

320809

13
71



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO
CAMPUS TLALPAN
ESCUELA DE DERECHO
con estudios incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México

**MARCO JURIDICO DE LAS RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

T E S I S

Que presenta Salvador López Bueno
para obtener el Título de Licenciado en Derecho

ASESOR DE TESIS: LIC. JOAQUIN CAMACHO LAZO DE LA VEGA

México, D. F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

MI ETERNO AGRADECIMIENTO:

A MIS PADRES

ALBERTO LOPEZ LOPEZ

Y

OLIVIA BUENO DE LOPEZ

**COMO UNA MUESTRA DE INFINTO AGRADECIMIENTO
POR SU LEALTAD, HONORABILIDAD Y BUEN EJEMPLO**

A MIS HERMANOS:

ALBERTO Y VICTOR

CON EL CARIÑO DE SIEMPRE

A MI ESPOSA

SANDRA CID DE LOPEZ BUENO

POR SU APOYO, TENACIDAD Y AMOR

A LA

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

**POR PERMITIRME DESARROLLARME COMO
PROFESIONISTA CON LOS ELEMENTOS IDONEOS DENTRO DE
SUS INSTALACIONES.**

A MIS MAESTROS

POR EL LEGADO DE SUS CONOCIMIENTOS

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS

I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION

CAPITULO I	ANTECEDENTES HISTORICOS	1
I.1	Epoca prehispánica	3
I.2	Epoca colonial	6
I.3	Epoca independiente	15
I.4	Epoca revolucionaria	22
I.5	Epoca actual	24
CAPITULO II	MARCO JURIDICO	26
II.1	La Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado	27
II.2	Ambito Constitucional	34
II.3	Ambito Legal	39
CAPITULO III	CONCEPTOS FUNDAMENTALES	42
III.1	Responsabilidad	43
III.1.1	Definición	43
III.1.2	Imputabilidad	44
III.2	Servidor Público	45
III.3	Teoría de la Función Pública	48
III.4	Administración Pública	50
III.5	Clases de Responsabilidad	64
III.5.1	Responsabilidad Política	67
III.5.2	Responsabilidad Penal	70
III.5.3	Responsabilidad Administrativa	77
III.5.3.1	Poder Disciplinario del Estado	81
III.5.4	Responsabilidad Civil	82
CAPITULO IV	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	
IV.1	Juicio Político	86
IV.2	Declaración de Procedencia	87
IV.3	Responsabilidad Administrativa	94
IV.3.1	Sujetos	99
IV.3.2	Obligaciones	100
IV.3.3	Sanciones	103

I N D I C E

	Pág.
IV.3.4 Procedimiento para la Aplicación de Sanciones	104
IV.3.4.1 Autoridades Competentes	104
IV.3.4.2 Garantía de Audiencia y Debido Proceso Legal	107
IV.3.4.3 Ofrecimiento y Desahogo de Pruebas	108
IV.3.4.4 Resoluciones Administrativas	109
IV.3.4.5 Medios de Defensa	110
IV.3.4.5.1 Recurso de Revocación	110
IV.3.4.5.2 Juicio Contencioso Administrativo	111
IV.3.4.5.3 Juicio de Amparo	111
CAPÍTULO V PROPUESTAS	113
V.1 Generales	114
V.2 Particulares	116
V.2.1 Responsabilidad Política	116
V.2.2 Responsabilidad Penal	118
V.2.3 Responsabilidad Administrativa	121
V.2.4 Responsabilidad Civil	123

CONCLUSIONES

FUENTES INFORMATIVAS

I N T R O D U C C I O N

Es de todos sabido que, la ya casi perpetua crisis que atraviesa nuestro país, es producto, principalmente, entre otras causas, de la centralización del poder, la posibilidad de lograr el encubrimiento gracias al secreto, la carencia de mecanismos efectivos para responsabilizar a los culpables y la falta de investigación por parte de las autoridades competentes.

Los órganos del Estado, por estar sus actividades dedicadas al servicio de la sociedad, comportan más obligaciones que prerrogativas, y sitúa a quienes los integran frente a deberes especiales y a peculiares instancias de responsabilidad.

La forma constitucional que rige en México requiere que cada órgano del Estado tenga limitado su campo de acción, y la necesaria integración de esos órganos exige que su función y dirección sea responsable. Es por ello que, hoy más que nunca, los fundamentos políticos que se buscan a esta responsabilidad de los servidores públicos, por un lado tienen que ver con una idea de democratización en cuya virtud se sujeta a los gobernantes a normas expresas, mediante las cuales puede exigirse la sanción que les corresponda con motivo del ejercicio de su cargo; pero además, se tiene presente el propósito de ahuyentar o mediatizar la rebeldía popular en contra de los gobernantes.

Para la fiel observancia de la Constitución, la más segura y eficaz garantía que debe establecerse es la responsabilidad de los servidores públicos y el castigo de los infractores.

La doctrina es acorde en señalar que un efectivo sistema para exigir responsabilidad comprende necesariamente tres aspectos: la existencia de leyes que establezcan figuras delictivas, conforme a los estrictos requerimientos constitucionales; de tribunales que gocen de una competencia idónea, es decir, que legal y materialmente estén capacitados para conocer de la responsabilidad de los servidores públicos, sin exclusión por razón de jerarquía o rango y, por último, de un efectivo sistema de acusación, que debe reunir las condiciones necesarias para que el acusador, oficial o particular, no se inhiba de hacerlo por temor a represalias por parte del acusado.

Si existe alguna falla en uno solo de los tres aspectos del sistema, hace que éste se convierta en inoperante y dé lugar a que un servidor público se estime irresponsable y fuera del alcance de la ley, y que los particulares procuren soluciones al margen del Derecho.

La depuración de nuestro actual aparato de responsabilidades es indispensable y urgente para terminar con la impunidad de los supuestos servidores públicos que una y otra vez siguen colocando a nuestro país en situaciones políticas, económicas y sociales desastrosas.

Estas inquietudes son las que nos han impulsado a adoptar como tema de esta investigación el Marco Jurídico de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el objetivo de analizar y hacer un examen crítico de su estructura actual.

A lo largo de cinco capítulos que comprenden los antecedentes, el contexto normativo, los conceptos fundamentales, la legislación positiva y las proposiciones modificativas, aditivas y exclusivas que hemos considerado pertinentes, pretendemos reiterar el anhelo y la necesidad de que la sociedad mexicana se rija por instituciones legales congruentes y efectivas que estimulen, con el fundamento y la motivación de un Estado compuesto de gobernantes y gobernados comprometidos, el logro de un entorno que posibilite el desarrollo personal y social de todos los habitantes.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

En un Estado de Derecho el campo de acción de los órganos estatales se encuentra determinado por la ley, por lo tanto, los agentes públicos deben responder ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. Toda autoridad, únicamente puede hacer aquello que la ley le permite, por lo que la irresponsabilidad del servidor público genera contravención a la norma y, consecuentemente, la ilegalidad de sus actos.

El devenir histórico ha señalado que la propia evolución de la sociedad conlleva la imperiosa necesidad de regular al poder público, puesto que hacer referencia al Estado de Derecho es aludir a una serie de conceptos que el término comprende: existencia de una constitución, órganos constituidos que actúan conforme a aquélla, particulares que acatan órdenes y ejercitan derechos, así como recursos y formas para exigir responsabilidad a particulares y servidores públicos.

La sistematización de la disciplina de las responsabilidades públicas se produjo con el advenimiento de dos circunstancias:

- 1) La aparición de un aparato burocrático importante y,

- 2) La atribución a los servidores públicos, que en dicho aparato laboran, de una esfera de competencia propia, dejando de ser meros mandatarios reales, lo que provoca instaurar medios que los responsabilicen personalmente de sus actos en el ejercicio de su oficio.

Para que llegaran a cristalizar los avances legislativos de responsabilidades, tuvo que pasar un tiempo bastante prolongado de tradición jurídica, cuya descripción abordaremos en el presente capítulo.

1.1 EPOCA PREHISPANICA

Durante el siglo XV la sociedad mexicana y sus aliados, los pueblos de Texcoco, México-Tenochtitlan y Tlacopan, que representaban las tres ciudades más importantes del Valle de Anáhuac, suscribieron en el año de 1431 un pacto político militar orientado fundamentalmente a realizar campañas de conquista y al cobro de tributo a los pueblos sometidos, convirtiéndose así en la principal potencia militar del Valle de México. Esto les permitió iniciar campañas de conquista sobre otros pueblos e imponer su dominio político y económico en una vasta región de Mesoamérica.

"La gran complejidad sociopolítica y económica alcanzada por el "Pueblo del Sol" se vio materializada en la existencia de una serie de instituciones políticas controladas por las autoridades del señorío tenochca. Para el eficaz funcionamiento de estos órganos institucionales se disponía de una amplia maquinaria burocrática compuesta por funcionarios al servicio del Huey Tlatoani, supremo dirigente del señorío. La administración central de México-Tenochtitlan fue encabezada por el soberano que era un gobernador vitalicio con poder político, judicial, militar y religioso, superior al de cualquier otro funcionario".¹

¹ Díaz del Castillo, Bernal, Conquista de la Nueva España (España: 1947), p. 162.

El segundo funcionario en importancia dentro del señorío mexica fue el Cihuacóatl, especie de vice-emperador, quien desempeñaba un papel importante en materias hacendaria, jurídica y cultural, cumplía funciones de alta envergadura, tales como suplir al Huey Tlatoani en casos de ausencia o muerte, y representarlo en las grandes expediciones de conquista.

