecer al superior jerárquico, tratar con respeto al público con el que tenga que atender, deben contenerse en la ley laboral y no en la Ley de Responsabilidades, la que debe circunscribirse a regular y sancionar las conductas realizadas en ejercicio de la función pública.

De lo asentado anteriormente podemos afirmar que para efectos de la responsabilidad oficial, el termino de trabajador al servicio del Estado no es aplicable. Ahora bien, el termino de servidor publico, tampoco es correcto, pues su incorporación al Título Cuarto Constitucional obedeció a motivos políticos, mas que a propósitos de sistematización jurídica o a la naturaleza del cargo desempeñado.

En efecto, la intención de utilizar dicho término fue con el objeto de darle un sentido al empleo, cargo o comisión encomendado para el desempeño de la función pública, según se expresa en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1982: "No es compatible servir en puestos públicos y simultáneamente tener negocios cuya actividad se funda en relaciones económicas con el gobierno. Esta dualidad es inmoral: o se gobierna o se hacen negocios. Los empleos, cargos o comisiones EN EL SERVICIO PÚBLICO no deben ser botín de nadie, sino salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia con que hay que SERVIR LOS INTERESES DEL PUEBLO...Es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el Título Cuarto Constitucional que actualmente habla de 'las responsabilidades de los funcionarios públicos' se cambia al de 'responsabilidades de los servidores públicos. Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del SERVICIO A LA SOCIEDAD QUE COMPORTA SU EMPLEO, CARGO O COMISIÓN."

Esta intención no tomó en cuenta que no pueden significar lo mismo un empleo público que un servicio público, por mas pretensión o idea de servir al pueblo, pues recuérdese que un servicio publico lo pueden prestar los

particulares y no por ello se encuentran sujetos al régimen de responsabilidad oficial, ya que "el servicio público es una creación del Estado el cual atiende a su organización y funcionamiento, con los elementos legales y materiales que le son necesarios."<sup>198</sup>

Por lo tanto, podemos afirmar que el servicio público forma parte de la función pública, la cual no puede confundirse con aquél, aunque bien es cierto que los servidores públicos son también prestados o concesionados por excepción a particulares; el servicio no es el objeto de protección del sistema de responsabilidad oficial y mucho menos puede significar empleo público, como pretende hacerlo el artículo 214 del Código Penal, al tipificar como delito el ejercicio indebido de "servicio público", que en realidad se refiere a un empleo público.

La función pública contiene el conjunto de los fines que persigue el Estado, es decir los tres ámbitos de acción del mismo, legisla, administra e imparte justicia, por lo que en este sentido "la función es un concepto institucional, mientras que el servicio público actualiza y materializa la función. Podemos decir, en resumen, que en la actividad de la administración es posible distinguir la función pública del servicio público. Mientras en la actividad del Estado, la legislación y la justicia se caracterizan siempre por ser el ejercicio de una función pública, la actividad administrativa comprende, además del ejercicio de la función pública, el de los servicios públicos. Es necesario limitar el concepto de servicio público solamente a aspectos de la actividad administrativa y contraponerle el concepto de función pública como forma superior de manifestación de la misma actividad".<sup>199</sup>

Por lo tanto no podemos estar de acuerdo en que a los sujetos de responsabilidad oficial se les denomine "servidores públicos", solo porque se pretenda que quienes están encargados de llevar a cabo los fines del Estado deben servir al pueblo, ya que con el hecho de ser trabajador del

---

<sup>198</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit., Tomo I, p. 111

<sup>199</sup> DIEZ, Manuel, M., según cita de SERRA ROJAS, Op. Cit., p. 106

propio Estado lleva implícita la obligación de desempeñar con eficiencia su trabajo, por lo que el motivo aducido es totalmente político y no sustancialmente jurídico, como sería el caso al continuar llamándoles funcionarios y empleado, aun cuando se adujera que se discrimina jerárquicamente a unos y otros, pero tal crítica no tendría valor suficiente, puesto que esa separación debe existir por la naturaleza de las labores que desempeñan, las cuales tienen distinta importancia y trascendencia en el ejercicio de la función pública.

Se ha aducido como razón para utilizar esta denominación de servidor público, que el prócer Dn. José Ma. Morelos y Pavón se proclamó a sí mismo "Siervo de la Nación" y de ahí que se deba utilizar como nuevo término para quienes sirven en el Estado, según el dictamen de la Cámara de Senadores al aprobar la reforma constitucional, en el que se reconoce la procedencia del cambio de términos, señalando que: "De esta manera se rescata un principio nunca abandonado por el convencimiento popular, de que es la idea de servicio y entrega la que ha de guiar en todo tiempo a los trabajadores de las entidades públicas, fundamentalmente porque el pueblo mexicano recogió la herencia de José María Morelos y Pavón, quien con verdadero amor a la Patria se llamó a sí mismo 'El Siervo de la Nación'. La sustitución del término 'funcionario' por el de 'servidor', ...resulta adecuada y permite englobar en una definición común el conjunto de las personas que se desempeñan en la Administración Pública Federal y en la del Distrito Federal, así como a los que sirven a los otros poderes de la Unión. Se abandona, por lo tanto, la designación de funcionario, y se adopta la de servidor, pues no es la función la que ha de distinguir a quien cumple cometidos institucionales en el gobierno, sino precisamente el servicio a los demás. La función lleva aparejada la idea de distinción, prerrogativa y privilegio; mientras que el servicio constituye el elemento total de la solidaridad con que han de guiarse las conductas colectivas." Estas consideraciones, al margen de la idea de tener como prerrogativa el ser funcionario, es a todas luces política y nos atrevemos a pensar que tiene un tanto de demagogia, lo cual desvirtúa la nueva denominación.

Ante todo lo afirmado, hay que recordar que el artículo 28 constitucional, reformado mediante decreto publicado en el D.O.F., el 3 de febrero de 1983, señala que: "El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar *la prestación de servicios públicos* o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan..."; encontrándonos que el servicio público no va en función, ni puede darle sentido al término de servidor público.

Para proponer el término sujeto a discusión, se argumentó en la Exposición de motivos, además, que el mismo fue inspirado en un principio igualitario, lo cual viene a ser el colmo, a decir del maestro Mariano Jiménez Huerta: "...la expresión 'servidores públicos' responde a una concepción altamente autoritaria. Pues en la hora actual en que las leyes y las corrientes sociales tienden a elevar el rango libertario y la dignidad social de las personas, la expresión 'servidores públicos' encierra una idea de subordinación y obediencia que menoscaba la calidad y dignidad de las personas y es más propia de un Estado totalitario que de un Estado de Derecho."<sup>200</sup>

En el mismo sentido se pronuncia el maestro Raúl Carrancá y Rivas, al referirse a la Ley de Responsabilidades vigente: "En los términos de la nueva ley la amplitud del concepto es tal que un simple bolero o lustrado de calzado desempeña sin duda un empleo en la Administración Pública Federal centralizada si trabaja, por ejemplo, en una de las Secretarías de Estado. Y ni que decir del barrendero que limpia las oficinas. Funcionario es la persona que desempeña un empleo público (v. Diccionario Enciclopédico Espasa). Servidor, en cambio, es en primer lugar la persona que sirve como criado; en segundo la persona adscrita al manejo de un arma, de una maquinaria o de otro artefacto; en tercero el nombre que por cortesía y obsequio se da una persona respecto de otra; en cuarto el que corteja y

---

<sup>200</sup> JIMENEZ HUERTA, Mariano, Derecho Penal Mexicano, Tomo V, Ed. Porrúa, S.A., 3ª ed., México, 1985, p. 382

festeja a una dama. Ninguna de estas acepciones corresponde exactamente a la ley".<sup>201</sup>

Con estas autorizadas opiniones podemos concluir que es totalmente incorrecto que se denomine servidores públicos a los sujetos de responsabilidad oficial, pero así fue aprobada la reforma constitucional y legal en esta materia y de esta manera nos referiremos a los mismos,

El artículo 108 constitucional establece de manera enunciativa, aunque no limitativa, quienes son los sujetos de responsabilidad oficial; "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputaran como servidores públicos a LOS REPRESENTANTES DE ELECCIÓN POPULAR...

El Presidente de la República.. Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal (art.110)...

A LOS MIEMBROS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL...

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Jueces de Distrito Miembros del Jurado Popular Federal ...

Y JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL...

Magistrados del Tribunal Superior de Justicia Jueces de Primera Instancia Jueces de Paz ...

A LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS...

Con esta disposición queda desvirtuada la afirmación de que el término "servidores públicos" sustituyó al de "funcionarios y empleados", ya que al considerarlos el texto constitucional, independientemente del Poder o Dependencia en que presten sus servicios, son sujetos de responsabilidad oficial. Así pues, los funcionarios y empleados del Poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal están sujetos a responsabilidad en los términos de la ley respectiva; encontrándose en el mismo caso los que se desempeñen en el Congreso de la Unión... y, *en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la*

---

<sup>201</sup> CARRANCA y TRUJILLO, Raúl, et. al., Código Penal Anotado, Ed. Porrúa, S.A., 12<sup>a</sup> ed., México, 1987, p. 511

*administración pública federal o en el distrito federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."*

La última frase contiene la esencia de la responsabilidad oficial, es decir el concepto sobre el cual descansa el sistema de responsabilidad a estudio. En el párrafo tercero del precepto constitucional citado se señalan como sujetos de responsabilidad oficial a las autoridades locales, las que únicamente responderán ante el Congreso de la Unión por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes federales, en respeto a la autonomía de los Estados y al Pacto Federal; asimismo por el manejo indebido de fondos y recursos federales, haciendo responsables por estas causas a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados de las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia también Locales.

En cuanto a los sujetos de responsabilidad de los Municipios, se ha señalado correctamente que los mismos están sujetos al sistema de responsabilidad oficial que establezcan las Constituciones Estatales, siendo de trascendencia la razón que aduce González de la Vega a este respecto: "Los funcionarios municipales no quedaron comprendidos en este precepto constitucional, 108, a pesar de que son electos por voto popular, ya que a la luz del artículo 40 de la propia Constitución, estas entidades políticas, aunque gozan de independencia en los términos del artículo 115 de la Ley Fundamental, no gozan de soberanía. Nos atenemos al espíritu del constituyente del 17, en voz del diputado Paulino Machorro Narváez: 'El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los Estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal'.

'Entonces llegamos a la conclusión de que el municipio libre no ejerce soberanía ... porque la soberanía representa la síntesis de todo poder.

No puede haber dos soberanías en un mismo territorio; el municipio no puede ser soberano, porque entonces tendríamos como a cinco mil soberanos y en cada Estado y en cada Estado habría conflictos. El municipio queda por consiguiente, subordinado a cada uno de los Estados."<sup>202</sup>

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala, con una deficiente técnica legislativa, que 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 lo que toca al régimen penal, el artículo 212 del Código de la materia dispone que para los efectos de los delitos contenidos en los Títulos X y XI son servidores públicos toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a estas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título en materia federal."

Dentro de este marco legal, que no representa una delimitación estricta, se encuentran los elementos para distinguir quiénes son sujetos de responsabilidad oficial. Estos elementos o situaciones, propiamente dichas son: 1. El desempeño de un empleo, cargo o comisión; y 2. El manejo de recursos económicos federales. Ante lo cual podemos afirmar, sin que signifique un juego de palabras, que todos los trabajadores al servicio del Estado son servidores públicos y por lo tanto sujetos de responsabilidad

---

<sup>202</sup> GONZALEZ DE LA VEGA, René, *Op. Cit.*, p. 403

oficial, pero no todos los servidores públicos son trabajadores al servicio del Estado.

En efecto, por el hecho de desempeñar un empleo, relación de trabajo, cargo o comisión en alguno de los ámbitos de poder público, en cualquiera de sus dependencias o instituciones, ya sea del Poder Legislativo Federal, Ejecutivo y Judicial Federales, son trabajadores al Servicio del Estado, pero el manejo de recursos económicos de la Federación no siempre lo realizan estos empleados, sino que incluso pueden tener la aplicación de los mismos ciudadanos comunes que no dependan de una relación laboral con el Estado, como sería el caso de los Comités de Solidaridad para la administración de los recursos económicos para la reconstrucción de la Ciudad, a raíz del terremoto de 1985, en que participaron tanto recursos económicos federales, cuanto personas de reconocido prestigio que no dependían de una relación laboral con el Estado, pero que por el hecho de participar en el manejo y la aplicación de dichos fondos deben ser considerados como sujetos a responsabilidad oficial.

El caso que plantea Soberanes Fernández es ilustrativo de la problemática que presenta el considerar como servidor público a toda persona que maneje o aplique recursos económicos federales: "Ello, además de ir más lejos del precepto constitucional en perjuicio de muchas personas, puede resultar sumamente peligroso; piénsese, por ejemplo, en un particular prestador de servicios que cobra el impuesto al valor agregado; por ese solo hecho, aunque sea una cantidad ínfima, desde que cobra ese tributo hasta que lo entera, será sujeto de la Ley Federal de Responsabilidades, de manera evidentemente inconstitucional".<sup>203</sup>

El motivo de haber incluido como sujeto de responsabilidad oficial a toda aquella persona que maneje o aplique recursos económicos deriva de la amplitud con que actúa el Estado para la consecución de sus fines, es decir la gran diversificación de actividades económicas que despliega en su

---

<sup>203</sup> SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, *El Régimen de Responsabilidades...* Op. Cit., p. 66

intervención como órgano rector del régimen económico del país, que se refleja en la Administración Pública Paraestatal.

Por lo que los Directores o encargados de la administración de los organismos que forman parte de la administración paraestatal son también sujetos de responsabilidad oficial, pero el problema que a este respecto pudiera presentarse es en cuanto a las instituciones que forman parte de la administración paraestatal, pues si en cuanto a la denominación de servidores públicos y trabajadores al servicio del Estado encontramos una selva jurídica,<sup>204</sup> en esta materia no es menos, "la razón es bien clara: este instituto tomado de la economía y de la administración empieza a ser apenas observado por los jurisperitos mexicanos, el legislador maneja un arsenal terminológico abundante que provoca desconcierto y contamina el análisis".<sup>205</sup>

Sin embargo, la característica fundamental de la administración paraestatal estriba en que debe ser creada por el Presidente de la República, quien envía el iniciativa de ley al Congreso de la Unión para la expedición del decreto respectivo, en los términos del artículo 90 constitucional, el cual divide a la Administración Pública Federal en centralizada y paraestatal y la sujeta a la Ley Orgánica que el Congreso expide para regular y definir las bases generales de creación y la intervención del Ejecutivo Federal en la operación de las entidades paraestatales.

Podemos entonces concluir que para saber quienes son sujetos de responsabilidad oficial debemos atender a los dos supuestos que enunciarnos el desempeño de un empleo, cargo o comisión públicas, es decir que exista una relación de trabajo con el Estado o tenga a su cargo el ejercicio de la función pública; y por otra parte que maneje o aplique

---

<sup>204</sup> Cfr. DUHALT KRAUSS, Miguel, Una Selva Semántica y Jurídica. La Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ed. I.N.A.P., México, 1977

<sup>205</sup> RUIZ MASSIEU, José Francisco, La Empresa Pública, Ed. I.N.A.P., México, 1980, p. 25

recursos económicos federales, independientemente de que desempeñe un empleo en el Estado.

A este respecto, González de la Vega incurre en la misma confusión del legislador al confundir el servicio público con el empleo público, ya que afirma: "Cualquiera que sea la actividad de la entidad, si en ella puede hablarse en estricto sentido de que se trata de un servicio público, como es el caso de los organismos descentralizados -por su naturaleza el Estado mismo- quienes a ella sirvan son sujetos de la Ley".<sup>206</sup>

Reiteramos que no es posible que se haga dicha confusión, toda vez que si hablamos del servicio de transporte público colectivo concesionado a particulares (que prestan en camionetas de pasajeros), no se podrá aplicar el régimen de responsabilidad oficial a los mismos, pues no desempeñan un empleo público, ni manejan o aplican recursos económicos federales, ya que el servicio lo prestan con recursos propios, siendo servicio público.

#### SUJETOS DE JUICIO POLÍTICO

El artículo 110 constitucional establece que dentro de la esfera de los sujetos de responsabilidad oficial, algunos están sujetos especialmente al juicio político, es decir únicamente a ellos se les aplicara este procedimiento, además de que pueden ser enjuiciados también por causas de responsabilidad administrativa o por la comisión de delitos, pero la responsabilidad política solamente podrá exigirse a los servidores públicos señalados en el precepto constitucional citado, los cuales son:

- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión
- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Los Secretarios de Despacho...
- Los Jefes de Departamento Administrativo...
- Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal...
- El titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal...

---

<sup>206</sup> GONZALEZ DE LA VEGA, René, *Op. Cit.*, p. 395

El Procurador General de la República  
 El Procurador General de Justicia del Distrito Federal...  
 Los Magistrados de los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito...  
 Los Jueces de Distrito...  
 Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal...  
 Los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal...  
 Los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades o asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos."

Únicamente los individuos mencionados podrán incurrir, en el ejercicio de sus funciones, en actos u omisiones de los que resulte un perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, motivo de juicio político, de conformidad con las causas que señala el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; por lo que la función que los mismos desempeñan esta considerada por nuestra Carta Magna como de suma importancia y trascendencia para el normal y debido funcionamiento del Estado, así como para su supervivencia como sistema político constitucional.

Respecto a los sujetos de juicio político, es importante señalar que con la reforma de 1982 al título IV constitucional, si bien "la reforma al artículo 110 responde cabalmente al crecimiento económico y social del país y a la consecuente expansión de las actividades del Estado que le exigen regular las responsabilidades de una amplia gama de sus servidores públicos -los directores generales de las entidades de la administración pública paraestatal",<sup>207</sup> no actualizó la denominación de los sujetos de juicio político, ya que se continua considerando como tales a los Jefes de "Departamento Administrativo", los cuales desaparecieron del léxico jurídico administrativo, con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, toda vez que anterior a ésta se encontraba vigente la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

---

<sup>207</sup> ROMERO GUEVARA, J. Manuel, "La Renovación Moral y la Responsabilidad... Op. Cit., p. 402

Hay quienes sostienen que el Departamento del Distrito Federal es un Departamento Administrativo, lo cual no es posible, ya que además de no estar previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como tal, su creación tiene su fundamento en la fracción VI del artículo 73 constitucional, en cambio las Secretarías de Estado y "Departamentos Administrativos" los crea el Presidente de la República, si bien es por medio de una ley del Congreso, es a su muy estilo de gobernar y administrar que pretenda realizar en el periodo de su ejercicio.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976 se preveía como único Departamento Administrativo el Departamento de Pesca, que a partir de las últimas reformas a este ordenamiento se convirtió en Secretaría de Estado, teniendo entonces que la vigente Ley Orgánica no prevé ningún Departamento, pues de acuerdo al artículo 26 de la Ley que comentamos, para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con 18 Secretarías y el Departamento del Distrito Federal, no haciendo mención alguna sobre Departamentos Administrativos, por lo que sería saludable que se actualizara el precepto constitucional en lo que toca a los sujetos de juicio político:

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales también se encuentran sujetos al procedimiento de juicio político, pero no por las causas que enumera el artículo 7 de la Ley de Responsabilidades vigente, sino únicamente por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, según dispone el párrafo segundo del artículo 110 constitucional, por lo que respecta al régimen federal de responsabilidad política, porque las leyes estatales podrán prevenir otras causas de juicio político además de que "las constituciones de los estados y su legislación secundaria podrán determinar como sujetos de juicio político a aquellos servidores públicos cuya función sea relevante dentro de la estructura política del Estado".<sup>208</sup>

---

<sup>208</sup> RAMIREZ MEDRANO, Raúl, El Régimen Constitucional sobre... Op. Cit., p. 389

En la reforma constitucional de 1982 se hacía sujeto de juicio político al Regente de la Ciudad de México, esto es al Jefe del Departamento del Distrito Federal, pero a partir del 10 de Agosto de 1987 se publicó en el D.O.F., una reforma a dicho precepto, el cual incluyó como sujetos de responsabilidad política a los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, órgano legislativo que estará integrado por 66 miembros, los que son responsables, a partir de dicho decreto, de juicio político, mencionándose también la responsabilidad política del titular del órgano u órganos que ejercerán el gobierno del Distrito Federal.

#### SUJETOS DE FUERO CONSTITUCIONAL

El artículo 111 constitucional establece que por la comisión de delitos durante el tiempo del encargo no se podrá proceder contra el servidor público hasta en tanto la Cámara de Diputados no declare si ha o no lugar a proceder en su contra. A este privilegio de no procesabilidad, es decir de no ser procesado por la comisión de un delito, hasta que se califique su gravedad para saber si se interrumpe o no la función pública que desempeña el presunto responsable, pues se valoran ambos supuestos únicamente, se denomina fuero constitucional.

No se deben confundir los sujetos de fuero constitucional con los sujetos de juicio político, pues podría ocurrir, toda vez que las leyes de responsabilidad y las Constituciones de 1857 y de 1917 preveían como sujetos de juicio político a los mismos que les otorgaba fuero constitucional, y tal parecía que el hecho que se les concediera fuero era requisito para sujetarlos al juicio político por la comisión de "delitos oficiales"; situación que a partir del nuevo Título IV Constitucional cambio, de manera que son menos ahora los servidores públicos que gozan de fuero constitucional, en relación a los servidores que se encuentran sujetos a juicio político, a saber:

Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión

Los Secretarios de Despacho...

Los jefes de Departamento Administrativo...

Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal...  
 El titular del órgano u órganos del gobierno del Distrito Federal...  
 El Procurador General de la República y...  
 El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

A este respecto, únicamente nos resta decir que en también se prevé como sujetos de fuero constitucional a los Jefes de Departamento Administrativo, para los cuales es válido el comentario que hicimos anteriormente, agregando únicamente que si bien es cierto que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal menciona a los Departamentos Administrativos, en la enumeración que hace el artículo 26 de dicho ordenamiento no crea ninguno, por lo que se deberían actualizar los términos de las denominaciones dadas a los titulares de los órganos de la Administración Pública Federal.

### **C. El fuero constitucional y el principio de igualdad ante la Ley.**

Todo individuo es responsable de la conducta que observe ante la sociedad en que se desenvuelve y ante el régimen de Derecho del cual es sujeto, por lo tanto nadie puede estar al margen de la aplicación de la Ley, ni tampoco gozar de privilegios sociales, personales, políticos o económicos.

Este principio que consagra nuestra Carta Magna en el artículo 13, contiene varias garantías específicas de igualdad, que son:

- "a) la de que nadie puede ser juzgado por leyes privativas;
- b) la de que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales
- c) la de que ninguna persona o corporación puede tener fuero;
- d) la de que ninguna persona o corporación puede gozar de más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley."<sup>209</sup>

---

<sup>209</sup> BURCOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, S:A, 9ª ed., México, 1975, p. 301

En contraposición, el fuero ha significado una excepción a dicho principio de igualdad. En efecto, la palabra fuero tiene una acepción común de privilegio, prerrogativa, inmunidad o protección. Los fueros en nuestro país surgieron desde la época de la conquista, durante la cual se concedían ciertos privilegios, a grupos gremiales principalmente, en relación a no sujetarse a la jurisdicción de los tribunales comunes a la sociedad, sino por tribunales especiales, con determinadas reglas particulares a su investidura o cargo.

Así pues, tenemos que "la expresión fuero, en términos generales, abarca una diversidad de privilegios que se concedían a los gremios, pero, en particular, se refiere a una jurisdicción privativa, es decir, al hecho de que los individuos de una determinada corporación fueran juzgados, en sus asuntos criminales o civiles, o en ambos, por sus propios tribunales y autoridades y no por la jurisdicción ordinaria."<sup>210</sup>

Durante la época colonial proliferaron infinidad de fueros, llegándose a compilar a partir de 1786 al expedir Carlos III la Real Cédula "Ordenanzas de Intendentes", la cual tuvo como finalidad reunir en un solo texto las disposiciones que al efecto existían, con el propósito de hacer mas accesible el conocimiento de los fueros y de evitar la anarquía que reinaba en ese entonces ante la multitud de tribunales especiales de carácter privilegiado que hacían más patente la desigualdad y más complicado el procedimiento.<sup>211</sup>

A título ilustrativo, citaremos algunos fueros que existían en aquella época, no sin antes decir que la palabra fuero habla sido empleada para designar las compilaciones de leyes barbaras que se produjeron como resultado de la recepción del derecho romano, de ahí que se haya utilizado para la designación del "Forum Judicum" o Fuero Juzgo. Siendo a partir de la

---

<sup>210</sup> MADRAZO, Jorge, "Universitario, Los Tribunales de la Nueva España, Ed. U.N.A.M., México, 1980, p.333

<sup>211</sup> CONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional, Ed. Botas, México, 1946, p. 21

segunda mitad del siglo XV que el termino fuero vino a significar jurisdicción para sentenciar causas y, por extensión, el privilegio de ser juzgado por tribunales especiales, según el linaje, estamento o casta a que se perteneciera; existiendo entonces los siguientes fueros o tribunales: Fuero Común o Justicia Real Ordinaria, Juzgado de Indios, Fuero de Hacienda (subdividido en infinidad de juzgados especiales), Fuero eclesiástico y Monacal, Fuero de la Bula de la Santa Cruzada, Fuero de Diezmos, Fuero Mercantil, Fuero de Minería, Fuero de la Santa Hermandad, Fuero de la Inquisición, Fuero de Residencias o de Pesquisas y Visitas, Fuero de Guerra, Fuero de la Acordada y algunos de menor importancia.<sup>212</sup>

La Constitución de Cádiz de 1812 suprimió los anteriores fueros y dejó subsistentes el fuero militar (art. 243), el fuero eclesiástico (art.250) y el fuero de los Diputados a las Cortes (art. 128). A partir de entonces nuestras constituciones han contenido disposiciones sobre esta materia, aunque "en la época en que tuvieron lugar los hechos de emancipación política de la Colonia y durante el México independiente, los diferentes ordenamientos legales y constitucionales que se expidieron hasta antes de la Constitución de 1857, no consignaron expresamente la supresión de los fueros personales. o privilegiados; antes bien, en la Constitución de 1824 se declararon subsistentes los del orden militar y eclesiástico, mismos que se reiteraron en las Bases Orgánicas de 1843."<sup>213</sup>

En las Constituciones de 1814, 1824 y 1857, en efecto, se contenían disposiciones relativas a la inmunidad parlamentaria, es decir se concedió fuero a miembros del Congreso con el propósito de "ponerlos al abrigo de falsas, dolorosas (sic) o amañadas imputaciones tendientes a dañar su reputación y, con ella, el prestigio de y la respetabilidad de las instituciones republicanas"<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> COLIN SANCHEZ, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Ed. Porrúa, S.A., México, 1980, pp. 595 y 596

<sup>213</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías ... Op. Cit., p. 320

<sup>214</sup> COLIN SANCHEZ, Guillermo, Op. Cit., p. 596

Es a partir de 1855 que definitivamente se suprimieron los fueros entendidos como privilegio, es decir como tribunales especiales para juzgar a determinados gremios o personas, mediante la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, de 22 de noviembre de 1855, "conocida como Ley Juárez, por haber sido su autor don Benito, entonces ministro de Justicia, fue expedida por el Presidente Juan Alvarez, y mediante su artículo 42 suprimió los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y los militares, pero quitó a ambos la facultad de seguir conociendo de los negocios civiles de sus miembros y redujo a los castrenses para conocer solo de los delitos puramente militares."<sup>215</sup>

Las Constituciones de 1857 y 1917 previeron únicamente el fuero de guerra y el fuero constitucional. En la Constitución de 1917 se estableció que ninguna persona o corporación puede tener fuero, garantía específica de igualdad que mencionamos al inicio de este tema, en su artículo 13, el cual hasta la fecha no ha tenido modificaciones desde su aprobación en el Congreso Constituyente de Querétaro. Por lo tanto nos corresponde ahora iniciar el estudio del fuero constitucional, haciendo una breve referencia al fuero militar, el cual a pesar de no ser objeto de nuestro estudio servirá como punto de partida para analizar el significado del fuero constitucional.

La naturaleza jurídica del fuero la describe de manera precisa el maestro Ignacio Burgoa, por lo cual nos permitimos citarlo a este respecto: "Existen, desde el punto de vista genérico, dos especies de fuero: el personal y el real o material. El fuero personal está constituido por un conjunto de privilegios y prerrogativas que se acuerdan en favor de una o varias personas determinadas. Dichos privilegios y prerrogativas se establecen intuitu personae, esto es, atendiendo al sujeto mismo. Por ende, los privilegios y prerrogativas, que pueden traducirse en una serie de exenciones y favores o ventajas para sus titulares, viven y mueren con las personas por ellos beneficiadas, por lo que se dice que el fuero que los comprende es personal

---

<sup>215</sup> SCHROEDER CORDERO, J. Francisco, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada), Ed. U.N.A.M., México, 1985, pp. 34 y 35

o subjetivo. Este fuero excluye para sus titulares la imperatividad de la norma jurídica general; el sujeto de un fuero personal se sustrae de la esfera jurídica establecida para todos los individuos."<sup>216</sup>

Es esta clase de fuero el que prohíbe el artículo 13 constitucional, ya que si alguien puede sustraerse a la aplicación de la ley ordinaria, es decir la que se aplica a todos y cada uno de los sujetos del Derecho, por medio de otra ley que le concediera dicha prerrogativa, estaríamos entonces ante la violación del precepto constitucional y habría una desigualdad jurídica que haría nugatoria la posibilidad de convivencia en comunidad, se originaría un caos social que pondría de moda la Ley del Talión a falta de esa igualdad jurídica que se traduce en seguridad y organización a través del Derecho.

En cambio, "el fuero real, material u objetivo, no se refiere a una persona determinada o a un número también determinado de sujetos. Dicho fuero no implica un conjunto de ventajas o favores personales acordados para uno o varios sujetos o grupo de personas, sino que propiamente se traduce en una situación de competencia jurisdiccional determinada por la índole o naturaleza de hecho, acto o negocio que da origen a un juicio. Así, en nuestro régimen jurídico existen los fueros federal y local que significan sendas esferas de competencia entre los tribunales de la Federación y los de los Estados, fijadas en razón de la naturaleza formal (federal o local) de los actos, hechos o negocios que se someten a su conocimiento o que dan origen al procedimiento que ante ellos debe ventilarse."<sup>217</sup>

En este orden de ideas, cuando el artículo 13 constitucional señala que: "Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército...", se refiere al fuero real u objetivo, que no implica desigualdad jurídica ni privilegio personal, ya que "se consigna en razón de la índole del

---

<sup>216</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías... *Op. Cit.*, p. 313

<sup>217</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías... *Op. Cit.*, pp. 314 y 315

delito que da origen a un juicio. El fuero de guerra implica, pues, la órbita de competencia de los tribunales militares, establecida, no atendiendo a la persona de los sujetos que cometan un delito o cualquier acto o negocio jurídico que de nacimiento al procedimiento judicial, sino en vista de la naturaleza del hecho delictuoso."<sup>218</sup>

Ahora bien, respecto al fuero constitucional existen diversas opiniones doctrinarias identificándolo con la inviolabilidad e inmunidad a que alude el artículo 61 de la Ley Suprema, así el maestro Jorge Carpizo afirma que: "Los principios de inviolabilidad e inmunidad de que gozan los legisladores se deben a su labor: en múltiples ocasiones deben ser los críticos del gobierno y deben estar seguros de que pueden expresar sus opiniones y actuar con independencia, ya que la ley fundamental los protege a través de su inviolabilidad e inmunidad."<sup>219</sup>

En el mismo sentido se pronuncia el maestro Sayeg Helú, al señalar como principio fundamental la inviolabilidad parlamentaria de los individuos que ejercen el poder legislativo y los lugares o recintos donde se ejerce, "atendiéndose fundamentalmente, a que los legisladores requieren plena independencia para ejercitar las funciones políticas y legislativas que tienen encomendadas, en efecto, es que ha llegado a establecerse su inviolabilidad por las opiniones que emitan en el desempeño del cargo correspondiente y la inviolabilidad de los recintos donde dicho cargo se ejercita, inviolabilidad que de hecho se ha venido traduciendo en la irresponsabilidad e inmunidad que no impunidad tanto de diputados cuanto de Senadores, y para la cual se les hace gozar de fueros especiales; no personales, desde luego, pues ellos se hallan expresamente prohibidos por la garantía de igualdad consagrada en el artículo 13, sino en atención a la libertad parlamentaria que conlleva la función que se desempeña."<sup>220</sup>

---

<sup>218</sup> *Idem.*, p. 315

<sup>219</sup> CARPIZO, JORGE, Estudios Constitucionales, Ed. U.N.A.M., México, 1980, p. 169

<sup>220</sup> SAYEG HELU, Jorge, El Poder Legislativo Mexicano, Editores Mexicanos Unidos, México, 1983, pp. 206 y 207

A nuestro entender el artículo 61 de nuestra Carta Magna contiene una excepción al principio de igualdad que hemos referido, pues establece que no son responsables los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión en la situación exclusiva que señala: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. 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."

El fuero que concede el precepto constitucional citado corresponde a la definición de fuero real o material que señala el maestro Burgoa, ya que se refiere a la función desempeñada, no al individuo, por lo que "el fuero constitucional no tiene por objeto instituir un privilegio en favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger a la función de los amagos del poder o de la fuerza."<sup>221</sup> Siendo en consecuencia un fuero que concede inmunidad a los miembros del Congreso de la Unión, es decir un privilegio de irresponsabilidad, traducido como excepción a la regla general que establece la igualdad ante la ley de todos los habitantes en la República Mexicana.

Dicha prerrogativa tiene un antecedente vinculado a la declaración de los derechos humanos. En efecto, "el privilegio de no ser arrestado o demandado por las opiniones de los congresistas ha sido tradicionalmente una medida de protección contra posibles ataques del Poder Ejecutivo. Sus raíces provienen de los enfrentamientos entre el Parlamento y la Corona inglesa, sobre todo durante los siglos XVI y XVII. En este periodo, el privilegio legislativo se reduce a la inviolabilidad de los discursos y debates dentro del Parlamento. Desde este aspecto, el nacimiento de esta medida está unido a las funciones legislativas".<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., 5ª ed., México, pp. 504 y 505

<sup>222</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, Comentario al artículo 61, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada), Op. Cit., p. 149

En aquella época de la historia constitucional, "la sanción más común fue el arresto de los parlamentarios por la expresión de 'discursos sediciosos', tal como aconteció en 1629 con los miembros del Parlamento John Elliot, Denzil Hollis y Benjamin Valentine. Su pena de encarcelamiento fue durante ese tiempo determinado a discreción del rey, pero Elliot falleció tres años después en la cárcel.

En 1688, el caso de William Williams brindó mayor entendimiento del privilegio, ya que se extendió de la palabra hablada dentro del recinto parlamentario a la palabra escrita fuera del Parlamento y circulada por editores privados...Después de la expulsión de Jacobo II, Williams integro el comité de redacción de la Bill of Rights de 1689 en donde se incluyo el privilegio legislativo."<sup>223</sup>

Según vimos, la inmunidad de los miembros del Poder Legislativo fue consignada en nuestras diversas Constituciones, en cuanto a la inviolabilidad o excluyente de responsabilidad por las opiniones de los mismos, sin embargo, coincidimos con José María Lozano en el sentido de que "esta inmunidad debe reconocer límites: los ataques a la vida privada y las incitaciones a la comisión de delitos..."<sup>224</sup> principalmente en lo que toca a las opiniones que se realicen a través de los medios de comunicación, pues podría suceder como el caso que relata Joseph Story "el autor mas influyente en la época de Vallarta, aceptaba que un escrito publicado por un parlamentario en la prensa, si podía constituir un libelo y podía ser responsable de su opinión".<sup>225</sup>

La inviolabilidad a que nos: hemos referido, se encuentra apoyada por el artículo 109. constitucional que determina la no procedencia del juicio político por "la mera expresión de ideas", sin embargo es interesante conocer los casos de los senadores Victorio Góngora, Anastasio Meneses y

---

<sup>223</sup> Ibidem.

<sup>224</sup> Ibidem.

<sup>225</sup> Ibidem

Jesús Azuara en 1927 que fueron sancionados por su propia Cámara con la expulsión del recinto y la pérdida de su carácter por haber estado coludidos con grupos rebeldes contrarios a Plutarco Elías Calles y por haber incitado a la Rebelión; y en 1935 fueron acusados de actos sediciosos en favor de Calles y expulsados de la Cámara, los senadores Manuel Rivapalacio, Francisco Terminel, Bernardo Bandala, Elías Pérez Gómez y Cristóbal Bon Bustamante, por lo que la inmunidad del precepto constitucional debe ser aplicable dentro del Congreso para evitar la colusión de facciones políticas que, estando representadas en las Cámaras, actúen tendenciosamente o por presiones o simpatías con el Ejecutivo, "con objeto de que el procedimiento por observarse ante las dos Cámaras deje de ser un ritual formalismo para convertirse en una efectiva garantía del fuero constitucional".<sup>226</sup>

Esta inmunidad o fuero constitucional que prevé el artículo 61 constitucional no es extensivo tratándose de delito que cometan los Diputados y Senadores, ni mucho menos los servidores públicos que se mencionan en el artículo 111, pues si bien este precepto constitucional no alude al fuero, ya que habla de una "declaración de procedencia", los límites y alcances de esta son los mismos que establecía el artículo 110 constitucional que fue derogado con las reformas de 1982 al Título cuarto de la Ley Suprema, pues señalaba que para proceder en contra del Presidente de la República, los diputados y senadores, los Gobernadores y Diputados Locales, y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículos 6 y 7 de la Ley de 1980), por la comisión de delitos comunes era necesario que la Cámara de Diputados desaforara al acusado previamente.

De igual manera se prevé en el artículo 111 constitucional vigente, el antejuicio o declaración de procedencia que señalaba el anterior texto constitucional, si bien el nuevo artículo no hace referencia alguna al fuero, el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

---

<sup>226</sup> GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *Experiencia Parlamentaria sobre la Responsabilidad de Servidores Públicos (1917-1983)*, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Manuel Porrúa, S.A., México, 1984, p. 80

Públicos, reglamentaría de dichos preceptos, hace mención expresa al desafuero para proceder en contra de los servidores públicos señalados en el artículo 111 de la Ley Suprema por la comisión de delitos en el ejercicio de su cargo o en el desempeño del mismo.

Este requisito de procedibilidad no es propiamente un fuero, entendido como privilegio o jurisdicción especial, o irresponsabilidad de los servidores públicos a quienes se otorga, sino precisamente un requisito para proceder penalmente, es decir que el Ministerio Público o el Juez de la respectiva causa pueda incoar el procedimiento correspondiente.

A este requisito de procedibilidad el maestro Burgoa lo denomina fuero de no procesabilidad, termino con el que no estamos del todo de acuerdo, aunque implique la no procedencia penal del servidor publico investido de fuero, de ahí que se establezca en el texto constitucional vigente la "declaración de procedencia" previamente a la consignación del acusado ante el Juez que conocerá de la causa, puesto que quien esta facultado para solicitar el desafuero de dicho servidor publico es el Ministerio Público, según lo dispone el artículo 25 de la Ley de Responsabilidades vigente.

Dicho artículo reviste importancia porque se trata de una revisión a la averiguación previa iniciada por la autoridad facultada para perseguir los delitos, pues se sospecha de que no exista el delito que se le imputa al servidor publico, pues no se explica de otra manera que la Sección Instructora de la Cámara de Diputados practique todas las diligencias con el fin de establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, mismos requisitos que se exigen para proceder a la consignación de cualquier otro ciudadano restando en consecuencia ante un medio de control legislativo al Poder Ejecutivo, pues quien nombra al Procurador de Justicia es el Presidente de la República, y si la Cámara de Diputados investiga la posible comisión de un delito por parte de un servidor público con fuero implica la revisión de la averiguación llevada a cabo por el Ejecutivo a través del Ministerio Público.

Aunque bien es cierto no revisara los actos de la autoridad persecutora de los delitos, si valorara la gravedad de la acusación para proceder a poner a disposición de dicha autoridad al servidor público requerido ya que de no ser así se incurriría en violación de la protección que le fue otorgada por nuestra Carta Magna a dicho funcionario, puesto que en la valoración que haga la Cámara de Diputados, se deberá atender a la función desempeñada, que es de mayor importancia por atender asuntos que atañen a la sociedad en su conjunto y si la acusación, aunque se demuestre el delito en actuaciones, podría ser de notoria banalidad y se pondría el interés particular al interés público que reviste la función pública.

En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación a este respecto: "Siendo mayor el interés que tiene la sociedad, en que se respete el fuero de que gozan los funcionarios y empleados públicos, que el interés general que tiene en la averiguación y castigo de los delitos, procede conceder la suspensión contra los actos cometidos por las autoridades, que violen ese fuero".<sup>227</sup>

Lo que se pretende al imponer una barrera para proceder en contra de un servidor público con fuero, es evitar que el Poder ejecutivo realice averiguaciones previas amañadas con el fin de interrumpir o desviar la función legislativa del Congreso de la Unión, como medida de presión para el sometimiento a sus dictados; sin embargo esto no es concebible en la actualidad, pues este motivo se justifica en un sistema político en el que exista una división de poderes fortalecida por el respeto mutuo a la ley y entre los mismos, en los que no haya una subordinación ni sometimiento entre ellos, sino la supracordinación jurídica que establece nuestra Constitución, por lo que nos adherimos a la opinión de Elizur Arteaga, en el que se pronuncia porque desaparezca el fuero entendido como requisito de procedibilidad de la acción penal: "Si no existen los elementos históricos que hicieron establecer los privilegios, lo lógico y deseable es que se eliminen y se establezca el principio de igualdad, Los privilegios se

---

<sup>227</sup> GUERRERO LARA, Ezequiel y GUADARRAMA LOPEZ, Enrique, Op. Cit., Tomo I, p. 114

establecieron en épocas en las que reyes absolutistas atentaban contra la integridad y libertad de parlamentarios; en tiempo en que los jueces, sin existir bases jurídicas y solo con el fin de impedir el desempeño de la función pública privaban de su libertad a un funcionario; en días en que no existía esa perfecta división de poderes de la que actualmente están orgullosos los políticos; todo lo anterior no es explicable en la actualidad; por lo que no se justifican los privilegios. Fue nocivo para México haber adoptado el sistema norteamericano, teniendo un precedente colonial de irresponsabilidad debido a los múltiples fueros, privilegios y corrupción que caracterizaron el sistema jurídico de la colonia."<sup>228</sup>

Ahora bien se nos presenta el problema de saber si el servidor público investido de fuero de no procesabilidad continúa gozando de dicha prerrogativa cuando se encuentre en alguna comisión que no implique el ejercicio de la función por la cual se le concedió dicho fuero, así como las opiniones que emita sin tal carácter, es decir encontrándose con licencia o permiso para no desempeñar su función.