El cuerpo de gobierno más próximo al Huey Tlatoani era el Consejo Permanente, formado por cuatro dignatarios con quienes el jefe mexica y el Cihuacóatl acordaban asuntos de trascendental importancia. Los cuatro funcionarios de este consejo eran llamados Tlocatécatl, Tlaclocheácatl, Ezhuahuácatl y Tlillacalqui, y gozaban de facultades electorales, administrativas, hacendarias y militares.

Además, existía otro Consejo al servicio del monarca que era el de Justicia, conformado por jueces y funcionarios que desempeñaban distintas actividades judiciales. También existió el Consejo de Hacienda, encargado de la recaudación tributaria y el de Guerra, encargado de las conquistas y defensa del territorio mexica. La organización religiosa ocupó un lugar importante en esta sociedad, ya que tenía a su cargo el culto ceremonial y la educación. Los comerciantes profesionales también ocuparon un lugar relevante en la organización.

Para el cumplimiento de las diversas tareas del gobierno, éste exigía a los funcionarios a su servicio: honestidad y responsabilidad en el desempeño de sus tareas, sin que por razón de jerarquía pudiese darse la excepción a esta norma. Ni los más altos dignatarios quedaban exentos de tales obligaciones jurídicas y morales.

La legislación tenochca tipificó diversos delitos en que podían incurrir los funcionarios públicos, tratando de evitar con ello abusos de poder y mal ejercicio del encargo conferido.

A cada delito correspondía un castigo según la gravedad y jerarquía del funcionario, como por ejemplo la degollación, el trasquilado, la destitución, la confiscación de sus bienes e, incluso, la pena capital.

1.2 EPOCA COLONIAL

"Los más remotos antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos, en la forma en la que la concebimos hoy en día, los encontramos en las instituciones españolas de la visita, el juicio de residencia y la pesquisa".²

En el periodo del México colonial (1519-1821) existieron diversos cargos para autoridades y funcionarios novohispanos, desde el virrey, quien en la Nueva España desempeñó la representación directa del monarca español, hasta oidores, gobernadores, intendentes, corregidores, alcaldes mayores, alcaldes ordinarios, regidores, fiscales, protectores de indios, alcaldes del crimen, oficiales de la Real Hacienda, alférez, alguaciles, escribanos, intérpretes y personal naval y militar.³

Destacamos el carácter de autoridad, debido a que los funcionarios ostentaban el poder, y el abuso de éste llevó a regular el servicio que se prestaba a la función encomendada. En esta época todo cargo que desempeñara la autoridad pública debía observar una serie de disposiciones de carácter jurídico e instrucciones emanadas desde España. Sin embargo, no pudo haber pasado desapercibido el problema que implicaba la lejanía, por lo que la corona estimó conveniente establecer los medios de control sobre el personal que en la Nueva España ostentaba algún puesto público, tendiente a vigilar su actuación y, en su

² Trayter, Juan Manuel, Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos (España, 1992), p. 29.

³ Carrasco, Pedro, Historia General de México (México: Colegio de México, 1987), p. 78.

caso, castigar a todo aquél que no observara las disposiciones dictadas sobre la materia. Entre las sanciones más comunes podemos señalar las amonestaciones, represiones en público, multas, suspensión en el empleo o en el sueldo y la obligación de regresar a las cajas reales las cantidades obtenidas indebidamente.

Es interesante observar que en el gobierno mexicana, comparándolo con el virreinato, las sanciones para aquellos que incumplían o abusaban de sus obligaciones eran mucho más severas pues comprendían, incluso, la pena capital, mientras que en el virreinato no excedía de una simple amonestación o de la obligación de restituir a la corona lo sustraído.

Los monarcas españoles, para tratar de lograr la aplicabilidad de la normativa a los servidores públicos de la Nueva España, establecieron sistemas que se encaminaban al control de la corrupción y, al mismo tiempo, al establecimiento de la credibilidad y confianza de la administración pública, misma que debería contar con atributos tales como la honradez y la equidad, beneficiando a la corona y a la comunidad indígena y tratando, además, de proteger los derechos de los particulares y evitar los abusos de los funcionarios.

La institución de la visita es sinónimo de inspección y se efectuaba tanto al gobernante o funcionario en concreto como a un organismo colegiado, con el fin de examinar su actuación administrativa. Tiene su máximo exponente en las comprobaciones que se realizaban en América por orden del Rey de España o del Consejo de Indias.

Las visitas representaban una especie de fiscalización al proceder de las funciones de los gobernantes, funcionarios de nivel jerárquico elevado o aquellos responsables de tareas importantes para el interés de la corona, así como también organismos coloniales relacionados con la administración pública. Estas visitas se comenzaron a realizar en Hispanoamérica desde el año de 1549, época de los Reyes Católicos, designándose juez pesquisidor a Francisco de Bobadilla, a quien se le dio la encomienda de investigar el gobierno de Cristóbal Colón en Santo Domingo. Sin embargo, fue en el reinado de Felipe II cuando se promulgaron leyes que fijaron el carácter permanente de estas visitas.

La visita podía ser a petición de parte o de oficio; se ejercitaba su acción por una sospecha o denuncia de una incorrecta administración. Por orden del Rey se nombraba un juez visitador para que la practicara, estableciéndose, entre otras, las siguientes modalidades: si el funcionario a quien se iba a investigar era una autoridad nombrada por la corona, el juez era seleccionado por el Consejo de Indias, en consulta con el Rey; tratándose de servidores públicos en la Nueva España, el visitador era designado por el Virrey, en consulta con la Audiencia. Una vez nombrado o designado el visitador, éste viajaba al territorio señalado, donde se le recibía con honores solemnes y se establecía el siguiente procedimiento: en principio se emitía una publicación consistente en un edicto, mismo que se enviaba a todas las ciudades, pueblos y villas cercanos en donde pudiese haber llegado la acción de la autoridad a visitar. En este edicto se convocaba y exhortaba a todo aquel que se sintiera afectado por algún acto de la autoridad que lo denunciara durante un tiempo determinado; después, se recogían los testimonios de las denuncias y se realizaban interrogatorios con el funcionario. Era obligación del visitador revisar toda la documentación aportada para el caso. Si se encontraba que había delitos graves contra el bienestar público, los

funcionarios eran suspendidos de sus puestos e, inclusive, podían ser exiliados de la provincia, de su jurisdicción o enviados a España.

El procedimiento contaba con una fase secreta (para evitar represalias contra el denunciante y los testigos) en la que el visitador, persona de sólida preparación jurídica y sus acompañantes (normalmente un escribano, un alguacil y también uno o varios contadores), recogían la información por medio de denuncias, el interrogatorio de testigos y la revisión de los libros.

"Una vez obtenidos los cargos, eran notificados al visitado, para que en un breve plazo pudiese presentar su defensa. Si de la información secreta que hacía el visitador se deducían graves acusaciones, se podía actuar contra ellos con rigor y sin esperar la sentencia definitiva, privándolos de su oficio o desterrándolos, aunque respetando siempre el criterio de la proporcionalidad".⁴

Las conclusiones e informes de la investigación en casos graves, necesariamente eran enviados al Consejo de Indias. Los casos de delitos menores eran remitidos al Virrey o a otros funcionarios de justicia. En cada caso, el Consejo de Indias o el Virrey eran los encargados de pronunciar la sentencia, la cual tenía que ser aprobada por el Rey previamente a su aplicación. Las visitas que se establecieron durante la época colonial fueron las siguientes: ordinarias, que estaban encaminadas a fiscalizar periódicamente a las audiencias, virreyes y gobernadores en su correspondiente provincia, y a los corregidores y alcaldes mayores; extraordinarias, que eran las ordenadas por el monarca o el virrey cuando se presentaban situaciones graves e imprevistas; específicas, cuando se

⁴ Trayter, Juan Manuel, *op. cit.*, p. 31.

visitaba a determinado funcionario o provincia en virtud de quejas o acusaciones; generales, que eran las que se hacían a todo virreinato o capitania general.

La materia de las visitas era amplísima, y el visitador solía distinguir los cargos o abusos comunes a todos los miembros del organismo visitado y los cargos particulares de cada persona. Los delitos cometidos estaban relacionados con el ejercicio del cargo -el uso que hiciera de su competencia, su moralidad, su conducta social, la manera de ejercer sus oficios, etcétera.

No había materia de gobierno o de justicia que quedase al margen de los visitadores, distinguiéndose los comportamientos ilícitos en culpas graves, muy graves y gravísimas, correspondiendo a cada uno de ellos un tipo distinto de sanción.

Las penas impuestas en las sentencias eran multas de diversa cuantía, aplicadas casuísticamente por cada cargo que se hacía al visitado.

Contra la sentencia cabía suplicación, recurso que posteriormente fue suprimido por el abuso que hicieron de él los condenados. En la ejecución de sentencias fue frecuente la remisión de parte de la pena o la concesión de la demora en su cumplimiento,

El juicio de residencia, que tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al nuevo mundo, terminaron arraigándose en lo que es hoy nuestro país, donde se aplicó dicho juicio hasta la llegada de la independencia.

Esta figura arribó a nuestra tierras con los conquistadores, siendo aplicada en principio a ellos mismos, pues desde España se instó siempre a su pronta observancia y, de alguna manera, se fue perfeccionando al tener presente el legislador los diversos inconvenientes que su práctica ponía de manifiesto, según las peticiones y quejas hechas por las propias autoridades virreinales.

Consistió en un enjuiciamiento al que era sometido todo tipo de autoridad colonial, sin importar su jerarquía. Así, podía verse sometido a juicio de residencia el propio Virrey y los alcaldes menores u ordinarios. Sin embargo, a partir de 1799, se excluyó del juicio de residencia a los alcaldes ordinarios, regidores, escribanos, alguaciles y otros funcionarios consejiles, por estar sometidos a otras autoridades coloniales superiores.

La peculiaridad de este juicio es que tenía lugar cuando el funcionario se retiraba de la vida pública o cambiaba de funciones. A los funcionarios que tenían dentro de la corona cargos vitalicios, se les sometía a juicio cada cinco años. Existía la singularidad de que ninguna autoridad podría ser promovida dentro de la propia administración sin haber sido sometida antes al juicio de residencia. A quienes se sometían al juicio, se les entregaba una especie de certificación expedida por el Consejo de Indias o de la Audiencia, según correspondiese, en la que se les absolvía o se declaraba no haber encontrado cargos en su contra.

Los jueces de residencia, para conocer de los asuntos relacionados con funcionarios nombrados por la corona, eran designados por el Consejo de Indias a partir de una lista propuesta por el Virrey. Generalmente se designaban abogados o funcionarios de las audiencias. Para situaciones relacionadas con funcionarios nombrados en la colonia, el Virrey, en consejo con la Audiencia, los nombraba. El procedimiento para la sustanciación

del juicio se desarrollaba una vez que era nombrado el juez, quien se trasladaba a la provincia donde emitía una proclama, señalando el día y lugar en que se instalaría el tribunal de residencia, invitando a toda la población a presentar sus quejas, acusaciones o evidencias contra el enjuiciado, procediendo a integrar los testigos. El juez tenía como obligación dentro del procedimiento reunir todo tipo de pruebas e informaciones sobre la conducta de los funcionarios y, una vez escuchado a los involucrados, en su defensa elaboraba un informe, pronunciando su resolución y remitiéndola al Consejo de Indias o a la Audiencia, quienes revisaban los juicios de los funcionarios para poder someterlos a la aprobación real. Las penas más comunes fueron la confiscación de bienes, la multa y la prisión.

Los jueces de residencia eran ordinariamente letrados que efectuaban una doble labor. Además de recibir la residencia de los oficiales cesantes, ejercían con carácter interino el cargo que hasta entonces había ostentado el residenciado y previamente, por eso mismo, se les sometía, a su vez, a residencia al posicionarse el oficial entrante.

Las sentencias dictadas por el juez de residencia tenían carácter ejecutivo para el residenciado, y existía la posibilidad de apelación.

En 1667, se estableció que el juicio de residencia a un Virrey debía completarse en seis meses, y el de presidentes, oidores, corregidores y otros funcionarios menores, en sesenta días.

Destaca como antecedente histórico el juicio de residencia al que fue sometido Hernán Cortés. Cuando éste tuvo que realizar la expedición a las Hibueras en 1524, sus detractores aprovecharon la ocasión para formular graves acusaciones en su contra, tales como el uso indiscriminado de poder, el enriquecimiento ilícito al acumular en su persona una enorme fortuna, excesos en su vida privada y pública. Estas acusaciones provocaron enfrentamientos entre sus partidarios y enemigos, por lo que el Rey Carlos I de España, decidió enviar a Luis Ponce de León como juez de residencia, para que en julio de 1526 enjuiciara a Cortés y a los alcaldes mayores y oficiales. Después de un prolongado juicio, se le confiscaron sus propiedades, parte de las cuales le fueron devueltas posteriormente.

El juicio de residencia fue utilizado por la corona con el fin de evitar la corrupción y lograr una mayor honradez en la administración del gobierno y justicia; sin embargo, no siempre fue efectivo, ya que altos funcionarios que tenían una condición social elevada y familiares poderosos en la corte, quedaban dispensados. El viajero y científico alemán, Alexander Von Humboldt, escribió al respecto: "Si un virrey es rico, listo y tiene el apoyo de un asesor valiente en América y amigos poderosos en Madrid, puede gobernar arbitrariamente sin temor a una residencia".⁵

Otra limitante que se dio en la figura del juicio de residencia fue la falta de confiabilidad de muchos testigos, ya que en ocasiones actuaban con malicia, envidia o ambición.

En 1812 se expidió la Constitución de Cádiz, la cual rigió a la metrópoli y a sus colonias por un corto periodo, estableciendo y reglamentando el juicio de residencia con el nombre de responsabilidad.

⁵ Barragán, José, El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824, (México: UNAM, 1978), p. 39.

Otra institución fiscalizadora y controladora de los oficiales reales, utilizada por los Reyes católicos fue la pesquisa.

Se inicia por orden de los monarcas al recibir quejas sobre cohechos y tiranía que habían podido cometer los funcionarios a sus órdenes. Por lo tanto, se promueve con la finalidad de inquirir la comisión de actos individualizados llevados a cabo por oficiales reales determinados y concretos.

Los hechos, objeto de elucidación pesquisitiva, consistían en faltas de contenido penal punibles por vía criminal aunque, por la condición de quienes las realizaban, sus consecuencias no sólo irumpían en la esfera penal, sino también en la administrativa.

Por la naturaleza de los actos imputados, al oficial que quedaba sometido a pesquisa, se le suspendía inmediatamente en el desempeño de su oficio de forma imperativa e inexcusable.

El objeto de la pesquisa se circunscribía a los cargos atribuidos, evitando otro tipo de cuestiones ajenas o no relacionadas con su oficio.

De tal suerte, la pesquisa tenía primordialmente una misión punitiva frente a la revisión inspectora de la visita.

1.3 EPOCA INDEPENDIENTE

Al concretarse la independencia de México en 1821, cuando Agustín de Iturbide entró a la ciudad de México con el ejército trigarante, de inmediato se propuso el establecimiento de una junta provisional gubernativa que se encargaría de legislar y organizar el primer Congreso Constituyente, mismo que se instaló el 24 de febrero de 1822.

El 21 de mayo del mismo año, Iturbide fue nombrado Emperador. En virtud de esta investidura disolvió el Congreso e instauró en su lugar una Junta Nacional Constituyente. A ella correspondió aprobar el Reglamento Político Provisional del Imperio que, en su texto, incluyó algunas disposiciones referentes a la actuación en el servicio público, señalando que la persona del Emperador era sagrada e inviolable, y que sólo sus ministros serían responsables de los actos del gobierno, encomendando al Supremo Tribunal de Justicia la tarea de juzgar a los funcionarios que incurrieran en algún ilícito relacionado con los actos desplegados como servidores públicos.

Es interesante mencionar que en el Decreto de Apatzingán de 1814, obra de José María Morelos que no tuvo vigencia, se incluye todo un sistema de responsabilidades que, entre otras disposiciones, establece: "Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley. El magistrado que incurriere en este delito, será depuesto y castigado con la severidad que mande la ley".⁶

⁶ Estrada Samano, José Antonio, "Algunas Reflexiones sobre Responsabilidades de Empleados y Funcionarios Públicos de Empresas Paraestatales y del Estado a la Luz del Régimen de Derecho en México", Revista de Investigaciones Jurídicas, año 7, núm. 7, (1983): México, p. 182.

Este primer documento constitucional auténticamente mexicano establece la responsabilidad de los funcionarios y la manera de hacerla efectiva, sujetando a los diputados a juicio de residencia por lo que toca a los actos que intervienen en la administración pública y, además, podían ser acusados por los delitos de herejía, apostasia y por los de Estado, específicamente, por infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Los Secretarios de Estado eran responsables por los decretos, órdenes y demás actos que autorizaren contra el tenor de las leyes.

Los demás servidores públicos de menor jerarquía quedaban igualmente sujetos al juicio de residencia.

"Se le dio competencia al Supremo Tribunal de Justicia para conocer dicho juicio".⁷

El 3 de octubre de 1824 fue aprobada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En su texto se señaló a la Cámara de Diputados y Senadores como gran jurado en las acusaciones hechas al Presidente de la Federación por delitos de traición a la independencia nacional, cohecho, soborno y por impedir o entorpecer las elecciones y las funciones de las cámaras. Tal mandamiento se estableció en el artículo 38, manifestando que las acusaciones hechas al Vicepresidente serían atendidas por la Cámara de

⁷ Hamdán Amad, Fauzi, "Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 9, num. 9, (1985) México, p. 28.

Diputados. Fijó, además, la responsabilidad de los Secretarios de Estado, señaló las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia y elaboró un procedimiento de elección de 214 individuos para juzgar a los magistrados de la Suprema Corte.

La Constitución de 1824 estuvo vigente hasta 1835, cuando por desacuerdo entre liberales y conservadores, se decidió crear una nueva Constitución de características centralistas; ello originó que los conservadores tomaran el mando del país y llegara a su fin, en aquella época, el sistema federal.

Las Siete Leyes, como se le conoció a esta Carta, también delimitó la responsabilidad de los funcionarios, estableciendo en su artículo 17 que el Supremo Poder Conservador no podía ser censurado o juzgado por sus opiniones; si algún miembro de ese poder era culpado de algún delito, la acusación debería de hacerse frente al Congreso General, determinando en su artículo 47 las modalidades que deberían observarse para poder hacer una acusación al Presidente de la República, señalando, además, la prerrogativas de que gozaba dicho funcionario; precisó las responsabilidades de los consejeros del gobierno y de los ministros, enlistando los delitos que provocarían acción popular contra los magistrados y jueces que los cometieran.