Anteriormente esta cuestión dio motivo para una vasta opinión de diversos tratadistas, los cuales se pronunciaron por la idea de que no se goza de estos privilegios cuando se encuentre el servidor público separado del cargo, llegándose a establecer en este sentido en el artículo 112 constitucional, el cual señala 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."

Dicha disposición es clarísima en el sentido de que el pseudo fuero protege a la función y no a la persona el que se manifiesta el maestro Tena Ramírez, al indicar que: "en nuestro derecho constitucional, según lo hemos visto, la prerrogativa de que tratamos se concede a la persona en cuanto está en ejercicio de la función; en otros términos, el fuero salvaguarda directamente la función y solo indirectamente al funcionario, en cuanto

---

<sup>228</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Op. Cit.*, p. 506

titular activo de la misma. Si la función se suspende por licencia o por desafuero, o si se pierde por destitución, cesa temporal o definitivamente la inmunidad que la acompaña".<sup>229</sup>

Sin embargo, ahora cabe preguntar si lo anterior es válido tratándose de delitos flagrantes, ya que sobre esta situación no se prevé nada, siendo entonces necesario que se disponga lo conducente, que nosotros pensamos debería excluirse el procedimiento de declaración de procedencia en estos casos y remitir inmediatamente al delincuente a la autoridad correspondiente, es decir al Ministerio Público a efecto de que inicie la averiguación previa respectiva. Hasta aquí nuestra exposición sobre este tema, que si tiene aun mas puntos que se pudieran tratar, estos no son objeto del presente estudio, por lo que para nuestros fines en la ubicación del mismo queda tratado.

#### **D. La Función Pública y la Responsabilidad Administrativa**

Donde se encuentran los mayores casos de corrupción pública y en donde es más notoria su práctica, por resentirlo directamente el ciudadano común, es en los trámites administrativos: en las Agencias del Ministerio Público para lograr atención preferente y con rapidez; en la Tesorería y oficinas recaudadoras, para lograr copias y trámites con celeridad y sin pérdida de documentos; en los juzgados para obtener copias de expedientes o acuerdos con cierta parcialidad; en la expedición de licencias para conducir, y en los trámites para lograr cualquier petición o autorización en instancias públicas.

Por estas situaciones, entre otras, es que la mayoría de los ciudadanos califica a un gobierno o a sus funcionarios de corruptos, ya que los gobernados sufren en forma inmediata la prepotencia, deshonestidad y desprecio de ciertos servidores públicos que sin educación, ni vocación

---

<sup>229</sup> Ibidem.

para el servicio a los ciudadanos, reciben un trato déspota cuando acuden a realizar las gestiones que las leyes les imponen en su cotidiana convivencia social, y por ese motivo "durante su campaña electoral para la presidencia de la República, Miguel de la Madrid en la consulta popular que en forma intensa y prolongada realizó en todos los confines de nuestro territorio, recogió el reclamo de los ciudadanos de la necesidad de tomar medidas que pusieran fin a tan reiteradas conductas en el servicio público que resultaban reprobables para la conciencia nacional.

Ya en su carácter de presidente, congruente con el sentir nacional, sustentó como una de sus tesis fundamentales de gobierno, la renovación moral de la sociedad y en su mensaje a la nación del primero de diciembre de 1982, afirmó entre otros conceptos lo siguiente: "la renovación moral de la sociedad será compromiso y norma de conducta permanente en mi gobierno, aspiro a inducir con el ejemplo del gobierno empezando con el mío, el compromiso de todos los mexicanos, de todos y cada uno de los sectores, para fortalecer nuestros valores".<sup>230</sup>

Dentro de este marco es que se concibió la responsabilidad administrativa, a diferencia de la responsabilidad política que sanciona a servidores públicos denominados antes de la reforma constitucional *altos funcionarios*, que tienen una actuación eminentemente política, aquélla sanciona principalmente a servidores públicos a niveles medio e inferior, es decir a todos los empleados que no están considerados como sujetos de juicio político, aunque esto no significa que no se les pueda exigir también responsabilidad administrativa, solo que los empleados, mecanógrafos, mensajeros, tramitadores y demás, que no son sujetos de juicio político sólo podrán ser sancionados en los casos de corrupción que marca la Ley, por responsabilidad administrativa, aunque claro está que si su conducta llega a constituir algún delito se aplicarán las penas correspondientes y su pago por la reparación del daño respectivo.

---

<sup>230</sup> LANZ CARDENAS, José Trinidad, Op. Cit., pp. 133 y 134.

Esta conclusión se desprende del siguiente concepto de responsabilidad administrativa: **"La responsabilidad estrictamente administrativa en la que puede incurrir el funcionario público, se origina en su falta de desempeño correcto y normal de los deberes que específicamente le incumben, en su calidad de empleado, para con la administración; sin perjuicio de que ello pueda hacerlo además, responsable civil o penalmente. Esta responsabilidad administrativa da lugar a las sanciones disciplinarias que varían desde la simple amonestación hasta la destitución en el empleo y en ellas, pueden hallarse incursos los miembros de la administración".**<sup>231</sup>

Ahora bien, el concepto que señala la fracción III del artículo 109 constitucional alude precisamente a la falta de desempeño normal y correcto en el cumplimiento de los deberes del servidor público en su encargo o puesto dentro de la administración pública, pues establece que: **"Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones"**.

La fracción del precepto constitucional señalado nos establece lo que se debe entender por responsabilidad administrativa, y el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos menciona en 22 fracciones las causas que dan origen a la misma, sin embargo es importante destacar dos aspectos de relevancia en el estudio de esta clase de responsabilidad: 1). Esta clase de responsabilidad no se encontraba prevista en algún otro texto constitucional anterior a las reformas y adiciones de 1982; 2). Las causas por las cuales procede la aplicación de sanciones administrativas son principalmente un catálogo de deberes, un código de ética del servidor público que contiene las obligaciones a que éstos deben sujetarse en el desempeño de las funciones encomendadas.

---

<sup>231</sup> GRANONI, Raúl A., "Responsabilidad Administrativa" Enciclopedia Jurídica Omeba. Ed. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires. Argentina 1963. Tomo XVII. p. 112.

Así lo establece el artículo 113 constitucional vigente, al referirse a las leyes reglamentarias del Título IV de nuestra Carta Magna, estatales y Federal: "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".

Por esta razón la Ley Federal de los Servidores Públicos de 1982, vigente, denomina al artículo I de su Título III: "Sujetos y obligaciones del servidor público", que en el artículo 47 señala las 22 fracciones que dan motivo para exigir esta clase de responsabilidad, aunque el maestro José Luis Soberanes Fernández, no sin cierta razón, critica con aspereza esta denominación:

"Al hablar de las causas de responsabilidad administrativa de los servicios (sic) públicos, las enumera de manera positiva, bajo el rubro 'obligaciones de los Servidores Públicos'. A nuestro entender está mal usado el término, pues prácticamente todas las normas del derecho público imponen obligaciones a servidores públicos, de lo cual resultará prácticamente imposible que todas esas obligaciones queden comprendidas en toda una ley, mucho menos en un sólo artículo (el 47).

Se trata, repetimos de aquellas obligaciones cuyo incumplimiento es causa de responsabilidad administrativa, en consecuencia se debió hablar de 'causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos' y no obligaciones de los mismos".<sup>232</sup>

---

<sup>232</sup> SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, Reformas Legislativas... *Op. Cit.*, p. 73.

Sin embargo, la trascendencia e importancia de esta clase de responsabilidad estriba en que el artículo 113 constitucional marca los principios sobre los cuales se deberá integrar un nuevo orden jurídico para contener la corrupción en las esferas administrativas que son el contacto directo e inmediato entre los gobernados y la Administración Pública, lográndose, con esta reforma al Título IV de nuestra Carta Magna, opciones en este sentido de la doctrina constitucional, como bien menciona José Manuel Romero Guevara: "Con relación al nuevo artículo 113, se determina que en las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, se establezcan sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad en el desempeño de su gestión, lo que constituye un auténtico código de ética para el servicio público, manteniéndose los criterios de progresividad y monto de las sanciones económicas contenidas por el artículo 109".<sup>233</sup>

En cuanto al ámbito personal de aplicación de la responsabilidad administrativa, el artículo 46 de la Ley de Responsabilidades vigente, señala

"**Artículo 46.** Incurrir en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2° de esta ley".

"**Artículo 2°.** 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".

A su vez el artículo 108 constitucional establece en los párrafos primero y tercero:

"**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 de los Poderes Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier

---

<sup>233</sup> ROMERO GUEVARA, José Manuel, *Op. Cit.*, p. 403.

*naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".*

.....

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

El artículo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contiene una disposición que parece que va más allá de lo preceptuado por la Constitución lo que hace notar el maestro José Luis Soberanes Fernández cuando afirma: "Por su parte, el artículo segundo de la ley reglamentaria, a nuestro entender, contiene una disposición inconstitucional, pues al indicar quiénes son los sujetos de la ley, remite a los mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional; pero además agrega a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Ello, además de ir más lejos del precepto constitucional en perjuicio de muchas personas puede resultar sumamente peligroso; piénsese, por ejemplo en un particular prestador de servicios que cobra el impuesto al valor agregado; por ese solo hecho, aunque sea una cantidad ínfima, desde que cobra ese tributo hasta que lo entera, será sujeto de la Ley Federal de Responsabilidades, de manera evidentemente inconstitucional".<sup>234</sup>

Esta inconstitucionalidad es importante señalarla, pero hay que considerar otro punto de vista, es una interpretación muy subjetiva de la ley y del precepto constitucional; pues si bien es cierto que hay que sancionar el desvío de los recursos económicos en perjuicio de la administración pública, se debe cumplir con lo dispuesto por nuestra Ley Fundamental, y ésta menciona que se deberá fincar responsabilidad por "el manejo indebido de fondos y recursos federales", a **"toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la**

---

<sup>234</sup> SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. Op. Cit. p. 66

**Administración Pública Federal o en el Distrito Federal",** y en su parte final el artículo 2º de la ley señala a **"todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales"**, por lo que si alguien tiene ese manejo de fondos, pero no desempeña un empleo, cargo o comisión, no puede ser sujeto de responsabilidad oficial, aunque es sujeto, en caso de manejo indebido de esos fondos, de la legislación común, es decir si su conducta constituye algún delito (posible fraude o abuso de confianza), pues será castigado con una sanción penal de acuerdo al ilícito cometido.

Por lo que toca a la función pública, ésta, además de ser el bien jurídicamente tutelado por el régimen de responsabilidad oficial, se encuentra delimitada por las obligaciones que deben observar y cumplir todos los servidores públicos, los cuales como trabajadores al servicio del Estado se encuentran sujetos a las disposiciones legales que rigen su desempeño como tales, por lo que es importante conocer si al aplicar el procedimiento de responsabilidad administrativa no se violan los derechos laborales de dichos servidores públicos. Sobre la función pública Octavio Emilio de Toledo señala que **el bien jurídico protegido por los delitos de funcionarios, entre ellos la prevaricación es la función pública**, citando a Cobo textualmente para definirla: "se viene aceptando por función pública la diversa forma de manifestación de la actividad del Estado, o por mejor decir, la manifestación del poder público desde el punto de vista teológico (sic), finalista. Es decir: la función pública se caracteriza, en cualquiera de sus manifestaciones, por su contenido final, al modo que expusiera Zanobini, de que 'el Estado procede a la consecución de sus fines por medio de una serie de actividades que constituyen sus funciones', que se proyecta en la triple dimensión legislativa, judicial y administrativa".<sup>235</sup>

En efecto, la función pública tiene una vinculación muy estrecha con los fines del Estado, tal y como lo expone el maestro Andrés Serra Rojas: "Las

---

<sup>235</sup> TOLEDO, Octavio Emilio D. La Prevaricación del Funcionario Público. Coed. Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid - Ed. Civitas, S.A. Madrid, España. 1980. pp.150 y 151.

funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado. El concepto de función, constituye la base de este desarrollo. (Citando a Bielsa): "La misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto: proviene de "fungere", que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de "finire", por lo que dentro de las relaciones jurídicas, de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública".<sup>236</sup>

Precisamente, como el Estado tiene una doble esfera de acción es que tratándose de la ejecución material de ciertas operaciones para cumplir con dichas atribuciones, debe contratar personal a su servicio, con la finalidad de ejercer y actuar en la sociedad para realizar sus fines, por lo que deben supeditarse al derecho las relaciones que se establezcan entre el Estado y sus trabajadores, actuando en ese momento como patrón en la esfera privada, aún cuando sancione en ese carácter por incumplimiento del servicio contratado a un servidor público, y cuando sanciona, de acuerdo a la Ley, una responsabilidad administrativa en el marco del sistema de responsabilidad oficial, actúa en la esfera pública, en ejercicio del poder disciplinario de que está revestida la Administración Pública. Es por este motivo que la responsabilidad administrativa está vinculada al derecho laboral de los trabajadores al servicio del Estado, pues "la función pública se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores".<sup>237</sup>

Sin embargo es importante conocer hasta qué punto se duplican los deberes de los servidores públicos, en su régimen laboral y en el régimen de responsabilidad oficial, o se menoscaban sus derechos con la aplicación de sanciones por responsabilidad administrativa, pues ambas leyes la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contienen obligaciones para

---

<sup>236</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit., p. 41.

<sup>237</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit., 373.

el servidor público y sancionan su incumplimiento, situación que algunos autores han previsto considerando un tanto delicada su aplicación, como se desprende de la opinión del maestro René González de la Vega: "Estamos ciertos que, tanto el Legislador como los encargados de aplicar la ley, tienen plena conciencia de este desideratum, y el talento y experiencia mexicanos habrán de darle solución que equilibre la necesidad de un anhelado saneamiento de la Administración, junto con el respeto más absoluto a las estrictas normas laborales".<sup>238</sup>

Diversos autores han considerado a la responsabilidad administrativa como una innovación en el régimen de responsabilidad oficial, lo cual es en efecto, un acierto que intenta poner un freno a la proliferación de la corrupción en México, al menos en cuanto a la legislación de responsabilidad oficial, porque en la práctica será difícil tener una sociedad, no perfecta porque sería utópico, pero sí que por convicción y educación respete los ordenamientos legales y acepte sus propias responsabilidades en su comportamiento colectivo, y que el Gobierno sea honesto, pues eso fue lo que impulsó la vigente reforma al sistema de responsabilidad oficial según su exposición de motivos: "La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero **el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción.** Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.

"Es esencia de nuestra democracia federal el que las leyes y el gobierno que se da el pueblo atiendan su demanda nacional. Obliga a actuar de inmediato no sólo a los poderes constituidos en sus respectivos ámbitos de competencia, sino antes que nada al Poder Constituyente de nuestro Pacto Federal.

---

<sup>238</sup> GONZALEZ DE LA VEGA, René. *Op. Cit.* p. 411.

"Para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción no bastan leyes idóneas. Además, son necesarios una voluntad política firme y una administración eficaz".

Es en este contexto que se integró el catálogo de obligaciones de los servidores públicos, que sanciona la responsabilidad administrativa cualquier incumplimiento. "No es compatible servir en puestos públicos y simultáneamente tener negocios cuya actividad se funda en relaciones económicas del gobierno. Esta dualidad es inmoral: o se gobierna o se hacen negocios. Los empleos, cargos o comisiones en el servicio público no deben ser motín de nadie, sino salvaguarda de la **legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia** con que hay que servir los intereses del pueblo. La guía es el derecho, síntesis de la moralidad social, y lo primero es que sus fundamentos constitucionales se actualicen para satisfacer lo que los mexicanos esperamos del servicio público". Este párrafo de la exposición de motivos de la reforma al Título IV Constitucional vigente reconoce, el pasado de constantes abusos del poder y la influencia política descarada que se venía realizando como práctica común, surgiendo precisamente de ese reconocimiento la responsabilidad administrativa, con el fin de tutelar los valores de la función pública, considerados en la exposición de motivos citada, y que José Trinidad Lanz Cárdenas explica de la siguiente manera: "... **Legalidad**, es decir lo contrario de la arbitrariedad, del capricho; **honradez**, la honestidad y la seriedad y la ética, acompañadas del brazo y por la calle; **lealtad**, lealtad al Estado, a las instituciones, no a las personas ni a los partidos, los deberes del servidor público son para la Nación que está por encima de esos otros intereses; **imparcialidad y eficiencia**, la imparcialidad introduce nuestro derecho administrativo por vez primera después de muchos años de haberse olvidado del derecho mexicano, exceptuando en la legislación del poder judicial, las restricciones y la prohibición al nepotismo que ya existía desde las leyes de Indias..." 239

---

<sup>239</sup> LANZ CARDENAS, José Trinidad. *Op. Cit.* p. 148

Con el Título Tercero de la Ley de Responsabilidades vigente se creó un catálogo jurídico de obligaciones a cargo de los servidores públicos íntimamente vinculadas con la moralidad que debe revestir la conducta de los servidores públicos en el ejercicio de la función pública; por lo que es necesario saber el alcance jurídico de dichas obligaciones de los servidores públicos como trabajadores al servicio del Estado, pues deben cumplir además, las obligaciones que les impone la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, para no contradecir un cuerpo legal con otro, aunque si bien de distinta naturaleza, pueden significar el fincamiento de la responsabilidad o la causa de despido o rescisión de la relación de trabajo con el Estado, diferencia que ha sido soslayada por diversos autores, puesto que "el régimen jurídico laboral de los trabajadores del Estado, fue considerado, en épocas del liberalismo, como parte del Derecho Administrativo, pero hoy por hoy, a la luz de las luchas sociales, pertenece al Derecho del Trabajo, por lo que muy difícil resulta estructurar sistemas y procedimientos que afectan al servidor en sus intereses, desde el enfoque del Derecho Público, sin vulnerar los principios del Derecho Social".<sup>240</sup>

A este respecto, sobre la posible violación de los derechos laborales de los servidores públicos, el Dr. Sergio García Ramírez, al hacer la presentación de la Ley de Responsabilidades vigente ante el Senado de la República, en su carácter de abogado de la Nación y para informar a ese Cuerpo Colegiado e ilustrarlo en sus debates sobre la misma, manifestó sobre la iniciativa de la nueva Ley: "... en el ánimo del Ejecutivo prevaleció, como no podía ser menos, la idea de que se respetara escrupulosamente el sistema laboral, y que la redacción de la iniciativa correspondiese a ese escrupuloso respeto... no se pretende aplicar sanciones por cauces indebidos sino por los procedimientos que para ello son pertinentes dentro del marco del Derecho social mexicano... El Ejecutivo ha creído haber puesto la atención debida en

---

<sup>240</sup> CONZALEZ DE LA VEGA, René. Op. Cit. p. 411.

que no exista esta vulneración de derechos de los obreros, o esta contradicción entre normas".<sup>241</sup>

La posible afectación de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado se pretende salvar con la situación de que en el artículo 3.º fracción VIII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece como autoridad competente para aplicar la Ley de Responsabilidades vigente, "Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva", lo que no necesariamente significa que al darle esa competencia a las Juntas Federal y Locales de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sean salvaguardados los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado, pues aún cuando esta ley no le concediera competencia a estas autoridades, las mismas están expeditas para resolver cualquier controversia entre las sanciones que pudieran aplicarse a dichos empleados, pues las facultades se las conceden la Ley Federal de Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En efecto, al aplicar las sanciones, o exigir responsabilidad administrativa a un servidor público se deberá tener el criterio suficiente para no conculcar los derechos laborales de los mismos, lo que no siempre concurre en quienes deben vigilar la conducta de los empleados y funcionarios del Estado, existiendo una agravante más a este respecto, las causas de responsabilidad administrativa no tienen entre sus características esa tipicidad de los delitos contenidos en el Código Penal, es decir no definen con precisión los elementos del incumplimiento, pues al ser tan subjetivas se crean figuras "abiertas", ambiguas, la hipótesis normativa no está plenamente definida, si bien contienen datos para su interpretación, ésta es tan libre que se puede caer, bien en injusticias o bien en impunidad, por lo que en relación a esta apreciación, coincidimos con Soberanes Fernández cuando afirma que: "... las 22 fracciones del artículo 47 -de la Ley de Responsabilidades vigente- (la aclaración es nuestra) han sido redactadas en

---

<sup>241</sup> Revista Mexicana de Justicia. Procuraduría General de la República. Enero-Marzo 1983. p. 158.

forma tan vaga y genérica que las autoridades encargadas de aplicarlas se ven dotadas de amplísimas facultades discrecionales que les permitirán sancionar, prácticamente sin una razón de peso, a cualquier servidor público. Por ejemplo, ¿qué se debe entender por máxima diligencia, buena conducta o debidas reglas de trato? Pensamos que se debe reformar ese artículo para precisar su contenido".<sup>242</sup>

Siendo tan confusas y abiertas las causas de responsabilidad administrativa pueden tener interpretación diversa y aplicación que pudiera constituir una inconstitucionalidad, ya que alguna conducta para el superior jerárquico o la autoridad competente pudiera ser constitutiva de delito, para otra ser causa de despido justificado o rescisión de la relación de trabajo, o bien ser únicamente causa de responsabilidad administrativa sancionable con suspensión de sus labores o amonestación pública, por lo que haremos estas observaciones al exponer sucintamente las causas por las que se puede incurrir en esta responsabilidad.

El estudio de las 22 fracciones del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades lo haremos correlacionado con la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y el Código Penal, a efecto de interpretar y esclarecer que tienen diversas concepciones, e incluso podrían existir contradicciones al aplicarse o exigir esta clase de responsabilidad oficial.