Las Siete Leyes no resolvieron los desacuerdos políticos, sino que los empeoraron. México enfrentó la guerra contra Texas, intentando retenerla como parte del territorio nacional, pero en 1836 el departamento logró independizarse; asimismo, en 1838, Francia, utilizando como pretexto el cobro de una deuda, intervino militarmente en nuestro país.

En 1839, con Santa Anna en la presidencia, se ordenó la disolución del Congreso, y se convocó a una Junta de Notables para redactar una nueva Constitución, teniendo como resultado, en 1843, la promulgación de las Bases Orgánicas, estatuto de corte centralista que reguló la responsabilidad de los funcionarios del gobierno de la forma siguiente: a los Diputados y Senadores se les concedió el fuero de inmunidad con carácter absoluto; se estableció un Gran Jurado, el cual debía declarar si había o no lugar a la formación de causa en las acusaciones por delitos oficiales o comunes, de los cuales pudiesen resultar responsables los Secretarios de Despacho, Ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, Consejeros del Gobierno y Gobernadores de Departamento. Estas disposiciones se encontraban establecidas en los artículos 73, 76, 77, 78 y 90. Si bien es cierto que el Presidente de la República no se encontraba exento de los procedimientos, también lo es que gozaba de una amplia inmunidad. En el artículo 87 se señaló la facultad del Presidente de suspender de sus empleos y privar de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y hacienda que resultaran infractores de sus órdenes e imponer multas que no excedieran de quinientos pesos a los que lo desobedecieran o faltaran al respeto debido.

Las disposiciones contenidas en el Acta de 1847, relacionadas con las responsabilidades de los funcionarios públicos, aparecieron consignadas en varios artículos, entre los que destacan la elección de la Cámara de Diputados como Gran Jurado para conocer los casos contra los altos funcionarios, y se otorgó al Senado la posibilidad de erigirse en Jurado de Sentencia, exclusivamente para declarar si el acusado era o no responsable de las imputaciones formuladas en su contra. Correspondía a la Suprema Corte la determinación de la sanción, según lo previniera la ley correspondiente.

Es en esta época donde ya se comienza a regular en forma particular el aspecto eminentemente administrativo, ya que en esta materia, con relación a la responsabilidad oficial, se expidieron algunos decretos con la finalidad de eliminar comportamientos deshonestos que pudieran tener los empleados del gobierno; así, podemos hacer referencia al decreto del 5 de octubre de 1852 sobre la percepción salarial de los empleados; el del 28 de junio de 1853 referente a la ley para hacer efectiva la responsabilidad de los jueces. Es importante destacar la severidad de estas dos últimas leyes, debido a que la primera de ellas contemplaba la pena de muerte para el infractor, mientras que, por su parte, la segunda imponía la privación del empleo y la inhabilitación perpetua para obtener otro cargo en la administración de justicia.

La Constitución de 1857 en materia de responsabilidades de los servidores públicos depuró y perfeccionó la experiencia legislativa de los anteriores congresos constituyentes y consigné en su título cuarto su normatividad, detallándose con una mayor precisión y claridad las responsabilidades y sanciones aplicables a los Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte y los Secretarios de Despacho, dándose una distinción entre delitos del fuero común que cometieran durante el ejercicio de su cargo y delitos oficiales en que incurrieran por faltas u omisiones durante el ejercicio de su empleo, extendiendo dicha responsabilidad hasta un año después de haber concluido sus funciones. Se respetó la institución del Gran Jurado, pero con procedimiento distinto si el delito de que se tenía conocimiento era común u oficial; se consagró en esta institución un control más enérgico de los funcionarios estatales, y se reguló con mayor firmeza el fuero de inmunidad de carácter absoluto a favor de los Diputados, únicos integrantes del Congreso en virtud de la adopción del sistema unicameral.

Al Presidente de la República se le concedió el fuero de inmunidad de carácter relativo, al igual que a los Gobernadores. Se expedieron algunos decretos y circulares en materia de responsabilidad administrativa. El decreto del 11 de septiembre de 1857 prohibía a los funcionarios públicos tener dos cargos o empleos.

Así, se hace extensiva la responsabilidad a los Gobernadores de las entidades federativas por infracción a la Constitución y a las leyes federales, y por lo que se refiere al Presidente de la República se establece la inmunidad especial de que durante el desempeño de su cargo sólo podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

"La Ley Suprema de 1857 promovió muchos cambios que, de alguna manera, afectaron al clero y a los militares; en consecuencia, muy pronto se dieron brotes de insurrección que culminaron en la guerra civil de Reforma".⁸

Es menester señalar que la Constitución de 1857 no señalaba en parte alguna la imposición al Congreso de la obligación de expedir una ley a efecto de tipificar los delitos que se han denominado delitos oficiales, cometidos por los servidores públicos. Consagraba que los altos funcionarios de la Federación eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de su cargo, por lo que, desaforados, quedaban a disposición de los jueces competentes para que se les procesara, pues no existía en ese entonces un artículo constitucional que diera al Ministerio Público la facultad de ejercicio de la acción penal.

⁸ Cervantes, Javier, Historia del Derecho Patrio, (México: Edit. Regina, 1976), p. 39.

No obstante lo anterior, durante la vigencia de la Constitución de 1857 se expidieron las primeras leyes de responsabilidad.

La primera de ellas fue la aprobada por Benito Juárez en 1870, en la cual se creaban ciertos tipos penales que se denominaron delitos oficiales estableciéndose las sanciones correspondientes. Esta legislación siguió los lineamientos ya establecidos por la Constitución de 1857, que contemplaba las penas de destitución e inhabilitación.

Estos delitos no estaban suficientemente definidos, y consistían en ataques a las instituciones democráticas, atentados a las formas de gobierno y a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones y violación de garantías para culminar con una fórmula que aludía a cualquier violación grave a la Constitución o a las leyes federales.

"Como la Ley Juárez formulaba la descripción típica de las conductas consideradas como delitos oficiales en forma sensiblemente abierta, era materia propicia para diversas interpretaciones de los órganos de aplicación".⁹

En 1874 se reformó la Constitución y se introduce la Cámara de Senadores, atribuyéndole jurisdicción política para erigirse en jurado de sentencia en los juicios políticos, competencia que hasta entonces correspondía a la Suprema Corte de Justicia.

⁹ Barreda et al, Luis de la, "Responsabilidades de los Servidores Públicos", *Alegatos*, núm. 6, (mayo-agosto 1987). México, p. 17.

Porfirio Díaz también legisló sobre la materia en 1896, derogando la Ley Juárez y haciendo promulgar una nueva nombrada "De Responsabilidades de los Funcionarios", la cual fue antecedente directo de las otras leyes que México ha tenido durante el presente siglo.

Tampoco en ella se definió lo que habría de entenderse por delito oficial, estableciendo al igual que la anterior que el juicio político no impediría la posterior condena penal si el hecho motivante de responsabilidad oficial suponía también la realización de un delito común.

A partir de entonces la situación comienza a dar lugar a diferentes interpretaciones que originan complicaciones técnico-normativas sobre la eficacia de la resolución del juicio político sobre la materia criminal.

Surge el problema y la consecuente discusión acerca de la autoridad o eficacia de la cosa juzgada relativa a la actividad jurisdiccional llevada a cabo por el órgano legislativo a través del proceso político del gran jurado.

1.4 EPOCA REVOLUCIONARIA

La Constitución de 1917, en esencia, no varió los postulados sobre responsabilidad insertos en la Constitución de 1857, por lo que la Ley de Responsabilidades de 1896 continuó vigente hasta 1940 en que se expide una nueva Ley de Responsabilidades, que abroga la de 1896. Esta ley se expidió en uso de facultades extraordinarias para legislar, concedidas por el Congreso de la Unión al Ejecutivo, por lo que, además de adolecer de vicios de

inconstitucionalidad por esta indebida delegación de facultades para legislar, cambia radicalmente la estructura del régimen de responsabilidades, confundiendo entre delitos oficiales y los del orden común, ya que de manera casuística señala los diferentes delitos que pueden cometer los funcionarios y empleados públicos, tanto de la Federación como del Distrito Federal, con motivo del desempeño de sus cargos. Por virtud de una indebida apreciación de lo que es propiamente un delito o falta oficial con lo que es un delito del orden común, se rompió el principio de igualdad ante la ley al dar un tratamiento diferente y preferencial a los altos funcionarios en relación a los funcionarios y empleados de menor jerarquía.

Por una confusión inexplicable, al definir dicha ley las diversas conductas ilícitas que pueden cometer los funcionarios y empleados públicos, quedó derogado el capítulo correspondiente del Código Penal de 1931, relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos.

En cuanto a los altos funcionarios de la Federación, se continuó distinguiendo entre delitos oficiales y delitos del orden común, quedando comprendidos dentro de los primeros todos aquellos actos u omisiones que redundaran en perjuicio de los intereses públicos o del buen despacho, conociendo de dichos delitos, llamados políticos, el Congreso de la Unión, siguiendo el procedimiento básicamente de las leyes anteriores, es decir, la Cámara de Diputados como cámara de acusación, y la de Senadores como jurado de sentencia. Por lo que se refiere a los delitos del orden común, dichos altos funcionarios gozaban de fuero constitucional, de suerte que para quedar sometidos a los tribunales ordinarios, tenían previamente que ser desaforados por la Cámara de Diputados.