En la **fracción I** se sanciona la negligencia del servidor público en el servicio que le sea encomendado, y lo obliga a abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia del mismo o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, lo cual se traduce en una falta de diligencia para realizar las funciones encomendadas, pero que al señalar el abuso o ejercicio indebido del empleo o cargo, pudiera ser que no fuera responsabilidad administrativa, sino que se tipificara como un delito, el cual se sanciona en los términos del artículo 214 fracción III, pues el ejercicio indebido de un empleo puede configurar lo que el precepto penal señala como "Ejercicio indebido de servicio

---

<sup>242</sup> SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. Op. Cit. p. 133.

público", al establecer que comete este delito el servidor público que "teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, del Distrito Federal, organismo descentralizado, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades", por lo tanto, de acuerdo al arbitrio o conveniencia del superior jerárquico, que si considera que es sólo incumplimiento de la obligación mencionada en el artículo 47 fracción I, tratará de que se sancione administrativamente, pero si no es su incondicional, que se estila mucho en la burocracia mexicana, tratará de tipificar el delito que referimos y sancionar por medio de la intervención del órgano jurisdiccional correspondiente, o bien encuadrar dicha conducta en la fracción I del artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señalando que el servidor público no desempeñó sus labores con el cuidado y esmero apropiados, ni se sujetó a la dirección de su superior jerárquico inmediato, ni a las leyes y reglamentos respectivos, pudiendo incluso, hasta sancionarlo administrativamente y rescindirle su nombramiento como trabajador al servicio del Estado, si llega a ser molesta su presencia al superior que tenga que supervisar su desempeño.

Aunque, bien es cierto que el servidor público tiene expeditas las vías procesales, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o Tribunal Fiscal de la Federación, para acudir y defender sus derechos, pero el daño y la exhibición pública de su "indebida conducta" queda como antecedente de la prepotencia y arbitrariedad de quien aplicó las sanciones o inició los procedimientos legales en contra del servidor público.

La **fracción II** establece la obligación del servidor público encargado de formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos de su competencia, de llevarlos a cabo legalmente, lo cual parece ser una perogrullada, ya que al realizar los actos mencionados deberán sujetarse

todos los servidores públicos encargados de ello a las leyes respectivas, las cuales les imponen precisamente realizarlos conforme a las disposiciones por ellas contenidas.

La **fracción III** se refiere a lo que comúnmente se realiza, aunque en años anteriores fuera muy marcado y con notorio descaro: el desvío de recursos, facultades e información, que principalmente consiste en el uso particular de vehículos destinados al servicio de la función pública, es decir no al servicio público, que es distinto, sino para el desempeño de su empleo, cargo o comisión; siendo que -y esto es muy claro y comprobable en el organismo descentralizado Petróleos Mexicanos, en donde ciertos funcionarios tienen vehículos oficiales para uso familiar, o algunos líderes sindicales utilizan además de los vehículos, instalaciones, papelería y hasta empleados, para proselitismo político-. por ser recursos económicos, humanos y materiales propiedad de la federación o del Distrito Federal, deben ser exclusivamente para el fin público destinado.

La **fracción IV** impone la obligación de custodiar y cuidar la documentación e información que el servidor público, por razón de su empleo, cargo o comisión, deba tener acceso y custodia, debiendo evitar el descuido de dichos documentos o el uso, destrucción u ocultamiento de ellos; sin embargo, esta fracción se refiere también a lo que alude la anterior fracción, respecto a la información que el servidor público deba tener reserva, pero la ambigüedad de dichas fracciones impide su correcta aplicación, puesto que no se precisa lo que se debe tener por información confidencial, ya así se puede considerar, o bien toda la relacionada con la función pública o sólo la que determine el superior jerárquico, o la que crea que se divulgó, así sea simple, con tal de sancionar a su arbitrio, por lo que, además se debe tener especial cuidado porque "en un momento podría existir alguna contradicción con derecho a la información que consagra el artículo sexto constitucional".<sup>243</sup>

---

<sup>243</sup> SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. Op. Cit., p. 134.

**La fracción V** exige que el servidor público se comporte correctamente con las personas que tenga relación con motivo de su empleo, observando buena conducta en su empleo, cargo o comisión, respetando y actuando con imparcialidad con el público, cuestión muy importante si se tiene en cuenta que el trato que se da a los ciudadanos al solicitar un servicio en las instituciones gubernamentales es constantemente parcial, por amiguismo o bien mediante "gratificaciones" que si no son entregadas el retraso o maltrato es inevitable; aunque para sancionar aplicando esta fracción como fundamento es difícil de configurarla, pues no basta que exista la queja por maltrato o indebida atención, ya que de acuerdo con el carácter tan universal y distinto de cada persona, cualquier gesto o actitud fuerte, pero no agresiva, pudiera considerarse falta de respeto, por lo que su valoración debe ser muy precisa y tener una norma social equilibrada para no cometer injusticias, ni tampoco solapar empleados con trato peyorativo hacia el público que tiene obligación de tratar, con atención y respeto.

**La fracción VI** es muy controversial, en primer lugar porque contiene una situación que es muy subjetiva, pues ¿qué consideró el legislador como debidas reglas del trato?, ya que hay que recordar que no se puede tratar igual a los desiguales, en el sentido de que para tener un trato de respeto para con los subordinados es necesario entender a los mismos, con el fin de poder girar las instrucciones debidamente y dirigir o inspeccionar el trabajo desempeñado o la función encomendada, pues hay que recordar que para saber mandar hay que saber obedecer, esto es, si no existe entendimiento y disponibilidad para el diálogo, no podrá existir respeto por parte del subordinado, ni podrá ganarse ese respeto el superior jerárquico, por lo que si a esta fracción nosotros le hacemos esta interpretación, el agraviado podrá tener la propia y el superior jerárquico la suya para tener una conducta sin observar las debidas de trato, por lo que en este aspecto no bastará con lo que pueda cada parte opinar o interpretar sobre la obligación de observar, en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad, pues esta función deberá realizarla nuestro máximo Tribunal como fiel intérprete y protector de la legalidad.

El otro aspecto que mencionamos se refiere a que esta obligación para los superiores jerárquicos, de no agraviar o abusar de los subordinados, es causa de rescisión de la relación laboral con el Estado, sin responsabilidad para el trabajador, por lo que tenemos, en consecuencia, que además se logra imponer sanciones al superior jerárquico que abuse del cargo de cierta relevancia para amedrentar o pretenda obligar a las secretarías, principalmente, a trabajar horas extras en forma particular indecorosa. También esta fracción puede constituir delito, ya que contiene la obligación para el servidor público de abstenerse de incurrir en abuso de autoridad, por lo que incurre en ello, entonces deberá ser sancionado en los términos del artículo 215 fracción II que refiere que cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona -servidor público o no-, sin causa legítima o la vejare o la insultare.

La **fracción VII** contiene a la inversa la obligación anterior, es decir exige a los subordinados el respeto a los superiores jerárquicos y sanciona la insubordinación ilegítima, pues el servidor público debe insubordinarse cuando es legítima la desobediencia o el no acatar sus disposiciones por ser contrarias a la ley y denunciar al superior jerárquico que pretenda realizar actos indebidos o prohibidos; por lo que esta fracción se relaciona con la siguiente, la **fracción VIII**, que precisamente prevé la intervención del servidor público para poner en conocimiento del titular de la dependencia o entidad las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba, por lo que contiene una insubordinación legítima, pero quien tendrá el criterio y la imparcialidad suficiente para valorar y tolerar que un subordinado vigile el cumplimiento de la ley en el ejercicio de la función pública, pues es verdad sabida que en el medio político mexicano se utilizan a los subordinados para actos masivos en conveniencia política del líder sindical o del titular de la dependencia, y quien legítimamente se niegue a asistir a dichos actos lo estigman con cargas de trabajo excesivas o mofa de su actitud, o lo llaman disidente, izquierdista, y sin fin de epítetos por no apoyar a un candidato o funcionario de mando superior, concediendo en cambio en perjuicio del erario federal, gratificaciones de sueldo de un día, con su inasistencia, entorpeciendo las labores de la Administración Pública.

La **fracción IX** que prohíbe el ejercicio de funciones que no le correspondan al servidor público, es decir que continúe ostentándose como tal cuando haya concluido el período para el cual se le nombró o lo hayan cesado en el ejercicio de esas funciones, contiene un tipo penal que es el delito de "Ejercicio indebido de servicio público", previsto en la fracción II del artículo 214 del Código Penal, por lo que, si se pretende exigir responsabilidad al servidor público, según la apreciación del superior jerárquico y de acuerdo con el artículo 54 de la ley se podrá considerar que es grave el incumplimiento de la sanción y proceda a denunciar el hecho con la intención de que se aplique la legislación penal, pero si de acuerdo con el mismo precepto señalado considera que puede tenerse sólo como responsabilidad administrativa, entonces sanciona con el procedimiento para este caso y se deja sin castigo un delito que está claramente tipificado de acuerdo con la conducta y el daño causado, así como el nexo que los relaciona y que no admite apreciaciones subjetivas.

Por lo tanto esta fracción, además de la anterior consideración, que es bastante para reformarla por su ambigüedad, es inconstitucional, ya que al prever precisamente una conducta delictiva no debe ser sancionada administrativamente, pues hay que tener en cuenta que la fracción II del artículo 109 constitucional establece que la comisión de delitos por parte de los servidores públicos será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y la ley que se comenta no es de tal naturaleza; o bien podría ser violatoria del artículo 23 constitucional, en cuanto que se podría sancionar administrativamente con el cese del servidor público y además ejercitar la acción penal respectiva, por lo que se conculcaría el principio *non bis idem*, castigando por la misma conducta dos veces.<sup>244</sup>

La **fracción X** contiene una situación que es común y cotidiana en la Administración Pública, sobre todo entre ésta y sus sindicatos, pues prohíbe al superior jerárquico autorizar a un inferior a faltar más de 15 días seguidos ó 30 discontinuos en un año, lo que difícilmente se cumple, pues es de todos sabidos la práctica indebida, sobre todo en los sindicatos de

---

<sup>244</sup> Idem, pp. 134 y 135.

burócratas, del "acarreo", que además de autorizar la inasistencia del día del acto en que harán valla o vitorearán a algún líder o funcionario, autorizan otro día como gratificación por asistir a los actos de proselitismo político, lo cual no está previsto como obligación a cargo del trabajador en la Ley Federal al Servicio del Estado. Sin embargo, tal parece que al superior jerárquico se le otorga la facultad de conceder dichos permisos en estos casos, pues dicha fracción refiere que se deberá abstener de autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores, por lo que si es para apoyar en actos masivos la campaña de algún personaje político o sindical, se ha visto que sencillamente se les "comisiona" por tiempo indefinido o por tiempo renovable y asunto arreglado, situaciones que son comunes en la Administración Pública y que deberían de terminar, puesto que si el Director o Secretario de alguna dependencia pública considera justificado el que uno de sus colaboradores preste su servicio en el partido político en el poder, o alguno de sus organismos afiliados, lo comisiona hasta por tiempo indeterminado en el mismo, pero cobrando en la dependencia donde debe prestar sus servicios, con base en el nombramiento expedido al efecto, llegando incluso a dejar a salvo sus derechos de antigüedad y prestaciones inherentes al cargo del servidor público, o bien, lo que es más vergonzante, percibe el salario de la dependencia que lo contrató, sin presentarse a laborar efectivamente, y cobra además las prestaciones que otorga el organismo político a que fue comisionado. A pesar de estas situaciones la Ley de Responsabilidades vigente no ha logrado sancionar estas prácticas inmorales ni mucho menos logrará erradicarlas, puesto que son intereses entendidos para lograr la hegemonía permanente de un solo partido en el poder, a lo que se ha denominado en diversas ocasiones "dictadura de partido" o "clase gobernante".

La **fracción XI** prohíbe al servidor público desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley no le permita desempeñar, por lo que es necesario hacer la siguiente mención al encontrarnos con casos en que siendo servidor público y a sabiendas que es Juez y parte, presta sus servicios en una dependencia oficial y al mismo tiempo es colaborador en un negocio que tiene relación con la misma dependencia,

como se presenta esta situación en las oficinas de prensa, o de comunicación social como ahora se les denomina, en que el reportero que cubre la fuente del sector público está incluido en las nóminas de alguna Secretaría de Estado, como servidor público que labora "supuestamente" en la oficina de comunicación social, pero sin realizar ninguna función ni sujetarse a los deberes inherentes al cargo, pero también presta servicios en el diario o revista en la que efectivamente realiza labores por las cuales devenga su salario, pero si quiere independencia y libertad para criticar y denostar a la dependencia donde solamente cobra una cantidad que se le otorga, y está la razón que se aduce, por ajustarse a la política informativa de la dependencia pública o por "manejar" cierta información que no conviene o que debe darse de manera que no implique desinformación, pero que no descubra los puntos débiles para posibles ataques de la oposición o para resguardar la imagen de cierto funcionario público. Según la exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades vigente, con esta fracción se pretendió que se siguiera teniendo a la Administración Pública como negocio, queriendo alejar y acabar con el dicho de que "vivir fuera del presupuesto es vivir en el error", lo que se va logrando muy despacio, pero se ha logrado ya en parte no caer en el cinismo ni en el descaro.

La **fracción XII** es consecuencia de la anterior, puesto que prohíbe al superior jerárquico o al encargado de la expedición del nombramiento de servidor público, autorizar la contratación o designación de una persona que encuentre inhabilitada para ocupar un empleo o cargo o comisión en la función pública, aunque en este caso se menciona que deberá mediar resolución firme de autoridad competente que lo haya inhabilitado.

La **fracción XIII** tiene estrecha relación, y de hecho lo prohíbe, con el nepotismo que en pasados regímenes se había hecho una característica y orgullo del Poder Ejecutivo, pues terminantemente prohíbe a los servidores públicos intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo los que les podrían resultar beneficios para él o sus familiares, o bien para terceros con los que tenga relación o hubiera tenido, por lo que deberán de excusarse de conocer dichos asuntos.

La **fracción XIV** se encuentra relacionada con la anterior, puesto que se refiere a situaciones en que no es posible abstenerse de conocer cuando se trata de asuntos en que pueda resultar beneficiado el servidor público o sus familiares o terceros que tengan algún vínculo, imponiéndole la obligación de informar de ello a su superior jerárquico o jefe inmediato, debiendo observar las instrucciones que al efecto se le indiquen por escrito, pero sólo cuando no pueda abstenerse de intervenir en ellos, por lo que en esta fracción y de acuerdo con la exposición de motivos de la reforma del nuevo régimen de responsabilidad oficial, se intenta proteger la imparcialidad en la función pública, pero sólo ha quedado en eso, pues esta fracción sólo enmarca la obligación de imparcialidad, pero si no es posible que el servidor público se excuse, entonces deberá llevar a cabo las obligaciones que le indique su jefe en ese caso, pero cuantas veces se ha visto y se continúa practicando, que el superior jerárquico consiente en que se atienda con cierta preferencia a los familiares de los empleados a cambio de que sean discretos y lo cubran a él cuando realice situaciones en las que se encuentre uno de sus familiares involucrados, pero siempre habrá inconformes y se verá descubierto y denunciado para terminar con ese círculo, pues sólo la honestidad e imparcialidad por convicción podrán hacer que se termine esta práctica desleal, pero se requiere no sólo esa educación y moral en el servidor público, sino en toda la población, a efecto de exigir el cumplimiento de la ley y el orden.

La **fracción XV** implica una situación que ha sido y seguirá siendo mientras no se llegue a un consenso general de repudio y se tengan alternativas para violar la ley o evadir su cumplimiento, y se refiere a los obsequios y regalos a los servidores públicos con objeto de que a cambio se les concedan ciertas prerrogativas, ya sea para no realizar determinada obligación que la ley impone o para lograr preferencia en las solicitudes para conseguir alguna autorización, o para lograr la concesión de algún servicio público o la explotación de algún producto o servicio exclusivo de la Nación.

Esta práctica de "comprar funcionarios públicos" no solo se practica en la administración pública, sino también en la iniciativa privada y en todos los sectores de la sociedad, por lo que en el presente se ha mencionado mucho

el lema político del Poder Ejecutivo, "renovación moral de la sociedad", pues desde el marido ofendido que compra al portero del edificio donde se encuentra con su amante, pasando por la "mordida" al agente de tránsito para no pagar la infracción al reglamento de tránsito, hasta el punto más delicado de ofrecer porcentajes por preferir a determinado proveedor -lo cual ha disminuido con la aplicación del procedimiento para compras de la administración pública federal, estructurado por la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Ley de Adquisiciones, arrendamiento y prestación de servicios relacionados con bienes muebles de la administración pública federal-, así como otorgar cuantiosos regalos para que se les conceda "manga ancha en determinados negocios con el sector público.

Por tal motivo, la fracción XV obliga al servidor público a abstenerse de recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, comprar objetos por abajo del precio que sea notoriamente el verdadero, o recibir obsequios o regalos, o aceptar empleos o comisiones para él o para sus familiares o amigos, de cualquier persona física o moral cuyos intereses se encuentren relacionados con el servidor público, durante el ejercicio de sus funciones y durante un año después de haber dejado de ejercer el cargo o comisión oficial; pero no solo le prohíbe recibir regalos, sino solicitarlos, lo que cierra toda posibilidad legal, aunque no práctica, de recibir regalos por posibles concesiones o autorizaciones, pero ¿si solo son regalos sin que tengan por objeto conseguir alguna contraprestación del servidor público? quién podrá determinarlo, ¿habrá que vigilar esa relación a través del tiempo en que ejerza funciones el servidor público y un año después?, ¿Qué facultades tiene el Congreso de la Unión para legislar en esta materia?, ninguna, por lo que esta prohibición resulta inconstitucional, al limitar la libertad de los servidores públicos para recibir obsequios, y si los recibe lo presumen deshonesto sin dejar la puerta abierta para que en algún momento por llana amistad o parentesco familiar se pueda entregar obsequios, ya que al no distinguir esta situación se cae en extremos que violan la constitución política, pues de una u otra manera se llega a tener relación con algún servidor público.

Esta prohibición, según el artículo 88 de la Ley de Responsabilidades vigente, se equipara y se castiga como el delito de cohecho, reiterando además, que se prohíbe a los servidores públicos, durante el tiempo de su encargo y un año después, recibir obsequios de valor superior al equivalente a diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal como máximo acumulado en el año, de una sola persona física o moral, cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público, prohibiendo también el que sus familiares o terceras personas con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o socios de sociedades en donde el servidor público también sea socio o lo haya sido, reciban obsequios de dichas personas, por lo que "dicho en otras palabras: se prohíbe a prácticamente todos los mexicanos dar un regalo, pues todos tenemos algún tipo de relación de los antes mencionados con algún servidor público. Realmente el artículo 88 contraría al sentido común".<sup>245</sup>

A este respecto, el artículo 89 de la Ley de la materia dispone que cuando un servidor público reciba un obsequio, donativos o beneficios de los que prohíbe el artículo 88 y la fracción que comentamos (dinero, donación, servicio, empleo, cargo o comisión) deberá informar de ello a la autoridad que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación determine a fin de ponerlos a su disposición, estableciéndose el procedimiento para el Secretario de la Contraloría el 20 de enero de 1984, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 del mismo mes y año.

Sobre esta situación es importante destacar que, como opina Soberanes Fernández, no es solo mediante acuerdos y leyes o Decretos que se va a erradicar la corrupción de vender servicios o preferencias que deterioran la función pública, sino que la costumbre de entregar un "regalo sin compromiso" es casi tradición que se le conceda privilegios o concesiones a cambio, pero "el problema de los regalos a servidores públicos y el nepotismo más se resuelve con una firme actitud política de la cúpula del poder que con leyes, pues aunque existan éstas, si los mandos supremos no

---

<sup>245</sup> SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. *Op. Cit.* p. 142.

imponen una actitud ética a sus subordinados, todas esas leyes estarán de más; por el contrario, cuando se fija una línea de probidad y honradez, no se necesitan leyes contra el nepotismo o los regalos de soborno a servidores públicos".<sup>246</sup>

Esta razón tiene un fundamento que en realidad tiene un gran valor, pues con el hecho de que se acaben los fraudes electorales cometidos con descaro, los dedazos para puestos públicos y se acaben los compromisos políticos con la aplicación del derecho sin distinción de clases sociales, económicas o ideológicas, credos religiosos o políticos, reforzando la educación moral y el respeto a las leyes, se podrá crear una conciencia de honestidad y eficiencia no solo en los servidores públicos, sino en la sociedad civil.

La **fracción XVI** del artículo 47 que comentamos, contiene una obligación que muchas ocasiones su incumplimiento se presenta en la práctica cotidiana de la función pública, pues empleados o funcionarios públicos que desempeñan dependen los trámites o autorizaciones de una gran cantidad de personas obligadas por la ley a realizarlos o solicitarlos (tendencias de placas y uso de automóviles, licencias para conducir, registros ante autoridades, etc.), buscan capitalizar esa facultad y pretenden que se les "gratifique" por cumplir con su deber para con el público o retrasan los trámites o no lo autorizan con pretextos nimios hasta que consiguen los obsequios indebidamente, para su beneficio.

Esta obligación refleja la intención de sancionar la corrupción, pero es necesario que existan servidores públicos que con honestidad, pro convicción y a toda prueba se pueda lograr un control y supervisión del cumplimiento de estos deberes pues solamente el control sin burocracia viciada en los trámites se podrá hacer realidad esta disposición jurídica.