Tratándose de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, que cometieran delitos o faltas oficiales, remitía en cuanto al proceso a lo señalado por el Código de Procedimientos Penales, ya fuera el federal o el del Distrito Federal, según fuere el caso, pero previniendo que en tales supuestos se juzgaría por un jurado de responsabilidades oficiales, federal o del Distrito Federal, según si el funcionario dependiera de la Federación o del Distrito Federal. Si se trataba de delitos no comprendidos en esta ley, quedaban sujetos a los tribunales ordinarios.

1.5 EPOCA ACTUAL

La ley de 1940 tuvo una vigencia de cuarenta años, y fue abrogada por la Ley de Responsabilidades de 1980 que, esencialmente, siguió sus mismos lineamientos, con la diferencia, muy importante, de que esta ley de 1980 siguió los principios troncales de las leyes de responsabilidades de Juárez y de 1896 para distinguir, con toda nitidez, los delitos oficiales de los delitos del orden común, siendo los primeros aquellos que de una u otra manera alteraran o vulneraran la Constitución, y los segundos, aquellos cuya conducta quedara tipificada como delito propiamente dicho. Los delitos o faltas oficiales, para aquellos que tenían la categoría de altos funcionarios, seguían siendo juzgados por el Congreso de la Unión, en tanto que los del orden común, por un jurado de responsabilidades oficiales. El capítulo correspondiente del Código Penal de 1931, que por error había sido derogado por la Ley de Responsabilidades de 1940, no fue establecido en su vigencia.

Con el propósito de reestructurar de manera adecuada y eficaz todo el esquema legal de la responsabilidad de los servidores públicos, fue publicado, en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, el decreto que reformó el título cuarto de la Constitución Política referente a la institución que estudiamos.

De acuerdo con la exposición de motivos del Ejecutivo Federal al enviar la iniciativa correspondiente, tuvo como propósito fundamental crear el marco legal adecuado y eficaz para la "renovación moral", la cual constituyó uno de los postulados que enarbó como bandera durante su campaña política, en virtud de la indignación y las reclamaciones de la ciudadanía por los hechos políticos acaecidos en el sexenio anterior.

A raíz de dicha reforma constitucional, y con una diferencia de sólo tres días, el 31 de diciembre de 1982, salió publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título cuarto de la Constitución, la cual abrogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, de fecha 4 de enero de 1980.

Estas disposiciones constitucionales y legales en vigor serán objeto, a continuación, de un análisis exhaustivo.

CAPITULO II

MARCO JURIDICO

En el presente capítulo pretendemos mostrar un marco normativo de referencia sobre el entorno jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos, estableciendo y evaluando el alcance de nuestras normas fundamentales, así como de la legislación ordinaria.

Igualmente, consideramos conveniente incluir un estudio comparativo de los diversos sistemas de responsabilidad oficial existentes a nivel internacional, el cual sirva como premisa y contexto de la institución de responsabilidad de los servidores públicos en nuestro país.

II.1 LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO

Desde el inicio de la reflexión política se tuvo la inquietud de la limitación del poder, exigiendo responsabilidad a los titulares de los órganos de gobierno. Ejemplos de ello los encontramos en los éforos de Esparta y los momofilacos de Atenas, que de cierta manera vigilaban a los que ahora calificaríamos de altos funcionarios teniendo, al menos los primeros, facultades de carácter represivo. Asimismo, podía utilizarse el ostracismo para desterrar a los hombres públicos que, en algún momento, eran sospechosos de intentar extralimitaciones.

Lo mismo ocurrió en la república romana con algunas atribuciones restrictivas del Senado, y la prohibición que se estableció para los cónsules, en campañas militares, de regresar a Roma sin autorización del propio Senado bajo penas severas. En la Edad Media, los

teólogos autorizaron el tiranicidio cuando el soberano infringía las normas divinas o de Derecho natural y cometía graves abusos con sus súbditos.

Sin embargo, opinamos que los diversos aspectos de la responsabilidad de los empleados y funcionarios públicos, en un sentido claro, 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 contrariamente a las normas que ahora calificaríamos de constitucionales y, que en gran parte, tenían carácter consuetudinario, aunque algunas fueron consagradas en documentos políticos obtenidos en la lucha contra las facultades extraordinarias y autoritarias de los monarcas, para culminar con el castigo máximo aplicado al soberano mismo.

En la tradición española también se desarrolló un sistema bastante complejo de responsabilidad de los funcionarios, inclusive tratándose de los de más alta jerarquía, constituido, como ya explicamos en el capítulo anterior, por la residencia como procedimiento permanente para exigir cuentas de la gestión de los propios funcionarios, y la visita, que se practicaba cada vez que la corona lo estimaba necesario.

"En cuanto se fueron logrando mayores limitaciones al ejercicio del poder, se introdujeron mecanismos para exigir responsabilidad a los titulares de los órganos de autoridad y a sus colaboradores, especialmente en cuanto se consagró el sistema de la división o separación

de las funciones, que se estableció como un verdadero dogma del constitucionalismo del siglo XIX, en virtud de que la distribución del poder entre varios organismos tenían y tienen el objetivo esencial de que cada uno de ellos sirva de freno y contrapeso a los demás. Uno de esos contrapesos es, precisamente, la exigencia de la responsabilidad a los funcionarios".¹⁰

Los ordenamientos que han tenido mayor influencia o han servido como modelo a los sistemas jurídicos para la exigencia de responsabilidad a los servidores públicos son :

- El sistema angloamericano, que atribuye al organismo legislativo una función primordial en la exigencia de la responsabilidad política y penal de los altos funcionarios de los órganos ejecutivo y judicial
- El sistema español actual, que encomienda al tribunal supremo el enjuiciamiento de los miembros del gobierno.
- "Un tercer sistema representado por los ordenamientos que encomiendan el enjuiciamiento a organismos especializados, ya sea en forma exclusiva como ocurre con la Alta Corte francesa, o como sucede con los tribunales constitucionales establecidos en varios países europeos de acuerdo con el modelo de la Constitución Federal austriaca de 1920".¹¹

¹⁰ Herrera y Lasso, Manuel, Estudios Constitucionales, (México Edit Lus, 1964), p. 239

¹¹ Fix Zamudio, Héctor, "La Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado", Responsabilidad de los Servidores Públicos, (México: Manuel Porrúa, 1984) p. 62.

La responsabilidad política y penal de los altos funcionarios del gobierno se desarrolló en Inglaterra cuando el Parlamento fue conquistando atribuciones en su lucha contra la corona, y al haberse diversificado la responsabilidad estrictamente política, sirvió como un instrumento de equilibrio del sistema parlamentario, en el cual el gobierno depende de la confianza del Parlamento. El sistema británico de responsabilidad implica el enjuiciamiento específico de carácter penal.

El sistema inglés se caracteriza por la acusación de la Cámara de los Comunes ante la de los Lores, esta última actuando como órgano de sentencia respecto de los altos funcionarios del organismo ejecutivo, es decir, del gobierno, en la inteligencia de que cuando considera culpable al acusado, no sólo lo priva de la inmunidad, sino que le aplica la sanción establecida por las leyes penales.

En el sistema norteamericano, encontramos que el artículo 1º, sección III, inciso C, de la Constitución Federal, atribuye al Senado la facultad exclusiva de juzgar políticamente a todos los altos funcionarios, es decir, los dotados de inmunidad, incluyendo al Presidente de la República, pero en este último supuesto debe dirigir los debates el presidente de la Suprema Corte de Justicia, en lugar del Vicepresidente de la República, quien preside normalmente el Senado.

Indudablemente que el sistema británico y estadounidense, al igual que ha ocurrido con otras instituciones como el sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes y la estructura federal, fueron tomados como modelo, específicamente el norteamericano, por varias de las constituciones expedidas por los países latinoamericanos una vez que obtuvieron su independencia de España.

En México, el régimen del juicio político norteamericano se implantó casi literalmente en los artículos 37 a 41 de la Constitución yucateca de 1841, tomando en consideración que el principal redactor del proyecto respectivo, Manuel Crescencio Rejón, era ferviente admirador del régimen constitucional de los Estados Unidos, y conocía muy bien la obra clásica de Tocqueville, la cual cita con frecuencia en la exposición de motivos.

De acuerdo con el procedimiento regulado por los mencionados preceptos, que recibe la denominación de juicio político, tanto el Gobernador como los Secretarios de Despacho y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia podrían ser acusados ante la Cámara de Diputados de la entidad federativa por infracciones de ese carácter, y si dicha Cámara consideraba que había lugar a la acusación, correspondía al Senado local decidir sobre la culpabilidad del acusado, sin que pudiera imponer otra sanción que no fuera la privación del cargo y la inhabilitación temporal o definitiva para desempeñar otro. Si era acreedor de otras penas, debía tumarse el asunto al Juez de primera instancia respectiva,

La Constitución Federal de 1857 combinó el sistema norteamericano con el español, ya que los artículos 103 a 108 disponían que los altos funcionarios de la Federación, así como los gobernadores de las entidades federativas podían ser acusados ante el Congreso de la Unión por las infracciones cometidas en el ejercicio de su cargo, y si se consideraba culpable al acusado por mayoría absoluta de votos, era puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, a la que correspondía exclusivamente aplicar la pena pertinente, de acuerdo con el veredicto del Congreso. Al restablecerse el Senado con las reformas constitucionales de 1874, se encomendó a esta segunda cámara la función de aplicar la sanción penal, sin poder revisar la decisión de la Cámara de Diputados sobre la culpabilidad del funcionario procesado, con lo que de cierta manera se adoptó el régimen británico.

"En la Constitución de 1917 se volvió al sistema norteamericano, conservado por las reformas de 1982, ya que corresponde la acusación sobre la responsabilidad política a la Cámara de Diputados ante la de Senadores, en un proceso de dos instancias, cuya decisión final corresponde al Senado, que no puede imponer otra sanción distinta a la inhabilitación o destitución: Pero si los mismos hechos están tipificados como delitos, su sanción penal corresponde a los tribunales ordinarios".¹²

El sistema judicialista en la Constitución española de 1978 es llamado así porque la decisión final tanto en la responsabilidad política como en la de carácter penal de los altos funcionarios corresponde al órgano supremo del poder judicial.

"Las responsabilidades política y penal de los Diputados y Senadores, así como del Presidente y los demás miembros del gobierno, se exige ante la sala penal del Tribunal Supremo, tomando en cuenta que los legisladores no pueden ser procesados sin autorización de la cámara respectiva, y que si la acusación contra los miembros del gobierno fuese por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado, cometido en el ejercicio de sus funciones oficiales, la propia acusación sólo puede plantearse a iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo".¹³

¹² *Ibid.*, p. 66.

¹³ *Ibid.*, p. 67.

En la actual Constitución francesa de 1958, la Alta Corte de Justicia se considera como un organismo judicial especializado que se compone de doce miembros titulares elegidos por la Asamblea Nacional y el Senado, después de cada renovación general o parcial de las asambleas, correspondiendo a dicha Corte elegir al presidente entre sus integrantes.

El modelo austriaco se estableció originalmente en la Constitución Federal de ese país en 1920 con apoyo en el proyecto elaborado por una comisión, en la que figuró el jurista Hans Kelsen

Corresponde a la Corte Constitucional el conocimiento de la responsabilidad política de los altos funcionarios de la federación y de las entidades federativas, particularmente del Presidente de la República, de los miembros del gabinete y sus auxiliares, así como de los funcionarios locales que equivalen a los gobernadores locales.

"Sin embargo, el enjuiciamiento de estos altos funcionarios no puede efectuarse ante dicha Corte Constitucional sin un procedimiento previo, en virtud de que si se trata del Presidente de la República, se requiere el consentimiento de las dos Cámaras del Parlamento; si los acusados son ministros del gobierno se exige la autorización de la Cámara representativa, equivalente a la de Diputados, y respecto de los funcionarios locales, debe obtenerse la conformidad de la legislatura provincial".¹⁴

Ejemplos de este sistema los encontramos en las Constituciones alemana e italiana.

¹⁴ Ibid., p. 65

II.2 AMBITO CONSTITUCIONAL

El Título IV de la Constitución Política de 1917 había sufrido pocas reformas antes de 1982 que, en realidad, no modificaron el sistema de responsabilidades que instituyó el constituyente de Querétaro.

El título constitucional dedicado a la regulación de las responsabilidades de los servidores del Estado, sólo sufrió tres reformas: la primera en 1928 (D. O. del 20 de agosto), la de 1944 (D.O. del 21 de septiembre) y una tercera en 1974 (D.O. del 8 de octubre), todas ellas en el artículo III y con el solo propósito de regular procedimientos de remota aplicación, prueba de ello es que a pesar de que durante el periodo 1976-1982 se declararon y regularon jurídicamente los propósitos de eficiencia, eficacia y honestidad de la administración pública, no se dio curso a ninguno de los pliegos de responsabilidad que se fincaron durante este periodo. Lo anterior queda como testimonio de que en este periodo gubernamental, las desviaciones conductuales de muchos servidores públicos gozaron prácticamente de impunidad, puesto que la ley fue una figura decorativa que no se aplicó no obstante las hipótesis que se presentaron en la administración pública. Esto nos autoriza señalar que durante el periodo en cuestión, los servidores públicos vivieron bajo un régimen de absoluta impunidad.

Las reformas de 1982 a nuestra ley fundamental consideran que el ordenamiento jurídico que rige la materia no debe establecer distingos de ninguna especie, y que deben estar sujetos a responsabilidades, en el desempeño de una función, cargo o comisión, en igualdad de condiciones, todas aquellas personas que tengan encomendado el ejercicio de la función pública, sin importar su rango o jerarquía.

La actual regulación constitucional define claramente cuatro tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos: la política, la penal, la administrativa y la civil.

El actual Título IV de la Constitución determina quiénes son las personas sujetas al régimen de responsabilidades, por el ejercicio dentro de la función pública, sin que esta función se circunscriba únicamente al ámbito de la administración pública. La determinación de los sujetos de responsabilidad se encuentra señalada en el artículo 108 de nuestra ley suprema, en donde apreciamos que no únicamente han quedado incluidos los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República, sino todo servidor público de cualquiera de los tres órganos de la Unión incluyéndose, además, a los servidores públicos de las entidades federativas y los municipios.

El texto del artículo 109 precisa la naturaleza de dichas responsabilidades, y establece las bases sobre las cuales se exigirá la responsabilidad penal, derivada del enriquecimiento ilícito, el procedimiento para exigir las responsabilidades políticas, así como el concepto y naturaleza en que, previo procedimiento, podrán aplicarse las sanciones que se encuentran determinadas en el artículo 110 constitucional. Asimismo, se establecen las sanciones administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos en el artículo 113, así como los plazos para exigir la responsabilidad en el artículo 114.

Apreciamos en el Título Cuarto constitucional que se ha superado la distinción de categorías entre las personas que desempeñan una función dentro de los órganos o unidades administrativas del Estado, encontrándose todos sometidos a un mismo régimen de responsabilidades, sin más consideración o distinción que el tipo de conducta o acto

violatorio de la ley en que incurran, el tipo de falta que cometan y la consideración del hecho de estar sujetos a una protección constitucional especial, como resulta serlo la inmunidad o fuero constitucional, pudiéndose afirmar que lo que distingue al actual régimen constitucional ya no es, como anteriormente, el tipo o la calidad del sujeto, sino la conducta o tipo de acto que se comete contraviniendo el orden legal, así como el ordenamiento jurídico o disposición complementaria que regula la función encomendada al sujeto para su observancia.

En síntesis, las reformas llevadas a cabo el 28 de diciembre de 1982 al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos plasman las siguientes innovaciones:

- Por primera vez se usa el término "servidor público", entendiéndose por tal (art. 108 Const.) a todo sujeto que desempeñe cargos de elección popular, miembros de los órganos judicial federal y del Distrito Federal y, en general, cualquier persona que desempeña un cargo, empleo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública federal, centralizada y descentralizada, y en el Distrito Federal.

- Por lo que se refiere a los funcionarios estatales, además de los Gobernadores y los Diputados, quedan sujetos a responsabilidad los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales por violaciones a la Constitución, a las leyes federales y por manejo indebido de fondos y recursos federales.

- Sólo procede juicio político contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho, dejando a la ley reglamentaria señalar cuáles son aquellos actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos o del buen despacho.

- Se precisa la improcedencia del juicio político por la mera expresión de ideas, declaración innecesaria por constituir un derecho subjetivo público consagrado en el artículo 6to. constitucional.

- Se determina que son materia de responsabilidad todos los actos que contravengan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones, estableciendo la ley reglamentaria qué actos vulneran tales principios.

- Se eleva a rango constitucional el enriquecimiento ilícito o inexplicable, definiendo tal concepto como todo aumento substancial en el patrimonio de los servidores públicos cuya procedencia no pudieran justificar. Se señala que será la ley respectiva la que calificará dichos actos como ilícitos e indicará su sanción. Los bienes que no tengan una procedencia lícita serán objeto de decomiso.

- Se amplía el número de sujetos que pueden ser objeto de juicio político para incluir, además de los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Jefes de Departamento Administrativo y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, directores generales o sus equivalentes de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

- No todos los que quedan sujetos a juicio político gozan de fuero constitucional por lo que se refiere a los delitos de orden común que cometieran durante el tiempo que desempeñen sus cargos, sino que sólo gozan de fuero constitucional los mencionados en el artículo 111 constitucional: los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal. A diferencia del régimen constitucional que existía antes de las recientes reformas, se amplía el fuero constitucional a los Jefes de Departamento Administrativo y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

- Se contempla la responsabilidad administrativa del servidor público.

- Se elimina el concepto de acción popular, introduciéndose la denuncia individualizada por cualquier ciudadano.

- Se establece que en aquellos casos en que el servidor público obtenga un beneficio económico o cause daños de naturaleza patrimonial, la ley determinará la pena, graduándola en proporción al lucro obtenido, indicándose que las sanciones económicas no podrán exceder nunca de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

- El plazo de prescripción por los delitos cometidos por los servidores públicos, en ningún caso será inferior a tres años.

- Se elimina el jurado popular para juzgar los delitos y faltas oficiales de los servidores públicos menores..