La **fracción XVII** prohíbe a los servidores públicos la práctica del nepotismo, tan de moda en el sexenio presidencial de José López Portillo y

---

<sup>246</sup> *Idem*, p. 143.

Pacheco en el cual se volvió el orgullo nacional, sin embargo "independientemente de las razones que se tuvieron para legislar contra el nepotismo, muy loables por cierto, y del carácter inconstitucional que una disposición de esta naturaleza siempre trae consigo, vemos que en la realidad es fácilmente salvable, en lo que pudiéramos llamar el 'nepotismo cruzado', o sea contratar a los parientes de un colega y viceversa".<sup>247</sup>

La inconstitucionalidad en que se puede incurrir es en la conculcación de la garantía individual consagrada en el artículo 5º Constitucional, que tutela la libertad de trabajo, pues se parte de la presunción de que si se contrata un familiar en la dependencia donde el servidor público tenga la facultad para designar u otorgar nombramientos, es inepto, pero pudiera resultar que el familiar sea apto o especialista en el puesto, pero le impide prestar sus servicios el tener algún vínculo con el servidor público; lo que sucedió es que la experiencia política anterior a la Ley de Responsabilidades hizo que se legislara de manera que no se cayera de nuevo en dar preferencia al lazo familiar que a la aptitud o capacidad del candidato al puesto público y a pesar de la inconstitucionalidad señalada, que bien puede ser salvada con el llamado nepotismo cruzado.

A este respecto, el "acuerdo por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley de Responsabilidades en lo referente a familiares de los servidores públicos", señala quiénes son los sujetos a los que se prohíbe sean designados o empleados en la dependencia pública, así como los casos en que al momento de entrar en vigor la actual ley estuviere ya empleado el familiar o lo hubiere promovido el servidor público, tratando de no contravenir este precepto. Este acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 1983.

La **fracción XVIII** trata lo relativo a la obligación de presentar declaración de situación patrimonial los servidores públicos, al tomar posesión del cargo, a concluir su gestión y todos los años que dure su encargo en los meses de mayo, como lo dispone el artículo 81 de la Ley de la materia. Este

---

<sup>247</sup> Ibidem.

registro de la situación patrimonial de los servidores públicos tiene varias finalidades en el funcionario obligado a declararla y para la Administración Pública: provocar un impacto psicológico al saber que lo vigilan y controlan en los bienes que ingresan a su patrimonio; para los efectos del delito de enriquecimiento ilícito que establece el artículo 224 del Código Penal o en caso de exigírsele alguna otra responsabilidad al funcionario, presuntamente responsable, con el fin de garantizar dicha responsabilidad ya se sabe con qué bienes cuenta para embargarlos provisionalmente, después de que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación haya informado al Ministerio Público que no justificó la procedencia lícita del incremento de sus bienes, según lo dispone el artículo 90 de la Ley de Responsabilidades vigente.<sup>248</sup>

La **fracción XIX** menciona la obligación que tienen los servidores públicos de acatar las disposiciones y requerimientos que dicte la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; instituida con fin de que existiera un reforzamiento de la ley de la materia a los acuerdos emitidos por la Secretaría.

La **fracción XX** intenta una clase de vigilancia recíproca, pues en general el superior jerárquico es quien controla y supervisa las labores de sus subordinados, pero con esta obligación para éstos, de informar al titular de la dependencia o Entidad de los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos sujetos a su dirección, se establece un control de todos por todos, pero si llega a existir una uniformidad y conveniencia ideológica y económica, será difícil que algún servidor público informe al superior jurídico de las inobservancias de las normas jurídicas, pues se establecería una alianza de ahora te cubro yo y mañana me cubres tú.

La **fracción XXI** podría ser considerada como perogrullada o aberración por contener una obligación que sin necesidad de ser establecida en la ley, se entiende como obligación propia de los servidores públicos, pues cualquier ley o precepto legal que implique incumplimiento de las mismas será

---

<sup>248</sup> *Idem.* p. 141.

sancionado, pues es un principio general del derecho que la sanción es la consecuencia jurídica del incumplimiento de un deber, pero al establecer que el servidor público está obligado a abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servidor público, está revistiendo la función del servidor público de una obligación jurídica y moral establecida en la ley, pues es sabido que debe acatar las leyes, siendo empleado o funcionario público deberá hacerlo con doble convicción para gobernar o servir con el ejemplo, creando el respeto y la conciencia de la honestidad y la eficacia en el ejercicio de la función pública.

La última fracción del artículo 47, se refiere en la XXII a las demás obligaciones que le impongan las leyes y reglamentos, bastando para esta obligación al comentario anterior, pues es también una disposición que pretende obligar a los servidores públicos el cumplimiento de cualquier norma jurídica.

A este catálogo de obligaciones de los servidores públicos, cuyo incumplimiento las convierten en causas de responsabilidad administrativa, hay que señalar que fuerza del mismo, en los artículos 50 y 59 establecen obligaciones por las cuales también se incurrirá en responsabilidad administrativa, pero que carecen de técnica jurídica para ser aplicadas pues se refieren a "cuando el servidor público inhiba a un particular de presentar una queja o denuncia o con motivo de ello 'realice cualquier conducta injusta', frase poco afortunada, ¿quién juzgará de la justicia?, para todo caso se juzgará la legalidad o ilegalidad. Por otro lado, el artículo 59 se refiere a los empleados de las contralorías internas injustificadamente de aplicar una sanción o no se ajusten a lo previsto de la ley.<sup>249</sup>

Las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones que hemos expuesto están establecidas constitucionalmente en el artículo 113 de nuestra Carta Magna, que dispone como tales a la suspensión en el desempeño del cargo, destitución del mismo y la inhabilitación para ocupar

---

<sup>249</sup> Idem. p. 135.

otro cargo público y multa, además de las que señala su Ley Reglamentaria, que en el artículo 53 establece que las sanciones por **falta administrativa** consistirán en: Apercibimiento, amonestación, en ambas pública o privada; éstas son las obligaciones que pretenden limpiar la función pública de los vicios y prácticas corruptas, que aún cuando ya se conocían por ser de un contenido fundamentalmente moral, pues son conductas que por todos es sabido no deben ser realizadas, con su incorporación a la ley y su transformación jurídica es el primer paso para ir haciendo cada vez mejor el sistema de responsabilidad oficial, el cual debe ser depurado para conformarse a cuestiones prácticas y menos confusas, pues a pesar de todo el esfuerzo creemos que continúa el desconocimiento de lo que es falta administrativa y causa de responsabilidad administrativa, que ya veíamos que el artículo 53 de la ley menciona a la "falta administrativa" y que la Ley de Responsabilidades de 1980 pretendía denominar como falta oficial, y que materialmente, en forma de rubro genérico podemos considerar en sentido lato como "responsabilidad administrativa", pues el artículo 4º de dicha ley denominaba como falta oficial a "las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del Gobierno", que si revisamos lo que es la falta administrativa, veremos que es distinta y que al denominar el precepto señalado como falta administrativa a las obligaciones entra en contradicción con el artículo 21 constitucional que establece que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial y que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto por treinta y seis horas, por lo que al imponer sanciones distintas a éstas, la Ley de Responsabilidades, por la comisión de faltas administrativas, como señala incorrectamente el artículo 53, se viola el precepto constitucional señalado, pues constitucionalmente son diferentes, y así lo dispone el precepto mencionado de nuestra Carta Magna, al dejar claro que los delitos y las faltas administrativas son distintos, y que "la pena impuesta al delito persigue una prevención general de advertencia a la sociedad. La falta

administrativa provoca una sanción que tiende a evitar males mayores, para el individuo y la sociedad".<sup>250</sup>

Con lo anterior queda hecha la distinción que existe entre la falta administrativa y las causas de responsabilidad administrativa, pues aquélla tiene un fin distinto al que persigue la responsabilidad oficial administrativa, que pretende salvaguardar la honestidad, eficiencia, legalidad, lealtad e imparcialidad en la función pública, lo cual es totalmente opuesto a lo preceptuado en el artículo 21 Constitucional, quedando además hecha la diferencia entre el poder disciplinario del Estado y el poder punitivo para lograr la armonía en la convivencia social y el cumplimiento de sus fines.

### **E. La responsabilidad política y los delitos oficiales**

A partir de la reforma al título IV constitucional, en diciembre de 1982, la *responsabilidad política* adquiere su verdadera dimensión en el sistema de responsabilidad oficial, ya que antes de esta modificación era entendida en las leyes de responsabilidad y en los propios textos constitucionales como *delito oficial de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados*, pero al establecer la fracción I del artículo 109 constitucional la responsabilidad política y enmarcarla debidamente dentro de la responsabilidad oficial como *causa de juicio político*, se logra un concepto con mejor técnica jurídica, ahora se emplea una terminología adecuada para esta clase de responsabilidad, distinguiéndola de la responsabilidad oficial que era entendida como delito oficial y de la penal, administrativa y civil.

En efecto, antes de la citada reforma el artículo 111 de nuestra Carta Magna señalaba que: "El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una

---

<sup>250</sup> MANSILLA y MEJIA, María Elena. "La Reforma de los Artículos 20 Fracción I, 21 de la Constitución y los Derechos Humanos", Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, Ed. Porrúa, S. A. México, 1987. p. 110.

Ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso".

El hecho de considerar delito oficial a los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos tiene su antecedente en la Ley Juárez de 1870, que así denominó a las conductas que correctamente ahora se consideran como causas de la responsabilidad política, la cual estaba difusa en la responsabilidad oficial, sin que se hiciera patente que de ésta se derivan en forma específica las diversas clases de responsabilidad, que con el nuevo artículo constitucional se hará delimitar y esclarecer el sistema de responsabilidad oficial:

*"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 responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

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

*No procede el juicio político o de su buen despacho.*

*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..."*

Por lo tanto, constitucionalmente los servidores públicos son responsables de los actos u omisiones en que incurran en ejercicio o con motivo de sus funciones (responsabilidad oficial), y si esos actos u omisiones redundan en

perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, entonces incurren en responsabilidad política.

Al establecer esta clase de responsabilidad en el texto constitucional, el Estado garantiza su permanencia y más que el ente jurídico, el Gobierno constitucional se resguarda de posibles intromisiones ilegítimas de poder, por lo que sanciona la transgresión de las instituciones y formas constitucionales, se tutela la función pública, la organización político-administrativa del Estado y a través de la misma se pretende un control de la constitucionalidad del poder público, que debe someterse en su ejercicio a las normas jurídicas que le señalan sus funciones y sus atribuciones: "En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los Poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado a los mexicanos"<sup>251</sup>

Esta clase de responsabilidad sólo es exigible a quien ejerce el poder público constitucional, ya que el fundamento de la misma es de naturaleza política y sólo quien lo ejerce o lo ostenta de manera constitucional deberá responder por el abuso que haga de él ante el propio Estado, conceptos que dieron origen al impeachment inglés y americano del cual se tomaron sus ideas y motivos para plasmarlo en nuestro régimen. En efecto, "el impeachment está circunscrito a cuestiones políticas, a delitos e infracciones políticas y sanciones políticas. El juicio americano no es para sancionar al funcionario y a la persona por los delitos oficiales y comunes que cometa, sino que se limita a juzgar la responsabilidad política que surja de su actuación como depositario del poder público. En caso de que cometiese además delitos del orden común, una vez decidida su responsabilidad política, quedará sujeto a la jurisdicción penal común si así

---

<sup>251</sup> Véase la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982.

se promoviese. Este es, igualmente, el principio del 'fuero' que anima al sistema mexicano."<sup>252</sup>

El denominado fuero, entendido como inmunidad procesal que se refiere sólo a la responsabilidad penal de los servidores públicos no trasciende tratándose de la responsabilidad política, pues ésta se hace presente a través del juicio político, sin que, previamente sea necesario se lleve a cabo un prejuicio como la declaración de procedencia para iniciar esta forma de juicio "que finca una responsabilidad política a ciertos servidores públicos de alta jerarquía por haber cometido infracciones de carácter político, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política por conducto de un órgano también político."<sup>253</sup>

La responsabilidad política no se refiere a la que asumen ciertos servidores públicos con el grupo político al que pertenecen, ni tampoco a la responsabilidad que "surge en el ámbito de las relaciones entre los mismos gobernantes dentro de un orden jerárquico de funcionarios públicos, así como a propósitos de los nexos que éstos tengan con determinado partido político o con un cierto equipo de gobierno y que se traduce, generalmente, en el deber que a los propios funcionarios les impone la índole del grupo político o gubernamental a que pertenezcan, en el sentido de no ser 'desleales' a él, de 'disciplinarse' a las directrices que establezcan sus jefes, o sea, en no discrepar de las decisiones que las sustenten, sino en someterse a ellas y cumplirlas aunque contraríen su criterio personal. La responsabilidad política que implica una vasta gama de renunciaciones y sometimientos a los jefes de un grupo, de un 'sistema' de gobierno de un equipo o simplemente de una facción, trae aparejado un conjunto de sanciones que para 'el político' son de mayor gravedad, pues estriban sustancialmente en la detención de su carrera para ocupar puestos públicos en un escalafón progresivo, cuando no es su prescripción del escenario

---

<sup>252</sup> GONZALEZ OROPEZA, Manuel, "La Responsabilidad política en el Derecho Constitucional Americano", *Anuario Jurídico XI*, 1984, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. UNAM. México 1984. p. 470.

<sup>253</sup> OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús. Constitución... *Op. Cit.*, p. 268.

político, es decir, en su muerte política, que es a veces más temida que la muerte natural"<sup>254</sup>, sino a la responsabilidad jurídica que asume todo servidor público encargado del ejercicio del poder y la función pública, así como el manejo trascendente de recursos económicos del Estado.

Nos dice el maestro Jellinek respecto al calificativo de esta responsabilidad, "terminológicamente, tan difícil es precisar el límite del adjetivo 'político' como el del sustantivo 'Política'. Bajo el nombre político se entiende todo lo social, el modo no jurídico de considerar la cosa pública. La 'política' es susceptible de ser opuesta a la doctrina del Estado, pero no es posible derivar de ella ningún adjetivo que le corresponda. Por esto, el uso de la palabra 'político', tanto en un sentido estricto cuanto en un sentido amplio, difícilmente puede evitarse, por que el calificativo de 'social' para el aspecto no jurídico del Estado, daría lugar, por sus diferentes significaciones, a equívocos constantes. A causa de esta falta en la terminología que no es posible subsanar desgraciadamente, se impone para el escritor la necesidad de decir claramente en cada caso en qué sentido usa el predicado 'social' o 'político'."<sup>255</sup>

Por lo tanto y de acuerdo a lo expresado por el gran maestro alemán, el Poder constituido le dio su propio significado al término política para calificar así esta clase de responsabilidad de los servidores públicos y en este sentido se entiende por política en materia de responsabilidad oficial, los intereses públicos fundamentales y el buen despacho de los mismos. Criterio no tan errado, pues Blunschli afirma que "la política es la vida consciente del Estado, la conducción de los asuntos públicos, el arte práctico del gobierno. Los hombres políticos son aquellos que, por función o vocación, ejercen una acción eminente sobre la vida pública, tales como los ministros, altos funcionarios, diputados, periodistas. Reservamos el buen nombre de estadistas a los contados personajes que se distinguen entre los políticos. Pero además, la política es la ciencia del gobierno y tiene

---

<sup>254</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. Cit., p. 542.

<sup>255</sup> JELLINEK, George, Op. Cit., p. 37

aquí por representantes a los consejeros o teóricos del Estado. La política práctica y la política teórica influyen naturalmente una sobre otra... El teórico político estudia, sobre todo, las diferencias orgánicas, estima las fuerzas, calcula los medios, observa psicológicamente, actúa sobre los espíritus y muestra los progresos naturales de las relaciones humanas".<sup>256</sup>

Por lo que, en consecuencia, existe una diferencia entre los dos sentidos de la política que hay que distinguir para saber cuál de éstos se ha referido al legislador constitucional en su significado de la responsabilidad a que nos hemos estado refiriendo, estos dos sentidos se contraponen y se complementan al mismo tiempo y Blunschli los explica de la siguiente manera: "Como arte persigue, según las necesidades del momento, el mejoramiento de las instituciones públicas, una victoria sobre el enemigo. El arte de gobernar se manifiesta en los actos, se estima por el efecto producido. La fecundidad de los resultados forma la gloria del estadista, el continuo fracaso, casi su vergüenza. Por el contrario, como ciencia, la política permanece casi indiferente al resultado externo. No tiene más que un objetivo: conocer la verdad. Su gloria es destruir el error, descubrir una ley, mostrar una regla permanente de conducta.

El estadista no se contenta con pensar lo correcto; desea llevar su pensamiento a la práctica y el poder le es indispensable. Para vencer el obstáculo se apoyará en la autoridad del Estado y recurrirá a su opinión, solicitará ejércitos y dinero. La ciencia puede arreglárselas sin estos medios materiales. No invoca a la fuerza, sino a la lógica. La observación exacta y el pensamiento aceptado son la garantía de sus progresos. Todos los tesoros o todos los ejércitos, no pueden transformar el error en verdad."<sup>257</sup>

Este actuar político de los servidores públicos se ha regulado, entre otros motivos, por las circunstancias que sobre la naturaleza de la política

---

<sup>256</sup> *Idem.*, p. 38

<sup>257</sup> BLUNSCHLI, M., "Naturaleza y Carácter de la Política." *Revista de Administración Pública* No. 41 Enero Marzo 1980. Ediciones I.N.A.P., México 1980. pp. 159, 161.

discierne Blunschli, además de que no hay que perder de vista que "la política debe ser constitucional y legal; nunca debe ser ilegal o inconstitucional. La violación de esta regla pondría al Estado en contradicción consigo mismo. Una política contraria a la constitución atacaría los fundamentos del Estado; una política ilegal quebrantaría el derecho y la confianza en la autoridad. Las dos aniquilarían esta civilización progresiva, que se esfuerza por domeñar con un freno saludable la fuerza brutal y las pasiones ardientes".<sup>258</sup>

Precisamente, por salvaguardar el orden constitucional de quienes tienen el poder público es que ha surgido la responsabilidad política en el sistema de responsabilidad oficial, pues es necesario que ante todo prevalezca la organización político-constitucional y no por intereses individuales de conseguir el poder se atente en contra del sistema jurídico de un país, ya que sin responsabilidad máxima se tendría o se llegaría a tener una autocracia, puesto que otra de las circunstancias que hizo que apareciera la responsabilidad política fue restringir el poder omnímodo de gobernantes; pues hay que recordar que "el sistema anglosajón de responsabilidad política se inicia con la lucha de consolidación del Parlamento Inglés frente al poder absoluto típicamente caracterizado durante la época de los Estuardos. Así como el Parlamento no podía desafiar directamente la figura del Rey, el enfrentamiento entre ambos poderes se estableció con relación a la conducta de los ministros designados por el rey, únicos sobre los que podía recaer responsabilidad. El nacimiento del juicio político o impeachment tuvo una titubeante etapa que corresponde a la consolidación política del propio Parlamento Inglés y al nacimiento de la responsabilidad política como institución."<sup>259</sup>

Por todo lo anterior es que se instauró el juicio político como procedimiento para juzgar la responsabilidad política de los servidores públicos de jerarquía superior en nuestro país, la cual surgió como delito oficial en

---

<sup>258</sup> *Idem.* pp. 167.

<sup>259</sup> GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *Op. Cit.*, p. 460.

1870 dentro de un contexto político y como castigo a los que atentaron contra el sistema constitucional de la época.

Al respecto el maestro Raúl F. Cárdenas nos señala sobre los delitos oficiales: "más que delitos, son situaciones políticas que Juárez había tratado de limitar, para concretar situaciones en las que se pudieran adecuar conductas de los altos funcionarios en el ejercicio de su encargo, y como una reacción contra lerdistas y porfiristas."<sup>260</sup>

Hemos mencionado que los delitos oficiales originados en el Decreto del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios, publicado en el Diario Oficial por el Presidente Benito Juárez el 3 de noviembre de 1870 son los mismos que en la vigente Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en 1982, tal y como lo reconoció el Procurador General de la República, Doctor Sergio García Ramírez al comparecer ante la Cámara de Senadores para explicar esta Ley, previa a su aprobación: "Nuevamente aparecen las hipótesis que vienen desde la Ley Juárez, de 1870, pero ahora remozadas, puestas al día conforme lo piden las condiciones del presente, y entre ellas las que derivan de la planeación económica y social."<sup>261</sup>

Si en la época de la Reforma Juarista los delitos oficiales eran ambiguas y demasiado subjetivas, pues se dejaba a caprichos políticos su interpretación y aplicación, con el "remozamiento" que señala el doctor García Ramírez que básicamente consiste en llamarles ahora causas de juicio político, no se avanzó mucho para lograr una interpretación clara, adecuada e idónea, para saber cuándo los servidores públicos incurrir en responsabilidad política, pues en esencia continúan siendo las mismas hipótesis normativas que se habían previsto desde hace más de un siglo, salvo la fracción VII del artículo séptimo de la Ley de la materia vigente, la

---

<sup>260</sup> CARDENAS, Raúl F., Op. Cit., p. 114.

<sup>261</sup> Comparecencia del C. Procurador General de la República, Dr. Sergio García Ramírez, ante la Cámara de Senadores el 27 de diciembre de 1982, publicada en la Revista de Justicia. Enero-Marzo 1983. Ed. Procuraduría General de Justicia. México 1983. p. 153.

cual es una adición a la estructura ya conocida desde entonces. En efecto, en un breve cuadro comparativo nos daremos cuenta de esta afirmación:

LEY DE 1982

"Artículo 5°. En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

"Artículo 6°. "Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho."