La pretensión de estas reformas constitucionales fue agotar todos los posibles actos y omisiones en que pueden incurrir los servidores públicos, extendiéndose el concepto de responsabilidad a la propia ineficiencia, incapacidad o ineptitud para el desempeño de un cargo público y cualquier acto que pueda, de manera directa e indirecta, atentar contra el Estado de Derecho.

II.3 AMBITO LEGAL

Como consecuencia de la reforma constitucional de 1982, se promulgó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que reglamenta el Título IV de la Constitución.

Esta ley consta de 90 artículos distribuidos en cuatro títulos.

El título primero establece las disposiciones generales.

El título segundo estudia el procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia.

El título tercero se refiere a las responsabilidades administrativas.

Por último, el título cuarto dispone lo relativo al registro patrimonial de los servidores públicos.

Además de esta ley, los otros cuerpos legales que se aplican complementariamente en esta materia son el Código Penal de 1931 y el Código Civil de 1928 en lo referente a las responsabilidades penal y civil respectivamente.

En lo concerniente al Código Penal, además de los delitos contra la seguridad de la Nación, previstos en el título primero del Libro segundo, que pueden ser realizados tanto por servidores públicos como por quienes no lo son, el título décimo del mismo libro está dedicado, específicamente, a los delitos cometidos por los servidores públicos. Dichos delitos están regulados en trece capítulos, y son:

- Ejercicio indebido del servicio público**
- Abuso de autoridad**
- Coalición de servidores públicos**

- **Uso indebido de atribuciones y facultades**
- **Concusión**
- **Intimidación**
- **Ejercicio abusivo de funciones**
- **Tráfico de influencias**
- **Cohecho**
- **Peculado**
- **Enriquecimiento ilícito**

De igual manera, el título décimoprimer denominado "Delitos cometidos contra la Administración de Justicia", dedica su primer capítulo a los delitos cometidos por los servidores públicos.

Por su parte, el Código Civil, en el Libro IV, "De las Obligaciones", primera parte, título primero, capítulo V, "De las Obligaciones que nacen de los ilícitos", plasma en los artículos 1916 y 1928 la responsabilidad civil en que pueden incurrir los servidores públicos.

En los capítulos posteriores estudiaremos detalladamente el estudio específico del marco jurídico que hemos descrito en este apartado.

CAPITULO III

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

III.1 RESPONSABILIDAD

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

III.1.1. DEFINICION

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

La responsabilidad en el campo del Derecho no es más que la responsabilidad humana en general, pero transportada a la esfera jurídica, la cual se configura por la acción u omisión de un agente privado o público, que responde con su persona, bienes o cargo en razón de haber contrariado una norma respetada por el grupo en que vive.

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

Con el objeto de restringir nuestro estudio al ámbito meramente jurídico, debemos alejarnos de las implicaciones morales, sociales o psicológicas ligadas estrechamente con el concepto de responsabilidad. Por lo tanto, debemos dejar bien claro que la falta que diseña la responsabilidad a la que nos referimos es la que determina el Derecho.

III.1.2. IMPUTABILIDAD

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

El criterio de imputación puede estar determinado por una referencia de diferente índole, pero que deberá ser efectiva para hacer real la seguridad jurídica que debe existir necesariamente.

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

En la hipótesis particular que analizamos, el criterio de imputación se basa en el cargo o función que desempeña el agente al que se atribuye la responsabilidad.

III.2 SERVIDOR PUBLICO

Como ya señalamos, la responsabilidad a que se alude es la imputable a los servidores públicos por razón de sus funciones, es decir, el sujeto de la responsabilidad es el servidor público.

Para definir los contornos de este concepto, es menester partir del esquema regulado en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 108, a la letra dice:

" Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta

Constitución, a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios...”.

Del precepto transcrito se infiere que se reputan como servidores públicos en lo particular:

- a) Los representantes de elección popular, los miembros de los órganos judicial federal y del Distrito Federal.
- b) Los funcionarios y empleados de la administración pública federal y del Distrito Federal, y
- c) Los Gobernadores de las entidades federativas, los Diputados de las legislaturas locales y los Magistrados de los tribunales superiores de justicia locales.

En lo general, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal.

Reuniendo ambas concepciones, tanto la general como la particular, se entiende por servidor público aquel que por disposición de la ley, elección popular, nombramiento, designación o contrato de trabajo, ejerza o participe en el ejercicio de funciones públicas en los órganos de la Unión.

La reforma constitucional de 1982 modificó el término que se venía usando desde siempre, "funcionario", por el de "servidor", con el fin de hacer hincapié en la especial calidad que debe tener el cargo, es decir, en el espíritu de servicio que debe acompañarlo.

La realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad intelectual o física de personal que, en sentido amplio, son sus agentes, es decir, servidores públicos.

"Abundando en el concepto, y siguiendo a Rafael Bielsa, se establece que funcionario o servidor público es todo el que, en razón de designación especial y legal (ya sea por decreto ejecutivo o por elección) y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y expresar o ejecutar la voluntad del Estado, cuando ésta se dirige a la realización de un fin público (actividad jurídica o social) o aquel que aporta el trabajo manual o intelectual al Estado".¹⁵

En cuanto al ámbito legal se refiere, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, considera en el artículo 2º como sujetos de responsabilidad a los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional.

Por su parte, el Código Penal Federal, en su título décimo denominado "Delitos de los Servidores Públicos" en el artículo 212, dispone que para los efectos del mismo, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los órganos judicial federal y judicial

¹⁵ Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo III, (Argentina: Editora e Impresora La Ley, 1964), p. 1.

del Distrito Federal, o que maneje recursos económicos federales, haciendo extensiva la aplicación de las disposiciones de dicho título a los Gobernadores de las entidades federativas, a los Diputados a las legislaturas locales y a los Magistrados de los tribunales de justicia locales, y a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos del propio título y el subsecuente llamado "Delitos contra la Administración de Justicia".

III.3 TEORIA DE LA FUNCION PUBLICA

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

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

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

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

"Para aplicar el carácter de servidor público en su relación con el Estado, se sostienen predominantemente dos teorías":¹⁶

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

2. "Teoría del órgano. Los órganos son las personas físicas que traducen, por la suya, la voluntad del Estado. Así, el agente público es el propio órgano en sus actividades legítimas, y conforman todos juntos y jerarquizados orgánicamente al Estado".¹⁷

Es a esta última teoría a la que nos adherimos.

¹⁶ Burriel Huertas, Leopoldo, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, (México: Tesis Escuela Libre de Derecho, 1988), p. 24.

¹⁷ García Oviedo, Carlos, Derecho Administrativo II, (España: Librería de Victoriano Suárez, 1943), p. 51.

III.4 ADMINISTRACION PUBLICA

Aunque el servidor público puede estar adscrito a cualquiera de los órganos del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial, es en el primero donde, por su número y extensión del campo de acción, es más factible que incurran en responsabilidades en el desempeño de sus funciones. Por lo tanto, es indicado llevar a cabo una explicación de su estructura en nuestro ordenamiento jurídico.

La organización administrativa surge como una necesidad de la naturaleza misma de las cosas, ya que quien va a llevar a cabo una actividad debe estar organizado, o sea, ordenado para el logro de un propósito.

La administración pública integrada por un sinnúmero de órganos admite formas especiales para expresar su voluntad y ejercer su función.

La centralización, la descentralización y la desconcentración administrativas son las formas en que se ordenan las unidades de la administración pública.

Estas formas son las admitidas en la legislación mexicana.

El artículo 90 constitucional previene que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal divide en dos grupos los órganos de la administración: los que integran la administración centralizada, y en el seno de ella la delegación y la desconcentración administrativa, y los que constituyen la administración paraestatal, dentro de la cual se incluyen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

El artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las fases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

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

ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

Como podemos observar de la presente disposición legislativa, la centralización administrativa se determina partiendo del Ejecutivo Federal, y se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores. Esa relación de jerarquía

establece varios poderes que significan la unidad o integración de esta forma de organización administrativa, aun con la existencia de la cantidad de órganos y unidades que la forman; esos poderes se identifican como de decisión y de mando que conserva la autoridad superior.

En estos poderes se da la concentración del poder de decisión que consiste en que no todos los servidores públicos que forman parte de la organización administrativa tienen facultades para resolver, realizar actos jurídicos generadores de situaciones de derecho, o imponer por la fuerza pública o cualquier otra forma correctiva sus determinaciones. En la organización centralizada se limita el número de órganos con competencia para dictar esas resoluciones y para imponerlas; esto quiere decir que los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a las autoridades hasta hacerles llegar los asuntos para su resolución, es decir, no pueden resolver en forma directa asuntos que por el orden jerárquico corresponden a las autoridades legalmente facultadas para tal fin.

Se pudiera pensar que, en tales circunstancias, son muy pocas las autoridades que pudiesen tener facultades de resolución; sin embargo, éstas no sólo son competentes para tal efecto, sino que además pueden realizar todas las actividades relativas a la administración. Pero, no sólo la concentración del poder de decisión tiene lugar en la centralización, sino que se llega a abarcar hasta el aspecto técnico que presenta la atención de los asuntos administrativos; esto se materializa mediante las ordenes e instrucciones que los superiores pueden dirigir a los inferiores y en las cuales se fijan las bases para el estudio y preparación de los asuntos que requieren una competencia técnica especial.