DECRETO DE 1870

"Artículo 1°. Son delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, el ataque de las Instituciones Democráticas, a la forma de gobierno Republicano, representativo Federal, y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquiera infracción de la Constitución o Leyes Federales en puntos de gravedad".

LEY DE 1982

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

- I. El ataque a las Instituciones Democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo Federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive a algún trastorno en el funcionamiento normal de las Instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII. *Las violaciones sistemáticas graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública o del Distrito Federal y a las Leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal. El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo...*"

La responsabilidad política pues, responde básicamente a la idea de resguardar la permanencia del sistema presidencialista constitucional, puesto que el Poder Ejecutivo adecúa o adiciona con su estilo de gobernar las causas de esta clase de responsabilidad y con ello logra tener control sobre los demás servidores públicos que podrían llegar a limitar o contrarrestar el omnímodo poder de que está investido, pues esta responsabilidad no es exigible al Presidente de la República y por lo tanto, sólo es para una élite de altos funcionarios, los cuales son removidos de sus cargos al capricho del Ejecutivo Federal, ya que intente protegerlos o denostarlos políticamente, olvidando las normas del Derecho que deben regir en todo acto oficial, pues con la práctica esa es la situación que ocurre, ya que se ha visto cada inicio de sexenio presidencial, que los altos funcionarios no simpatizantes del nuevo grupo político en el poder, si no son marginados o "degradados" en puestos de menor jerarquía, son los "chivos expiatorios" para la nueva campaña de "renovación moral" o "combate a la corrupción pública".

Es difícil que esta clase de responsabilidad llegue a exigirse y se sancione a algún servidor público por esta causa, pues se ha visto a través de la historia presidencial de nuestro país, que existen caminos más fáciles que el juicio político para sustituir a un Servidor Público que haya incurrido en esta clase de responsabilidad, ya que en un momento el Presidente de la República acepta la renuncia del servidor público presunto responsable sólo ante la opinión pública, y lo nombra embajador, delegado o ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y asunto olvidado, y si no olvida se encarga la mayoría de los diputados, que son del partido en el poder, de borrar las posibilidades críticas para enjuiciar a dicho funcionario público.

Las causas del juicio político que se traducen en responsabilidad política son imprecisas y ello motiva las situaciones que acabamos de describir,

aunque esta clase de responsabilidad está justificada en cuanto a su apreciación y valoración libre por Raúl F. Cárdenas al referirse a los delitos oficiales, que como vimos son las actuales causas de juicio político: "En puridad de lenguaje y de doctrina, los llamados delitos oficiales no son propiamente tales, sino violaciones de carácter político, cuya gravedad debe ser juzgada con este criterio, tanto por la Cámara de Diputados, como de Senadores, para separar de su cargo a un funcionario público."<sup>262</sup>

En cuanto a las causas que originan esta responsabilidad, el constituyente Filomeno Mata en 1856 sostuvo, en el debate previo a la aprobación de la Constitución de 57, que: "En el juicio político, afirma, lo que la comisión propone, es aplicar el fallo de la opinión; en otros términos, si merece el funcionario la confianza para seguir o no desempeñando su cargo. Si el gobierno ha de poder remover libremente a los empleados, parece que el mismo derecho ha de tener el pueblo para alejar del poder a los ciudadanos que no merezcan su confianza. Si no merecen confianza, ni es delito su conducta no existe responsabilidad propiamente dicha; por ello, no es posible fijar los casos en que se esté sujeto al juicio político, la vaguedad es indispensable; por eso la Ley de ningún modo puede referirse a los delitos comunes, que son materia de otro procedimiento."<sup>263</sup>

Esta importante opinión a más de un siglo de emitida, tiene su valor vigente, ya que es precisamente esta vaguedad la que aún caracteriza a las causas del juicio político y que a pesar de esta justificación a su imprecisión, no debe ser tan ambigua, pues se corre el riesgo de un manejo político y una interpretación caprichosa por parte de las órdenes o "sugerencias políticas" del Presidente de la República al Senado para consumir las tan comunes "venganzas políticas" sexenales, pues hay que recordar que para aspirar a un puesto de elección popular o posición política en la Administración Pública se hace necesaria la aquiescencia o simpatía presidencial, lo que ha transformado al Poder Legislativo en

---

<sup>262</sup> CARDENAS, Raúl F. *Op. Cit.*, p. 114.

<sup>263</sup> *Idem.* p. 53.

dependiente del Ejecutivo en la realidad, por lo que el juicio político es a futuro, mientras no se llegue a tener un verdadero pluralismo político y una independencia entre los tres poderes de gobierno que vuelvan verdad el equilibrio de poderes.

Sin embargo, jurídicamente las causas de responsabilidad política están íntimamente vinculadas con la interpretación política de la Constitución, y a ésta es a la que debemos recurrir para entender estas causas de juicio político. A este respecto, el maestro Jorge Carpizo nos señala que: "Los problemas constitucionales son problemas de poder, es decir, políticos. La Constitución trata de armonizar la estructura política de la comunidad. Entonces, hay que tener presente los factores políticos en el momento de interpretar la Constitución, pero la interpretación política de la ley fundamental tiene que ser en forma muy cuidadosa, porque ella bien puede caer en violaciones a la norma de normas, en actos y resoluciones anticonstitucionales, lo que reviste importancia porque bajo el pretexto de la interpretación o del espíritu de la Constitución se realizan las infracciones a la propia Ley Fundamental."<sup>264</sup>

Es innegable que las causas de juicio político señaladas representan problemas constitucionales, pues no pueden estar fuera del marco de nuestra Ley Fundamental y de esta forma es también importante señalar que estas causas políticas no deben representar medios de manipulación o abuso del poder público en perjuicio del Estado, puesto que al Congreso de la Unión se deja la apreciación y valoración de la gravedad de las conductas políticas de los servidores públicos y por las facciones políticas que concurren en él y que está prácticamente subordinado al poder Ejecutivo, se llagaría a tener en cuenta la sugerencia de éste o la venganza partidaria aduciendo razones políticas y no jurídicas y de equidad, como es esta especie de Tribunal en los casos de juicio político, ya que sus causas "son delitos de la opinión en que se va a calificar su conducta, su aptitud, la pérdida de la confianza del pueblo en ellos, la conveniencia o no de que siga desempeñando un cargo público; como dice Pallares, no se les juzga

---

<sup>264</sup> CARPIZO, Jorge. Estudios ... Op. Cit., p. 81.

por la comisión de un hecho criminal, sino por un hecho político; la pena que se les impone, es su muerte política, no la pérdida de su libertad. De aquí que se conceda una gran amplitud en el enunciado de las situaciones por las que se le puede seguir el juicio político y que sea el Senado a quien se atribuya, por su mesura e imparcialidad, la facultad de seguir el proceso político, previa acusación de la Cámara de Diputados."<sup>265</sup>

A pesar de que estas causas de juicio político se encuentran supeditadas a las circunstancias políticas del momento en que se incurra en esta responsabilidad y que las mismas cambian según las situaciones que se presentan en el ejercicio cotidiano de la función pública, y que no pueden llegar a tipificarse de manera específica, la interpretación política de la Constitución al momento de valorar estas causas de responsabilidad no debe implicar violaciones de garantías individuales, pues entonces se convertirían en agravio a las mismas, por lo que "esta clase de interpretación debe ser cuidadosa, no debe degenerar en faltas constitucionales. Una cosa es la interpretación política de la Constitución y otra, muy diferente la violación constitucional. Sin embargo en la interpretación de la Constitución hay que tener en cuenta elementos de índole política ya que, como hemos visto, los problemas constitucionales son de naturaleza política; pero por ningún motivo se puede justificar que con el pretexto de una interpretación política se viole la Constitución, puesto que la interpretación persigue vivificar la Carta Magna, armonizarla para que se aplique y se adecúe a la vida, a la realidad; en cambio las violaciones constitucionales son, por lo contrario, su detrimento y fallecimiento".<sup>266</sup>

Dentro del anterior contexto es importante saber lo que debe entenderse por intereses públicos fundamentales, así como por el buen despacho de los mismos, expresiones distintas pero complementarias, pues aunque el artículo 6º las separa por medio de la conjunción disyuntiva "o" y el artículo

---

<sup>265</sup> CARDENAS, Raúl, F., Op. Cit., p. 115

<sup>266</sup> CARPIZO, Jorge, Op. Cit., p. 82.

7º las une por la conjunción copulativa "y", ambos preceptos de la ley de la materia, debemos estar atentos a lo establecido por el texto constitucional, en la fracción I del artículo 109, que señala a "los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; por lo tanto las conductas de los servidores públicos pueden causar perjuicio a los intereses públicos fundamentales, o bien podrían con su conducta obstaculizar el buen despacho de dichos intereses, cuestiones de apreciación muy subjetiva y sin que hasta el momento se tenga un apoyo teórico de interpretación de estas frases, pues no existen criterios jurídicos o constitucionales para tener un punto de referencia sobre el cual se pueda lograr la interpretación debida al juzgar la responsabilidad política. Sin embargo, doctrinariamente tenemos un concepto que nos parece apropiado y que podría servirnos para analizar las causas del juicio político dentro del marco que nos define Ramírez Medrano para estas expresiones: "Nosotros creemos que son intereses públicos fundamentales aquéllos cuya salvaguarda consiste en la propia subsistencia o estabilidad del Estado y la sociedad. El buen despacho consistirá en una correcta administración o tramitación de los asuntos públicos".<sup>267</sup>

Estos conceptos interpretan el sentido de que está investida la responsabilidad política en cuanto a la tutela jurídica de la función pública, bien y valor protegido por la responsabilidad oficial que hemos sostenido. Ahora bien, el análisis de las causas de juicio político será en el marco jurídico antes señalado y que el maestro Fix Zamudio resume en lo siguiente: "los funcionarios de la mayor jerarquía incurrir en infracciones de 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 oficial importante".<sup>268</sup>

---

<sup>267</sup> RAMÍREZ MEDRANO, Raúl, *El Régimen Constitucional sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos y las Consecuencias en el Orden Jurídico de los Estados de la Federación, Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, Ed. UNAM, México, 1984, p. 390.

<sup>268</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. *Op. Cit.*, p. 61.

La fracción I del artículo 7 de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos señala como causa de juicio político el ataque a las instituciones democráticas, el cual implica una conducta de acción, pues el ataque no puede consumarse por omisión, aunque tratándose de asuntos de trascendencia política que se plasman en documentos y se giran instrucciones y órdenes por escrito, una omisión puede ser grave si no se lleva el trámite conforme a las disposiciones relativas dictadas al efecto, pero cuándo podrá atacarse una institución democrática, si en la realidad político-social de nuestro país existe un partido oficial del que se duda su legitimidad, por llegar a confundirse con el Gobierno Constitucional, ya que en varias ocasiones este Partido Político dispone de recursos económicos y humanos para su servicio y lo repercute financieramente en el presupuesto federal, además de que por el manejo de urnas electorales (esto es un hecho conocido públicamente, aunque no demostrado) constituye desde hace más de cincuenta años la gran mayoría de los miembros en la Cámara de Diputados y la totalidad de la Cámara de Senadores, y en caso de un juicio político a un miembro de ese partido por la causa que analizamos, es posible que se haga valer esa gran mayoría con razones de índole política más que jurídica; ahora en este caso, si nuestra Constitución Política establece como sistema de gobierno una democracia y los gobernantes se ufanan de que vivimos en un régimen democrático, los partidos políticos de oposición reclaman la aplicación de la democracia en México y exigen procesos políticos democráticos, las organizaciones obreras tienen dirigentes vitalicios elegidos "democráticamente", ¿cuál es el sentido que se debe dar a una institución democrática, para los efectos del juicio político?.

Cuestionamiento difícil de solucionar, a pesar de que es una situación sencilla en la teoría política encontrar el significado del término democracia, pero no entraremos a este punto, ya que no es nuestra finalidad, sino establecer que son ambiguas estas causas y que debe marcarse una pauta jurídica en nuestra Constitución para evitar se antepongan intereses de grupos políticos a los intereses del conglomerado social que deben ser protegidos, pues si bien esta causa "es un concepto de valoración cultural cuya interpretación corresponde a la autoridad (en este caso al Congreso), teniendo en cuenta las circunstancias peculiares que

concurran o puedan considerarse para su valoración",<sup>269</sup> no se debe caer en imprecisiones que podrían traer como consecuencia la impunidad o la arbitrariedad de quienes ejercen el poder público, pues de sobra sabemos que el Poder Legislativo en nuestro país no es del todo independiente y no inciden en sus Cámaras el pluralismo político que haría actuar a las mismas con más congruencia e imparcialidad política.

La fracción II refiere también un ataque, solo que ahora se sanciona el atentar contra la forma de gobierno republicano, representativo y federal, que bien podría tipificarse en alguno de los delitos previstos con el Título Primero del Libro Segundo del Código Penal, denominado "Delitos contra la Seguridad de la Nación", puesto que atacar la forma de gobierno es atentar en contra de la Nación Mexicana, poner en riesgo su Soberanía e independencia, ya que esta causa de juicio político está vinculada con la revuelta, pues la revolución va encaminada a cambiar el sistema de gobierno y sustituirlo por el que propugnan los rebeldes; por lo que en consecuencia, además es un delito político, ya que si un diputado v.g. tiene nexos de información y supeditación con un gobierno extranjero o pretende se siga un modelo de gobierno distinto al previsto constitucionalmente, y lo hace no sólo como propuesta ideológica sino por medio de las armas en sublevación al orden constitucional, debe no sólo ser destituido e inhabilitado para ocupar cargos públicos, sino que debe ser tratado como quien cometió un delito político, que son distintos a las causas de juicio político, pues no es lo mismo la responsabilidad política derivada de la responsabilidad oficial que la responsabilidad penal por delitos políticos establecidos en el Código Penal, toda vez que la primera establece lineamientos sobre la conducta del servidor público en la Administración Pública y el uso que haga de las facultades constitucionales y legales que le han sido conferidas, por nombramiento o elección popular, en la esfera política del gobierno constitucional; y la segunda se relaciona con la estabilidad, existencia y paz de la nación, con el orden y seguridad pública, cuestiones vinculadas a una posible revolución o subversión de los poderes legalmente constituidos.

---

<sup>269</sup> RAMIREZ MEDRANO, Raúl. *Op. Cit.*, p. 389.

A este respecto, sin que se pretenda establecer un estudio profundo del delito político -pues no es nuestro tema-, Luis Castaño nos dice: "Los tratadistas, en general, están de acuerdo en que los delitos políticos son aquellas actividades de los individuos con las que se proponen atacar directamente al Estado para hacer peligrar su existencia, su independencia y las instituciones que los componen y por ende, trastornar el orden y la paz pública; es decir, en términos más modernos y los que son usados por casi todos los códigos del mundo, los delitos perpetrados en contra de la seguridad exterior o interior del Estado. De acuerdo con Garraund la historia de los delitos contra el Estado ha tenido 3 grandes etapas: 1ª. La que llama 'bárbara o fetichista' durante la cual todo atentado contra los intereses generales de la tribu, los seres venerados, la religión, etc., fue objeto de una incriminación única, penada por una asamblea popular con el exilio y la muerte, como en Roma y en la antigua Germania. 2ª. La etapa despótica durante la cual todo atentado contra la persona del soberano -quien encarna la Nación-, es comprendida bajo la incriminación terrible y excepcional, de crimen de "lesa majestad"; terrible, porque causó millares de víctimas, y excepcional, porque descansó durante mucho tiempo en principios totalmente en contra de las reglas más elementales del derecho penal... En la última etapa, que puede calificarse (política), los crímenes de lesa majestad se convierten en delitos contra la seguridad del Estado -interior o exterior-, recordando la clásica división romana de 'Perduellio' (sedición) y 'Proditio' (traición). La historia del delito político sigue una trayectoria que va desde su exagerada represión en la antigüedad, hasta su relajamiento en los tiempos modernos debido al frecuente éxito de las revoluciones populares y los golpes de Estado."<sup>270</sup>

Podríamos pensar en cierta similitud entre las figuras jurídicas de que hablamos, en cuanto al fondo y motivo que las sustenta, pues ambas castigan los intentos de derrocamiento del régimen de gobierno a manos de grupos o facciones políticas en contra de la organización social, por lo que finalísticamente ambas figuras jurídicas pretenden proteger el orden

---

<sup>270</sup> CASTAÑO, Luis. Régimen Legal de la Prensa en México. p. 112. según cita de CASTRO, Juventino V., Ensayos Constitucionales, México, Ed. UNAM, 1977. pp. 95 y 96.

constitucional y las instituciones del Estado, el régimen de gobierno, sin embargo en cuanto al ámbito personal de validez no se aplican de igual manera, ya que la legislación penal común prevé situaciones en que cualquier persona o grupo de personas atente por alguna conspiración o subversión en contra del régimen de derecho en el territorio del Estado y la legislación de responsabilidad oficial, a través de la responsabilidad política, castiga a los servidores públicos que tergiversen los fines del régimen de derecho, o atenten en contra de las instituciones estatales en sus intereses colectivos, es decir por medio de la deshonestidad y la corrupción pretendan darle un fin individual en su beneficio a esas instituciones, se aprovechen del poder de disposición y decisión que se les ha conferido, llegando a traicionar la confianza y el juramento de guardar el orden constitucional y cumplir las leyes que del mismo emanan.

La fracción III del artículo 7º de la Ley de Responsabilidades señala como otra causa por la que puede iniciarse juicio político a un servidor público "Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales"; a este respecto podríamos pensar en que, y sólo para poner un ejemplo, desde hace varios años los Procuradores Generales, de la República y de Justicia del Distrito Federal, a través de sus agentes del Ministerio Público realizan detenciones contrarias totalmente a lo establecido por los artículos 14, 16 y 20 de nuestra Carta Magna, por lo que existe una verdadera avalancha de solicitudes de amparo al Poder Judicial por las aprehensiones anticonstitucionales, puesto que es práctica común en nuestro país que se investigue la comisión de un delito teniendo a una o más personas, presuntamente involucradas en ese hecho, privadas de su libertad sin mayor mandamiento legal que su autoridad represiva, por lo que sería conveniente que para acabar con esta situación violatoria de garantías constitucionales se fincara responsabilidad política no solo a los procuradores de Justicia, sino también a los Directores de la Policía Judicial, con fundamento en esta causa de juicio político, ya que las violaciones a estas garantías individuales del debido proceso legal, son sistemáticas y graves, ya que se menoscaba la seguridad jurídica que concede y protege la Ley Fundamental.

La fracción IV del artículo que comentamos supone una conducta de los servidores públicos que interfiera o impida o limite la posibilidad de elegir a miembros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, por medio del voto por algún Partido Político, ya que sanciona el ataque a la libertad de sufragio, que en los momentos de elecciones continuamente se presentan hechos que podrían llegar a configurar esta causa, que tiene además de la sanción por responsabilidad política, las sanciones administrativas e incluso privativas de libertad.

Es por esta situación, y otras que sería largo enumerar, que es importante que se tenga un criterio jurídico constitucional para interpretar y fincar responsabilidad jurídica y no justificar actos arbitrarios en nombre de la política, pues hay que recordar que esta clase de responsabilidad se encuentra considerada como una garantía constitucional que forma parte de la justicia constitucional mexicana; garantía que Jorge Carpizo define como "una institución de naturaleza procesal y por tanto no sustantiva e indica el procedimiento que debe seguir el órgano que señala la Constitución para que la disposición violada e infringida sea resarcida y el orden jurídico afectado sea reintegrado."<sup>271</sup>

La fracción VIII la consideramos una adición a las causas de juicio político que habían sido creadas como delitos oficiales desde 1870, y significa una aportación del actual régimen de gobierno, el de Miguel de la Madrid, y un sello o protección al estilo personal de ejercer el poder, pues desde el inicio de su administración, ha tenido como bandera política y característica propia la austeridad en el gasto público, la planeación democrática y el ejercicio racional de los recursos económicos de la Federación, por lo que en consecuencia había que proteger esas ideas y formas para gobernar sin interferencias u oposiciones a la aplicación de sus proyectos económicos; así tenemos que se castiga con sanciones políticas, destitución e inhabilitación, a quien lleve a cabo "violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o

---

<sup>271</sup> *Idem.* p. 200.

del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal".

A manera de corolario insistiremos en que aún cuando se dice que la responsabilidad política exige valorar situaciones políticas y no propiamente jurídicas, como Bielsa que afirma que: "la responsabilidad política -que no es estrictamente jurídica- es principalmente moral; ella puede consistir solamente en la transgresión de deberes políticos del funcionario para con el pueblo, y se hace efectiva por eso, ante el parlamento; de ahí que se haya dado en llamarla también responsabilidad parlamentaria".<sup>272</sup> Consideramos que no es correcto dejar en la ambigüedad política las causas de esta responsabilidad, pues como afirma el maestro Burgoa la responsabilidad de los funcionarios es la jurídica y no la política, y como acertadamente también expresa el gran teórico político André Hauriou: "el derecho constitucional es un sistema de encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos".<sup>273</sup>

#### **F. Los delitos comunes y el enriquecimiento ilícito o inexplicable**

El estudio de la responsabilidad penal de los servidores públicos comprende tres aspectos que revisten gran importancia para entender su naturaleza y ubicación dentro del actual sistema de responsabilidad oficial. Estos tres aspectos son: 1. Situación anterior a la reforma de 1982; 2. Referencia a los delitos contenidos en el Código Penal como delitos propios o delitos de cuello blanco, entre los que se encuentran los que pueden cometer los servidores públicos y, 3. El fuero constitucional o declaración de procedencia.

---

<sup>272</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional, Op. Cit. p. 543.

<sup>273</sup> HAURIOU, André, Op. Cit., pp. 17 y 22.

Antes de la reestructuración del sistema de responsabilidad oficial, que entró en vigor a partir de 1982, el régimen penal de los servidores públicos se encontraba inmerso en el desorden jurídico y en la confusión legislativa, ya que no era muy clara la distinción de esta clase de responsabilidad, ni se especificaban sus límites y alcances, puesto que se confundían los delitos comunes, los delitos oficiales (que sabemos son causas de juicio político), los delitos del orden común y los delitos del orden federal; por lo que era necesario sistematizar las clases de responsabilidad con lógica jurídica y legislativa, a efecto de integrar un régimen penal de los servidores públicos que evitara la impunidad de algunas conductas ilícitas que proliferaban entre los funcionarios públicos.

Esta confusión hacía que el sistema de responsabilidad oficial mexicano careciera de un orden y estructura adecuados para enfrentar la creciente corrupción pública, situación que se vio reflejada en la Exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones al Título Cuarto Constitucional: "En lo que hace a la naturaleza de las responsabilidades, la iniciativa propone eliminar la confusión derivada de una terminología que tendía a otorgar un fuero de hecho al distinguir entre 'delitos y faltas oficiales' y 'delitos comunes'. Establece con claridad que corresponde a la legislación penal determinar las sanciones y procedimientos para aplicarlas por cualquier delito cometido por servidores públicos, sea con motivo de su empleo, cargo o comisión o no".

Esta distinción a que se hace referencia se derivó de lo establecido por las Constituciones de 1857 y 1917, antes de su reforma, pues señalaba el artículo 103 de la primera: "Artículo 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan DURANTE EL TIEMPO DE SU ENCARGO, y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran EN EL EJERCICIO DE ESE MISMO ENCARGO..."

A su vez en la Constitución de 1917, estableció la misma distinción, sólo que ahora se incluyeron también a los miembros de la Cámara de Senadores:

"Artículo 109.- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados (sic) 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."

El tratamiento discriminatorio a que se hace referencia es al que equivocadamente establecieron las constituciones de 1857 y 1917, pues ambas distinguían los delitos oficiales que podían cometer los "altos funcionarios" en el ejercicio de su cargo, previstos en las Leyes de Responsabilidad, y los delitos comunes en que podían incurrir los "funcionarios y empleados" durante el desempeño de su encargo, previstos en el Código Penal, de los que también eran responsables aquéllos, por lo que no era necesario que se hiciera esa distinción entre los delitos cometidos "en ejercicio" y "durante", puesto que de cualquier manera unos y otros son responsables por las conductas típicas, antijurídicas, culpables y punibles en que llegaran a incurrir o a cometer, tal y como correctamente establece el nuevo marco constitucional del régimen penal de los servidores públicos.

Este marco constitucional lo establecen el artículo 109 fracción II que señala en forma general la responsabilidad de todos los servidores públicos por los delitos en que incurran: "...II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal..."; y el artículo 111 en el que se prevé el fuero constitucional "con el propósito de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, con respecto de imposibles agresiones con fines políticos de las demás de gobierno o de represalias y acusaciones temerarias..."<sup>274</sup>

Al poner el claro esta clase de responsabilidad oficial y adecuarla con la debida coherencia jurídica, podemos afirmar que los servidores públicos

---

<sup>274</sup> OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, Constitución... *Op. Cit.*, p. 269

como sujetos del derecho en alguna ocasión podrán llegar a incurrir en delitos que no tengan nada que ver con la función que desempeñan, es decir que existe la posibilidad de que lleguen a tener una colisión con su automóvil o una conducta dolosa en la que causen daño en una propiedad ajena, lesiones o incluso que cometan el delito de homicidio, pero esta conducta no trasciende dentro del sistema de responsabilidad oficial, a menos de que dicho servidor público goce de fuero constitucional - iniciándose en ese caso el procedimiento de declaración de procedencia-, pero sí no goza de esa prerrogativa, entonces se llevará el procedimiento penal respectivo, de acuerdo a las leyes procesales penales que se aplican a cualquier ciudadano común, al margen de la responsabilidad oficial.

Caso contrario, si el servidor público en el desempeño del cargo encomendado incurre en una conducta que implique deshonestidad o ilegalidad en el desempeño de la función pública que tiene encomendada, y dicha conducta se encuentra tipificada en algún precepto legal como delito, entonces corresponde al sistema de responsabilidad oficial su estudio y aplicación, dentro del régimen penal de los servidores públicos.

Los delitos cometidos por los servidores públicos han sido denominados como "delitos propios", "delitos ministeriales" o "delitos de cuello blanco", sin que por ello cambie la esencia de los mismos, es decir son delitos que llegan a cometer personas que tienen el carácter de funcionario o servidor público, es decir son llamados así por las circunstancias particulares del agente, ya sea activo o pasivo, o en relación a él.

Sobre estos delitos el Código Penal mexicano fue reformado y adicionado a efecto de adecuar los ya previstos y crear nuevos tipos penales con el fin de castigar las conductas ilícitas en actos de corrupción pública. Por ello el Título Décimo del Libro Segundo del ordenamiento legal mencionado fue objeto de una verdadera transformación mediante el Decreto de Reformas y adiciones publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, el cual "tuvo como propósito imprimir la coherencia que en el orden legal era indispensable para dotar a la renovación nacional de un instrumento jurídico que apoyara la lucha contra la corrupción y

perfeccionara el régimen de responsabilidades de los servidores públicos.<sup>275</sup>

Pero no sólo el Título Décimo del Código Penal contiene disposiciones que les son aplicables a los servidores públicos, también el Título Décimo Primero contiene conductas que tipifican cuando el agente en su comisión tiene el carácter de servidor público o desempeña uno de los fines del Estado, ya que se denomina "Delitos cometidos contra la administración de Justicia", por lo que no fue una simple reforma, sino que se intentó un régimen penal integral acorde con la responsabilidad oficial prevista en la Constitución Política.

Aunque el dividir en dos títulos la sistematización de los delitos y no agruparlos en uno sólo bajo el rubro del Título Décimo, no se logró la integración requerida, la idea era hacer notar la comisión de delitos propios por servidores públicos en general y los que en especial cometan éstos en la administración de justicia, pero no debe quedarse sólo en intención, sino en hacer efectiva esa reforma integral, no sólo en cuanto a que debe lograrse una sistematización precisa y correcta, sino también para castigar a quienes corrompen la función pública y que la pena que se les aplique resulte ejemplar para quienes pretenden arraigar este vicio público como norma de conducta, por la práctica consuetudinaria que hacen de ella, ya que si se sigue utilizando el régimen penal de sistema de responsabilidad oficial para satisfacer venganzas políticas o egolatrías de poder, no se podrá llegar a tener un adecuado y vigoroso sistema de responsabilidades, en el cual se deposite la confianza plena de la ciudadanía.

Respecto a que el sistema de responsabilidad oficial tutela la función pública en su amplio concepto, el régimen penal de los servidores públicos tiene por objeto también la protección de esta función, pero como principal tutela, ya que además trata de que la administración pública se realice de

---

<sup>275</sup> VALDEZ ABASCAL, Rubén, *La aplicación de los Recursos del Estado y el Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1987, p. 86

una manera adecuada y con honestidad, por lo que podemos afirmar que el bien jurídico tutelado por este régimen es la función pública, a pesar de que Alvaro Bunster manifieste que "el bien jurídico ofendido por los delitos ministeriales es la administración pública, la normalidad, la eficiencia, la dignidad e incorruptibilidad del quehacer o actividad en que ella consiste."<sup>276</sup>

En el mismo sentido se pronuncia el maestro Mariano Jiménez Huerta, al clasificar estos delitos como "Delitos contra la Administración Pública cometidos por servidores públicos..."<sup>277</sup> Si bien podemos diferir de tan autorizadas y doctas opiniones, ya que no disentimos en cuanto a la forma, pero en el fondo lo que se pretende es mantener a la función pública fuera de ese vicio público llamado corrupción, por nuestra parte sostenemos que debe tomarse en cuenta que los delitos del Título Décimo pueden ser cometidos por cualquier servidor público que ejerza dicha función, ya sea con motivo de los fines legislativos, judiciales o administrativos del Estado, aunque es claro que en la administración pública ocurren con mayor frecuencia los actos de corrupción que tipifica como delitos dicho Título, por lo que también el maestro Carranca y Rivas sostiene que estos delitos se cometen en contra de la administración pública,<sup>278</sup> pero en el mismo texto sostiene que: "El legislador, a mi juicio, es un representante directo del pueblo y no encarna ninguna función de administración pública",<sup>279</sup> luego entonces, si el legislador o el juez pueden cometer el delito de peculado, v. gr., no atentan en contra de la administración pública, sino en contra de la función pública que tienen encomendada, valor superior en la organización político-social de un pueblo.

---

<sup>276</sup> BUNSTER, Alvaro, *Responsabilidad Penal, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1984, p. 13

<sup>277</sup> JIMENEZ HUERTA, Mariano, *Op. Cit.*, p. 358

<sup>278</sup> CARRANCA y TRUJILLO, Raúl, et. al., *Código Penal Anotado*, Ed. Porrúa, S.A., 12ª ed., México, 1987, pp. 512 y 513

<sup>279</sup> *Ibidem*.

Es preciso, aquí, recordar que la función pública implica el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público, y tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas que se identifican con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado.<sup>280</sup>

Por lo tanto, si bien es cierto que la administración pública forma parte de la función pública, el régimen penal de los servidores públicos no puede circunscribirse a sólo tutelar una parte de dicha función, la del Poder Ejecutivo, pues al referirse a la administración pública, federal, se alude a la función de dicho poder,<sup>281</sup> toda vez que "la función administrativa es encauzada por el derecho administrativo que forma el conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servidores públicos y demás actividades relacionadas con dicha función, que corresponden normalmente al Poder Ejecutivo Federal".<sup>282</sup>

Antes de la reforma de 1983 el Código Penal preveía como "Delitos cometidos por funcionarios públicos" seis tipos delictivos, a saber: Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas; Abuso de autoridad; Coalición de funcionarios; Cohecho; Peculado y Concusión. A partir de entonces surgieron como nuevos delitos: 1. Uso indebido de atribuciones y facultades; 2. Intimidación; 3. Ejercicio abusivo de funciones; 4. Tráfico de influencia y 5. Enriquecimiento ilícito, considerado éste como delito propio contenido en el Código Penal, acertadamente, y no como enriquecimiento "inexplicable" que preveían las leyes de responsabilidad oficial de 1940 y de 1980, las que a este respecto recibieron críticas constantes por la inconstitucionalidad de esta figura.

---

<sup>280</sup> Cfr. Inf. del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1959, 1ª Sala, p. 36

<sup>281</sup> Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>282</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit., pp. 61 y 62

Según se desprende de esta comparación general, en cuanto a los tipos adicionados al régimen penal de los servidores públicos, ha sido importante el avance que en esta materia logró la legislatura respectiva, ya que muchas de las conductas que ahora son delitos, se cometían impunemente en el pasado, llegando al cinismo en su comisión, pues sabiendo que no se les castigaba, se incurría constantemente en la misma falta como era la inimidación a particulares por parte de algunos "altos funcionarios", o aún por simples empleados sin cargos de relevancia que, sólo por trabajar en el gobierno pretendían conseguir canonjías o evadir responsabilidades y obligaciones, que ahora se castigan a través del delito que se tipifica como tráfico de influencia.

En otro sentido se pronuncia Alvaro Bunster, respecto de las reformas y adiciones al Código Penal, ya que las considera aprobadas con premura y sin justificación que se hayan sustituido los preceptos que traía el Código Penal desde su origen, "pues el resultado ha sido, por lo que hace a las figuras, un híbrido no exento de reparos. Agréguese a ello que, en el afán de no perturbar la economía del Código alterando su numeración, se han agrupado los preceptos, aglutinándose a veces con serio quebranto del sistema y de la claridad".<sup>283</sup>

En efecto, las adiciones y reformas de que fue objeto el Código Penal en esta materia, contienen errores y carecen de la debida sistematización; sin embargo hay que tener en cuenta que las anteriores reformas a este título no lograron la reforma de fondo que se requería, solamente profundizaron la confusión y siguió proliferando la corrupción pública con mayor libertad, en menoscabo de los valores de toda sociedad, pues no se adecuaban los tipos penales a las conductas antisociales que repercutían de manera que era ya intolerable.

Por lo tanto, si bien es cierto que en esta transformación penal no se logró la sistematización adecuada y todavía se logra filtrar la corrupción pública en la función pública, también es cierto que la importancia de la reforma de

---

<sup>283</sup> BUNSTER, Alvaro, Op. Cit., p. 17

1983 al Código Penal radica en que se logró la claridad tan necesaria en esta materia, pues no existen más los delitos oficiales, por lo que los delitos comunes, que antes eran los que cometía cualquier ciudadano común, como sujeto de derecho, no se mencionan en contraposición a aquéllos, sino que ocupan su lugar como tales en el Derecho, y los delitos del orden común también quedan como los que contienen los Códigos Penales de cada Estado, es decir las leyes penales locales establecen dichos delitos, así como los delitos del orden federal que son los que enumera la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 5°.

Ahora bien, en cuanto a los delitos que contiene el vigente Título Décimo veremos cada uno de los delitos cometidos por los servidores públicos, haciendo mención a las diversas conductas antijurídicas que contienen, por una parte, así como realizando su estudio de manera expositiva, es decir que se expondrá tanto nuestra opinión cuanto el texto del precepto legal, si bien no textual ni literal en ocasiones. En cuanto a dichos delitos en los mismos se tipifican conductas que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se encuentran como causas de responsabilidad administrativa, lo que hace pensar que se continuará el mismo tono en la aplicación de este régimen, es decir basado en el compadrazgo, ya que se puede llegar a una forma de corrupción en la que al haber una misma conducta puede castigarse con una sanción administrativa y también con una pena privativa de libertad, según se trata de proteger al amigo o de "cobrar el favor", o de eliminar a un posible enemigo, se aplicará un procedimiento administrativo o se iniciará la averiguación previa respectiva, pues a pesar de que el artículo 109 constitucional señala que los procedimientos para la imposición de sanciones se desarrollarán autónomamente, es decir se "podrán" imponer ambos castigos, el haber previsto una conducta como delito y la misma como causa de responsabilidad administrativa sin que se hayan establecido los criterios de aplicación en la incoación de los procedimientos y el orden al cual se deben sujetar, ha propiciado la interpretación de la Ley a conveniencia y que se castigue cuando se quiera castigar y se perdone cuando se quiera perdonar.

En efecto, el artículo 63 de la Ley de Responsabilidades señala que podrá dejarse de sancionar a un infractor por una sola vez cuando lo estime pertinente el superior jerárquico o el titular de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, por lo que si algún servidor público incurre en la falta prevista en la fracción III del artículo 47 de la ley de la materia que lo obliga a utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo y la información a que tenga acceso exclusivamente para los fines a que están afectos, y se da el caso de que se utilice ilícitamente la información mencionada, incurrirá además en el delito previsto en el artículo 214 fracción IV del Código Penal que impone una pena de prisión para el mismo acto, es decir no utilizar la información oficial para los fines a que están afectos o destinados o ilícitamente, por lo tanto surge la interrogante a este respecto, podrá el superior jerárquico calificar esta conducta solamente como falta administrativa, aunque suponga la comisión de un delito?, ya que aunque pueda ser claro que no estamos en el supuesto del artículo 63 para que opere el perdón, si el encargado de aplicar el procedimiento respectivo y la sanción correspondiente considera que sólo es falta administrativa por los "antecedentes y circunstancias del infractor" que señala el precepto citado, entonces se estará incurriendo en otra forma de corrupción, al dejar de castigar una conducta constitutiva de delito, por lo que es necesario y así lo impone la práctica, que se expida un reglamento de la Ley de Responsabilidades que contenga los criterios y las normas para la aplicación de las sanciones y los procedimientos respectivos, así mismo se dejen de prever como delitos las conductas que constituyan estrictamente faltas administrativas y a la inversa, no se tengan como causas de responsabilidad administrativa las conductas que se encuentren tipificadas como delitos, o bien se derogue el artículo 63 para evitar que pueda existir el perdón al arbitrio del servidor público encargado de resolver.

## CONCLUSIONES

**1.** La sociedad y los funcionarios y empleados públicos son responsables de que exista corrupción en nuestras instituciones, para evadir el cumplimiento de las normas sociales, jurídicas y morales, a través de la tolerancia de la autoridad y la comodidad y el cinismo de quienes pretenden ventajas o beneficios fuera de la ley.

**2.** Cuando el ambiente de tolerancia rebasa los límites que la propia sociedad se permite y la autoridad consiente, provoca una crisis de valores que hace necesario la intervención de la ley, de servidores públicos honestos y de ciudadanos íntegros para enfrentar la corrupción que transgrede la moral y el derecho, ciencias que fundamentan la lucha para erradicar este fenómeno social.

**3.** Los esfuerzos de establecer normas jurídicas para castigar la corrupción se enfrentan a intereses creados y a la falta de voluntad política que lleve a la práctica el discurso político y el texto jurídico, sin distinción de personas, de manera imparcial y justa.

**4.** Las leyes de responsabilidad oficial han sido incapaces de frenar la corrupción, toda vez que no se lleva la intención en el texto legal, sino que obedecen más a cuestiones políticas del momento y a frenar la inconformidad social en contra de funcionarios corruptos, que a verdadera lucha en contra de la corrupción y crear una verdadera conciencia de honestidad en la sociedad; toda vez que han castigado más a empleados menores que a los verdaderos responsables del saqueo del erario público y de las grandes comisiones por los contratos públicos.

**5.** La honestidad, la imparcialidad, la eficiencia han servido como parte de la retórica y demagogia en la exposición de motivos de las diferentes leyes que a través de la historia constitucional ha tenido nuestro país, puesto que desde los mal llamados delitos oficiales que creó Benito Juárez con la intención de venganza política más que de castigo a prácticas deshonestas

en el gobierno no ha sido conceptualizado en su verdadera dimensión, el sistema de responsabilidad oficial como pilar del combate a la corrupción.

**6.** A partir de la promulgación de la ley de responsabilidades vigente, en 1982, se dio un cambio en la relación gobierno-sociedad, que si bien es cierto no ha hecho desaparecer la corrupción, si existe un nuevo ambiente en las dependencias públicas y tribunales de nuestro país, se recuperó la confianza en los servidores públicos, se acabó con el *guarurismo*, con servidores públicos prepotentes, mismos que propiciaban el ambiente enrarecido de corruptibilidad de las instituciones del Estado.

**7.** La lucha contra el absolutismo hizo que por primera vez se olvidara, sobre todo en la Europa medieval, que los reyes fueran considerados como enviados divinos y que por lo tanto sus decisiones debían acatarse por ser un mandato de Dios. En contra de esa forma del ejercicio del poder, se levantó un grupo de intelectuales que descubrió a esos enviados de Dios, mostró su verdadera naturaleza terrenal, iniciándose una batalla para imponer límites constitucionales y castigar, a través de la responsabilidad política a quienes usaban sus cargos públicos para beneficio propio, síntesis ésta de lo que implica la responsabilidad política en la historia y que si bien es cierto se tomaron estas ideas a partir de 1870 para sancionar a los altos funcionarios, no ha representado en la práctica un equilibrio en el ejercicio del poder sino más bien un instrumento para amedrentar apetitos desmedidos de poder.

**8.** Desde la época romana hasta las sociedades políticas modernas se ha demostrado que para crear una moral pública honesta es necesario vincular a la sociedad entera con sus gobernantes, quienes unidos persiguiendo el mismo fin, el cumplimiento de la ley, podrán darse lo que la tesis de renovación moral perseguía, es decir, gobernar con el ejemplo; no es suficiente el discurso político para crear una moral social que rechace la corrupción, hace falta crear las condiciones de honestidad que motiven y obliguen a los ciudadanos al cumplimiento del deber jurídico, moral y social, lográndose ésto a través del ejemplo en cada una de las dependencias públicas, pues no es posible ignorar a quienes siendo

empleados de la administración pública se les obliga por conveniencia, en la mayoría de las veces a prestar servicio en los domicilios particulares de sus superiores jerárquicos, lo que erosiona el arraigo de una moral de honestidad, pues hacia afuera se exige honradez e imparcialidad y por otra parte se aprovechan los recursos humanos y materiales del Estado en beneficio propio, lo cual es inmoral, deshonesto y aberrante.

**9.** Las leyes de responsabilidad han representado el esfuerzo de los titulares del Poder Ejecutivo por buscar una moral pública apegada a derecho y honesta, sin embargo, el procedimiento y la finalidad de los juicios de residencia no llegaron a plasmarse en estos cuerpos legales, ignorando la riqueza histórica de nuestras instituciones, ya que su instauración no era por venganza política sino con el fin de darle voz a la sociedad y sanear las cuentas de la corona, ya que recogían las quejas de quienes hubieran sido afectados con la actuación del servidor público por medio de pregón. Esto refleja la falta de participación activa del Poder Legislativo en esta materia, pues toda iniciativa de ley ha sido del presidente de la República protegiendo sus propios intereses políticos o de trascendencia jurídica sin que ninguno de los miembros de las cámaras hiciera el menor intento de modificar sustancialmente las iniciativas de ley contra la corrupción.

**10.** Ha sido tan escasa la aplicación de las leyes de responsabilidad oficial que han motivado contados precedentes en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando en la realidad podrían motivarse juicios suficientes por deshonestidad para que con la intervención del Poder Judicial de la Federación se estableciera una teoría jurídica emanada de la aplicación de la ley y así el Poder Legislativo considerara estos precedentes y creara un verdadero sistema de responsabilidad oficial, tal como lo propuso el maestro Ignacio Carrillo Flores.

**11.** La Ley Juárez creó los delitos oficiales como situaciones políticas para enfrentar las circunstancias constitucionales que llegaron a darse en su periodo presidencial, sin embargo la ley de 1896 le dio vida a esos delitos regulando un procedimiento de juicio político y estableciendo la

responsabilidad penal para los altos funcionarios en el Código Penal. Estas dos leyes fueron el marco jurídico que creó el sistema de responsabilidad oficial que el constituyente de 1917 plasmó de la constitución de 1857 en su muy particular interpretación, sin embargo en 1940 el poder constituido no se tomó la molestia en analizar el ambiente jurídico y político en que se expidieron tales ordenamientos legales y pudiendo enmendar y crear una ley idónea para el tiempo en que se estaba consolidando la república copió la mayor parte de estos dos cuerpos legales y creó una confusión y una impunidad inverosímil, lo que trajo como consecuencia que se aplicaran medidas políticas en lugar de criterios jurídicos.

**12.** El legislador de 1980 resultó peor que el de 1940, pues además de hacer una ley con retazos de las anteriores leyes de responsabilidad oficial, propició la libertad de quienes eran juzgados penalmente por corrupción al derogar las disposiciones de su antecesora, representando un atraso que ante la modernidad que se asomaba al país era inconcebible, además de que el propio autor de esta ley hacía una apología del nepotismo y de los negocios privados como actos públicos.

**13.** La ley de 1982 ha representado con claridad un sistema de responsabilidad oficial fuerte que a pesar de sus fallas y de sus lagunas jurídicas, ha servido para aminorar efectivamente las prácticas de ver al poder público como botín, Miguel de la Madrid llevó a cabo la acción y la palabra, tanto por promulgar una ley que mejoró en todo a las anteriores como por gobernar con el ejemplo y crear una verdadera conciencia de honestidad en una gran parte de la sociedad, aunque persisten todavía prácticas corruptas y que mientras no se aplique con rigor esta ley seguirá proliferando hasta que la misma sociedad reclame el cinismo y volvamos al círculo vicioso que se vivió en los años 1976 a 1982.

**14.** El avance del sistema de responsabilidad oficial vigente es significativo, ha dejado claro que lo forman la responsabilidad política, la responsabilidad administrativa y la responsabilidad penal, todas ellas derivadas del concepto de responsabilidad oficial que desde su creación ha sido el hacer responsables de su conducta a los servidores públicos, tanto

durante el desempeño de su cargo como en el desempeño del mismo, esto es su conducta cae dentro de la responsabilidad oficial cuando se encuentra en ejercicio del cargo y siguen siendo responsables a pesar de ostentar ese cargo por la conducta que tienen como cualquier ciudadano.

**15.** La responsabilidad política no ha dejado de representar una figura jurídica decorativa, toda vez que no se ha llegado a aplicar un verdadero juicio político hasta su conclusión, ya que tratándose de servidores públicos considerados como sujetos de juicio político, siempre intervienen las fuerzas reales de poder, es decir el propio sistema se cuida de evitar un resquebrajamiento de sus instituciones por enjuiciar a un alto funcionario, prefiriendo ocultar la deshonestidad de sus hombres a la fortaleza de sus instituciones jurídicas, de ahí que desde 1870 las causas de responsabilidad política, o delitos oficiales sigan siendo los mismos con pequeños cambios o adiciones que no modifican la esencia de lo que Juárez estableció en la primera Ley de Responsabilidad Oficial.

**16.** La falta administrativa ha sido conceptualizada en la ley vigente como un verdadero sistema de castigo a los empleados y funcionarios menores, toda vez que se creó un procedimiento para castigar situaciones laborales que no necesariamente implican responsabilidad oficial o prácticas inmorales, sino mal desempeño de las funciones encomendadas dejando demasiado abierto el espectro de castigo y de interpretación de las causas de responsabilidad administrativa, por el cual con toda la libertad e intención puede o no castigarse y evadirse la aplicación de este sistema de responsabilidad administrativa, por lo que se debe incluir en estas causas únicamente aquellas prácticas que impliquen deshonestidad del empleado o funcionario público y no caer en el subjetivismo que hace inaplicable la ley.

**17.** De igual manera los delitos contenidos en el Código Penal bajo el rubro "Delitos cometidos por Servidores Públicos", contiene hipótesis demasiado vagas para poder acreditar fehacientemente la presunta responsabilidad y el cuerpo del delito y llegar a sancionar a quienes verdaderamente se enriquecen ilícitamente o entorpecen la marcha de la administración.

**18.** Lograr una práctica sana dentro del gobierno y hacia sus gobernados se podrá conseguir siempre que los servidores públicos prediquen con el ejemplo, no utilicen los recursos públicos para sus fines privados, respeten a quien presenta mejores ofertas en las licitaciones públicas, se aplique con justicia y equidad la ley, y se destierren ideas que han sido rebasadas por la nueva generación de administración pública, pues no es posible ya sostener que la corrupción debe continuar tolerándose porque es una vía de escape del sistema, se debe combatir a todos los niveles sin tregua y sin medida, sin concesiones y sin favoritismos; sólo esto podrá dejar que la corrupción represente una mínima práctica en nuestro país.

**19.** En la Ley de Responsabilidad Oficial deben establecerse normas jurídicas que además de contener hipótesis concretas y sanciones únicas, no dejen la posibilidad de sancionar o no, de aplicar una u otra sanción, al superior jerárquico y que aprovechando los avances científicos y tecnológicos se establezcan controles estrictos en los trámites administrativos, de manera que dándose los supuestos de la norma jurídica se actualizaran las sanciones, sin intervención de superiores jerárquicos que por favoritismo personal o económico tuvieran a su cargo la interpretación de las causas de responsabilidad oficial.

**20.** Tratándose de la responsabilidad administrativa, es muy conveniente retomar la exposición de motivos que el General Lázaro Cárdenas previó como fundamento para expedir la Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios de la Federación y de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales, ya que de seguirse dando el ambiente de tolerancia en la sociedad y en los tres niveles de gobierno, según Montesquieu, la corrupción llegará a peores niveles de degradación de valores; sin embargo, puede llegarse a disminuir y tal vez limpiar el medio social y de gobierno a través de mejores sistemas de educación desde los primeros años para que la sociedad se desarrolle con esa convicción de honestidad.

**21.** Todavía nuestro sistema de responsabilidad oficial es vulnerable, puede ser corregido, se puede desarrollar una mejor aplicación de este sistema si

se encuentra una convicción fuerte, arraigada en los servidores públicos para desempeñar su función pública, la cual se logrará con una aplicación sin distinción de la Ley de Responsabilidad Oficial, porque si bien es cierto existen fallas en este sistema que ha marcado un gran avance en esta materia, no se ha logrado lo más importante, voluntad y conciencia para aplicar la ley sin intereses particulares sino en beneficio del interés público, de manera equitativa. La solución es simple y en pocas palabras, aplicar esta ley con más rigor, con controles cerrados, y crear a través de educación escolar y ejemplos de honestidad de quienes ejercen la función pública, la conciencia de honestidad en la sociedad y en la administración pública que se necesita para que el índice de casos de corrupción y deshonestidad sean menores por una mejor aplicación de la Ley.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

ACOSTA ROMERO, Miguel, "El Nuevo Título IV de la Constitución", Prevención de la Corrupción en el Servicio Público: Un Enfoque Internacional, México, Ed. I.N.A.P., Praxis N° 65, 1984.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, Evolución de la Ley de Responsabilidades, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Ed. I.N.A.P., Praxis N° 60, México, 1984.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824, México, Ed. U.N.A.M., 1978.

BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, Obligaciones Civiles, Ed. Harla, S.A., de C.V., Col. Textos jurídicos Universitarios, México, 1980.

BENTURA BELEÑA, Eusebio, Recopilación Sumaria de todos los Autos Acordados en la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España y Providencias de su Superior Gobierno, Tomo I, México, Ed. U.N.A.M., 1ª ed. facsimilar de la 1ª ed. de 1787, 1981.

BODENHEIMER, Edgar, Teoría del Derecho, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1983, 8ª. reimp. de la 1ª ed. en español 1942.

BORJA MARTINEZ, Manuel, La Responsabilidad Civil, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Ed. I.N.A.P., Praxis N° 60, México, 1984.

BUNSTER, Alvaro, Responsabilidad Penal, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, S.A., México, 1984, p. 13

BURDEAU, Georges, Tratado de Ciencia Política, Tomo I, Tr. Departamento de Traducciones del Centro de Idiomas Extranjeros de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales ACATLAN, Ed. U.N.A.M. - E.N.E.P. Acatlán, 3ª ed., 1980, México, 1985

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1982.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, S.A., 9ª ed., México, 1975.

CÁRDENAS, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Ed. Porrúa, S.A., México, 1982.

CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, Ed. U.N.A.M., México, 1980.

CARRANCA y TRUJILLO, Raúl, et. al., Código Penal Anotado, Ed. Porrúa, S.A., 12ª ed., México, 1987.

**CARREÑO CARLON**, José, "Reformas al Título Cuarto de la Constitución", Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Ed. I.N.A.P., Serie Praxis N° 60, México, 1984

**CASTRO**, Juventino V., Ensayos Constitucionales, Ed. U.N.A.M., México, 1977.

**COLÍN SÁNCHEZ**, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Ed. Porrúa, S.A., México, 1980.

**MADRID HURTADO**, Miguel de la, Cuadernos de Renovación Nacional, Ed. Fondo de Cultura Económica, Tomo IX, México, 1988.

**MADRID HURTADO**, Miguel de la, Renovación para el Cambio, Tomo XII, Ed. Dirección de Comunicación Social de la Presidencia de la República, México, 1985.

**MADRID HURTADO**, Miguel de la, La Renovación Nacional, Ed. Diana, México, 1988.

**DUHALT KRAUSS**, Miguel, Una Selva Semántica y Jurídica. La Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ed. I.N.A.P., México, 1977.

**ESQUIVEL OBREGÓN**, Toribio, Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo II, Ed. Polis, México, 1938.

**EZCURDIA**, Mario, Miguel de la Madrid, El Hombre, El Candidato, Sus Ideas, Ed. Partido Revolucionario Institucional, México, 1982.

**FIX ZAMUDIO**, Héctor, "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el Derecho Comparado", Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, S.A., México, 1984.

**FLORIS MARGADANT**, Guillermo, Derecho Privado Romano, Ed. Esfinge, S.A., México, 1982.

**GARCÍA MAYNEZ**, Eduardo, Ensayos Filosófico-Jurídicos 1934/1959, Ed. Universidad Veracruzana, México, 1959.

**GARCÍA MAYNEZ**, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., 25ª ed., México, 1975.

**GETTEL**, Raymond G., Historia de las Ideas Políticas, Ed. Editora Nacional, 2ª ed., México, 1979.

**GONZÁLEZ BUSTAMANTE**, Juan José, Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional, Ed. Botas, México, 1946.

**GONZÁLEZ CASANOVA**, Pablo, La Democracia en México, Ed. Era, 13ª ed., México, 1982.

**GONZÁLEZ DE LA VEGA, René**, *El Régimen Constitucional de la Responsabilidad de los Servidores Públicos*, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1983.

**GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel**, *Comentario al artículo 61, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Ed. U.N.A.M., México, 1985.

**GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel**, *Experiencia Parlamentaria sobre la Responsabilidad de Servidores Públicos (1917-1983)*, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Manuel Porrúa, S.A., México, 1984.

**GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel**, *La Responsabilidad política en el Derecho Constitucional Americano*, Anuario Jurídico XI, 1984, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. U.N.A.M., México 1984.

**GUERRERO LÓPEZ, Euquerio**, Manual de Derecho del Trabajo, Ed. Porrúa, S.A., 3ª ed. México, 1980.

**GUERRERO LÓPEZ, Euquerio**, Algunas Consideraciones de Ética Profesional para los Abogados, Ed. Porrúa, S.A., México, 1979.

**GUERRERO LARA, Ezequiel y GUADARRAMA LÓPEZ, Enrique**, (Compiladores), La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1985), Tomo II, Ed. U.N.A.M., México, 1984.

**HAURIUO, André**, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Ed. Ariel, 2ª ed., Tr. José Antonio González Casanova, España, 1980.

**HELLER, Herman**, Teoría del Estado, Ed. Fondo de Cultura Económica, 8ª reimp. de la 1ª ed. en español de 1942, Tr. Luis Tobío, México, 1977.

**JELLINEK, George**, Teoría General del Estado, Ed. Albatros, Tr. de la 2ª ed. alemana, Buenos Aires, Argentina, 1978.

**JIMÉNEZ HUERTA, Mariano**, Derecho Penal Mexicano, Tomo V, Ed. Porrúa, S.A., 3ª ed., México, 1985.

**KAPLAN, Marcos**, Estado y Sociedad, Ed. U.N.A.M., 2ª reimp. de la 1ª ed. de 1978, México, 1983.

**KELSEN, Hans**, Teoría General del Derecho y del Estado, Tr. Eduardo García Maynez, Ed. U.N.A.M., (2ª reimp. de la 2ª ed. de 1958), México, 1979.

**LANZ CÁRDENAS, José Trinidad**, *"La Ley de responsabilidades, un Código de Conducta del Servidor Público"*, Prevención de la Corrupción en el Servicio Público: Un Enfoque Internacional, Ed. I.N.A.P., Serie Praxis N° 65, México, 1984.

LIRA, Andrés, *Las Opciones Políticas en el Estado Liberal Mexicano 1853-1910*, La Formación del Estado Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1984.

LÓPEZ ALVAREZ, Francisco, La Administración Pública y la Vida Económica de México, Ed. Porrúa, S.A., 2ª ed., México, 1956.

MADRAZO, Jorge, *Universitario*, Los Tribunales de la Nueva España, Ed. U.N.A.M., México, 1980.

MANNHEIM, Karl, Libertad, Poder y Planificación Democrática, Ed. Fondo de Cultura Económica, (2ª reimp. de la 1ª ed. de 1953), México, 1974.

MANSILLA y MEJÍA, María Elena. "La Reforma de los Artículos 20 Fracción I, 21 de la Constitución y los Derechos Humanos", Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, Ed. Porrúa, S. A. México, 1987.

MAQUIAVELO, Nicolás, "El Príncipe", Obras Políticas, Ed. Preparada por Pedro Alvarez Tabío, Ed. Instituto Cubano del Libro, La Habana, Cuba, 1979.

MERCKL, Adolfo, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed., Editora Nacional, México, 1975.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *La Responsabilidad de los Servidores Públicos, Algunos Aspectos Sociológicos, Jurídicos y Políticos sobre la Corrupción*, Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, Ed. Porrúa, S.A., México, 1987.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., Estructura del Poder y Reglas del Juego Político en México, Ed. U.N.A.M., 2ª Ed., México, 1980.

MOMMSEN, Teodoro, Derecho Penal Romano, Ed. Temis, Bogotá, Colombia, 1976.

NELSON, Catherine, et. al., "¿Clase o Status Social? de Max Weber a Talcott Parsons", Max Weber: Elementos de Sociología, Coord. Catherine Nelson, Coed. Universidad Autónoma de Puebla-U.A.M. Atzacapuzalco, México, 1985.

OROZCO HENRIQUEZ, José de J., "Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Manuel Porrúa, S.A., - U.N.A.M., México, 1984.

OROZCO HENRIQUEZ, José de J. Comentarios al Título IV, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Ed. U.N.A.M., México, 1985.

OSORNIO CORRES, Francisco Javier, *Nuevo Marco Constitucional de Responsabilidad de los Servidores Públicos*, Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, Ed. Porrúa, S.A., México, 1987.

**OVALLE FAVELA, José**, *La Nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados*, Legislación y Jurisprudencia, Gaceta Informativa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Año 9, Vol. 9, Enero - Abril 1980, Ed. U.N.A.M., México, 1980.

**OVALLE FAVELA, José**, (Comp.) et. al., *El Principio de la División de Poderes y el Poder Judicial Federal*, Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México, Ed. U.N.A.M., México, 1982.

**PALLARES PORTILLO, Eduardo**, Historia del Derecho Procesal Civil Mexicano, Ed. U.N.A.M., México, 1962.

**PAOLI, Francisco José**, El Estado y la Sociedad en México 1917-1984, Ediciones Océano, México, 1985.

**RAMÍREZ MEDRANO, Raúl**, *El Régimen Constitucional sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos y las Consecuencias en el Orden Jurídico de los Estados de la Federación*, Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983), Ed. U.N.A.M., México, 1984.

**RECASENS SICHES, Luis**, Tratado General de Filosofía del Derecho, Ed. Porrúa, S.A., (3ª ed.), México, 1965.

**REISMAN, W. Michael**, ¿Remedios contra la Corrupción? (Cohecho, Cruzadas y Reformas), Tr. Mariluz Caso, México, Ed. Fondo de Cultura Económica - Crea, Col. Biblioteca Joven, México, 1984.

**RIDING, Alan**, Vecinos Distantes, Ed. Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1985.

**RIVES SÁNCHEZ, Roberto**, Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1940, Ed. I.N.A.P., México, 1984.

**ROJAS, Francisco**, Conferencia de Prensa, El Gobierno Mexicano, Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, N° 1, México, Diciembre 1982.

**ROMERO GUEVARA, José Manuel**, *"La Renovación Moral y la Responsabilidad Política de los Servidores Públicos"*, Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983), México, Ed. U.N.A.M., 1984.

**ROUSSEAU, Juan Jacobo**, El Contrato Social, Tr. Enrique Azcoaga, Ed. Edaf, S.A., Col. Biblioteca Edaf de Bolsillo N° 85, Madrid, España, 1981.

**RUIZ MASSIEU, José Francisco**, La Empresa Pública, Ed. I.N.A.P., México, 1980.

**SABINE, George H.**, Historia de la Teoría Política, Ed. Fondo de Cultura Económica, (7ª reimp. de la 2ª ed. en español de 1963), México, 1981.

**SÁNCHEZ VAZQUEZ, Adolfo**, Ética, Ed. Grijalbo, (31ª ed.), México, 1982.

SAYEG HELU, Jorge, El Poder Legislativo Mexicano, Ed. Editores Mexicanos Unidos, México, 1983.

SCHROEDER CORDERO, J. Francisco, Comentario al artículo 13, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Ed. U.N.A.M., México, 1985.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., 10ª ed., Tomos I y II, México, 1981.

SIEYES, Emmanuel J., ¿Qué es el tercer Estado? Seguido del Ensayo sobre los privilegios Tr. José Rico Godoy, Ed. U.N.A.M., Col. Nuestros Clásicos N° 40., (2ª ed.), México, 1983.

SILVA HERZOG, Jesús, Comprensión y Crítica de la Historia, Ed. Ceestem/Nueva Imagen, Col. Cuadernos Americanos, México, 1982.

SIRVENT, Carlos, La Burocracia, México, Ed. Edicol. A.N.U.I.E.S., 1977.

SOBERANES FERNÁNDEZ, J. Luis, La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Manuel Porrúa, S.A., México, 1984.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, "El Régimen de Responsabilidades de Servidores Públicos del Nuevo Título Cuarto de la Constitución", Reformas Legislativas 1982-1983, Ed. U.N.A.M., México, 1983.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., 5ª ed., México, 1980.

TOLEDO, Octavio Emilio D. La Prevaricación del Funcionario Público. Coed. Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid - Ed. Civitas, S.A. Madrid, España. 1980.

TRUEBA URBINA, Alberto, et. al., Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Ed. Porrúa, S.A., 20ª ed., México, 1987.

UVALLE BERRONES, Ricardo, El Gobierno en Acción, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

VADILLO, Alfonso, La Corrupción. Origen o Causa de la Crisis, Ed. Martín Casillas, México, 1985.

VALDEZ ABASCAL, Rubén, La aplicación de los Recursos del Estado y el Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, Ed. Porrúa, S.A., México, 1987.

ZEA, Leopoldo, "*La Ideología Liberal y el Liberalismo Mexicano*", El Liberalismo y la Reforma en México, Coed. U.N.A.M./Escuela Nacional de Economía, México, 1957.

### REVISTAS

BLUNSCHLI, M., *Naturaleza y Carácter de la Política*. **Revista de Administración Pública**, Enero - Marzo 1980. N° 41, Ediciones I.N.A.P., México 1980.

GONZÁLEZ RUBIO, Ignacio, "*El Juicio Político*", **Revista de la Procuraduría General de la República**, Numero Especial, México, Sept. 1980.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Comparecencia del C. Procurador General de la República ante el Senado de la República el 27 de diciembre de 1982*, **Revista Mexicana de Justicia**, México, Procuraduría General de la República, Ene-Feb. de 1983.

### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

GRANONI, Raúl A., *Responsabilidad Administrativa*, **Enciclopedia Jurídica Omeba**, Tomo XVII, Ed. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1963.

TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, *Responsabilidad*, **Diccionario Jurídico Mexicano** Tomo VIII, Ed. U.N.A.M., México, 1984.

CASTAGNO, Antonio, *Juicio Político*, **Enciclopedia Jurídica Omeba**, Tomo XVII, Ed. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1963, p. 435.

Real Academia Española, **Diccionario de la Lengua Española**, Ed. Espasa Calpe, S.A., 19ª ed., Madrid, España, 1970.