Gabino Fraga expresa: "como autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el Jefe de la administración Pública Federal, ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en la administración".¹⁸

Es primordial que la administración pública, como todo elemento del Estado, se ordene adecuada y técnicamente, debiendo necesariamente existir en la misma una verdadera organización para realizar su actividad en forma oportuna y eficaz, pero sobre todo dentro del marco de la legalidad, tendiente a lograr satisfacer las necesidades sociales. Este objetivo justifica la existencia de distintas formas de organización administrativa.

"La centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, los órganos de administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución".¹⁹

Luego entonces, se afirma que la centralización administrativa se refiere a la unificación de los diferentes órganos o unidades que componen la estructura de una dependencia, teniendo un acomodo jerárquico consistente en la obediencia o subordinación frente al titular del Ejecutivo Federal, pero además, se da una coordinación indispensable y necesaria entre las Secretarías, el Departamento Administrativo y la Procuraduría General de la República y una subordinación en el orden interno.

¹⁸ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, (México: Edit. Porrúa, 1988), p. 174.

¹⁹ Acosta, Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, (México: Edit. Porrúa, 1986), p. 11.

La operatividad de los órganos centralizados en forma óptima, implica modificar la información, la operación y la conducta de los servidores públicos encargados de cumplir con la tarea de proporcionar a una sociedad en constante evolución los satisfactores que diariamente reclama; por lo anterior, se exige sensibilidad y tacto. Restaurar, corregir y optimizar el servicio de la administración no implica quitarle la mística de servicio, como tampoco que los avances científicos y tecnológicos que la auxilian puedan automatizar los criterios de los servidores.

Dentro del contexto social el enfoque se aborda atendiendo a la naturaleza jurídica de la centralización y al reclamo social de la honestidad de los servidores públicos, ya que la población generalmente los asocia con los aspectos de corrupción, ineficiencia, dispendio etc., y la urgente necesidad de preservar la credibilidad de nuestras instituciones, para que los servidores que desempeñen esas responsabilidades cumplan con las mismas o, de lo contrario, se les aplique la responsabilidad a la cual se encuentran sujetos. El incumplimiento del servicio público origina que muchos de los programas del gobierno federal no se cumplan en la práctica, o tarden en demasía en su desarrollo, generando una razonable desconfianza en la población.

Centralizar administrativamente es recurrir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del órgano ejecutivo federal, en particular al Presidente de la República que, como jefe de la administración, se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero que son necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas.

Podemos señalar, en consecuencia, que en la centralización se concentran actividades administrativas en una administración única, jerarquizada y subordinada, que es alimentada desde el órgano ejecutivo y que trasciende a la vida nacional, que hace uso de una infinidad de procedimientos y recursos. Dentro de la vida jurídica, la Federación es la persona de Derecho Público, cuya actividad se encomienda a la administración pública.

Por disposición legal se excluye de este régimen centralizado a los entes públicos descentralizados, a los que se les asigna un régimen jurídico diferente.

La descentralización, como forma de administración, resulta más extensa. Encuentra su justificación en la naturaleza de los asuntos o problemas que se presentan para el Estado que, demandando y rompiendo el centro de concentración dan paso a la administración pública paraestatal.

"Hay centralización administrativa cuando la actividad de los órganos que desempeñan la función ejecutiva responden a un centro de coordinación según los principios de unificación".²⁰

Se afirma que los procedimientos por los cuales se realiza la centralización o reunión de facultades, para provecho de la administración central, son los siguientes:

- La concentración de la coacción
- La concentración del poder de decisión y de expedición de ordenes
- La concentración de la competencia técnica

²⁰ S. Faytt, Carlos, Derecho Político, (Argentina: Edit. Abeledo Perrot, 1962), p. 448.

- La concentración del poder de nombramiento

La concentración de coacción en los organismos superiores se traduce en el poder contar con la fuerza pública en beneficio del órgano central, puesto que es a través de esta fuerza que las autoridades pueden hacer ejecutivos sus actos, los cuales singularizan el poder del Estado, quien utiliza una serie de medios correctivos que tienden al mantenimiento del orden, de la paz pública y del cumplimiento de sus actos administrativos, particularmente los ejecutivos.

La concentración del poder de decisión supone una diferencia previa entre las siguientes situaciones: la preparación, la decisión y la ejecución de la decisión, es decir, se preestablece una división de las actividades de una o varias personas para llevar a cabo las operaciones técnicas o materiales que exigen los actos administrativos, puesto que al decidir una autoridad sobre una situación concreta, particular o general, dicta una resolución creadora de efectos jurídicos y, dentro de la centralización, como ya hemos afirmado, son muy pocas las autoridades que deciden.

La concentración de la competencia técnica resulta ser fundamental en un Estado moderno o en aquellos que pretenden incorporarse a los adelantos de la ciencia y tecnología, ya que esta competencia técnica, en la actualidad, resulta muy importante en los órganos de la administración para corregir los casos de improvisación y desorganización administrativa. Es así, como se ha dado entrada al funcionamiento técnico con un conocimiento científico de una diversidad de materias que se aplican en la operatividad de las tareas propias del Estado por medio de los órganos que integran la administración pública; pero en esta situación, la misma requiere que se rompa con la improvisación y la falta de capacidad de

los servidores públicos encargados de la competencia técnica, puesto que éstos deben llegar a un puesto con oficio aprendido y preparados responsablemente, de lo contrario originan serios perjuicios a los gobernados. De tal suerte, resulta indispensable que los órganos de la administración pública cuenten con institutos de capacitación técnica, así como de administración pública, puesto que la eficiencia de las instituciones reclaman elementos que conllevan a que las tareas del gobierno se realicen por personas preparadas.

La concentración del poder de nombramiento de los servidores públicos es otra característica del régimen centralizado; este poder se encuentra reservado, en principio, al Presidente de la República, pero la organización administrativa entrega esa facultad a órganos inferiores.

Consideramos que con el objeto de lograr que los órganos de la administración pública centralizada puedan ser eficientes, no basta que exista la hipótesis de la responsabilidad, sino que puede conformarse un verdadero seguimiento de evaluación para, en su caso, aplicar las sanciones a que la ley se refiere y, además, que todos los órganos que la integran reduzcan, agilicen y den transparencia a los procedimientos y trámites con base en la legislación, con el apego de sus actos al principio de legalidad, en razón de que la vida jurídica de estos órganos se encuentran enmarcados en un formato constitucional y en un sistema normativo que regula lo concerniente a la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Por lo tanto, las actividades desarrolladas además de cumplir con el objetivo mencionado, deben necesariamente ajustarse a prevenciones legales y específicas.

ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

La reforma de 1980 al artículo 90 constitucional dispone que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, el cual distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación.

Encontramos que, de acuerdo a la doctrina y la legislación, la administración pública paraestatal está integrada por el conjunto de instituciones, organismos, empresas de economía mixta, fideicomisos públicos que, por disposición de la ley, colaboran en la realización de los fines del Estado, sin formar parte de la administración pública centralizada, pero con la cual mantienen estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquélla, la cual está dividida en sectores para tal efecto.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se refiere a esta importante materia en su título tercero, "De la Administración Pública Paraestatal", capítulo único, artículos 3, 45 a 60.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales del 14 de mayo de 1986, en su artículo 1ro. señala que dicha ley es reglamentaria, en lo conducente, del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

En su artículo 2do. dictamina que son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Este ordenamiento dice, al efecto, que la administración pública paraestatal se integra con las siguientes instituciones: (art. 3ro.)

1. Organismos descentralizados
2. Empresas de participación estatal mayoritaria
3. Sociedades nacionales de crédito
4. Organismos auxiliares de crédito
5. Instituciones nacionales de seguros
6. Instituciones nacionales de fianzas
7. Fideicomisos
8. Sociedades y asociaciones civiles

Estas entidades se encuentran reguladas por sus leyes específicas. Además, el 19 de mayo de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo sobre el Funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Dentro de la administración pública paraestatal se consideran un gran número de organismos y entidades que tienen encomendadas diversas tareas que corresponden al Estado. Es en esta esfera gubernamental donde ha sido más visto por la ciudadanía el fenómeno de la corrupción y, en donde no obstante haberse comprobado y ser del dominio público el desvío de recursos, no se ha ejercido contra los responsables acciones legales y, particularmente, la aplicabilidad de la responsabilidad a que están sujetos los servidores públicos.

Los autores modernos siguen criterios diversos para clasificar las formas descentralizadas como personas jurídicas exclusivamente administrativas.

Cuando el Estado en sus relaciones con los órganos descentralizados, por disposición legal o por disposiciones complementarias, tiene que vincularse directa o indirectamente con ellos, procura en primer término asegurarles su autonomía orgánica y su autonomía financiera, proporcionándoles los elementos necesarios para su subsistencia material y jurídica, así como los medios de control para mantener la unidad y eficiencia de sus actividades, que por lo general se refieren a la prestación de un servicio público o a la realización de otros fines de interés general.

Un organismo descentralizado sale de la estructura de la centralización por su naturaleza jurídica, pero conserva una competencia limitada y, a veces, autónoma en forma relativa; por ello es que muchos doctrinarios les han llamado instituciones periféricas, autoadministración indirecta o paraestatales, ya que logran esa autonomía al serles transferidos, por la autoridad central, los poderes de decisión que les sustraen del poder disciplinario y de revocación, sin encontrarse sometidos a la jerarquía administrativa.

Podemos afirmar que la descentralización es un procedimiento administrativo relativo a la organización de entidades autónomas, en las cuales los poderes de decisión que corresponden a los órganos superiores se transfieren a una entidad administrativa determinada.

La descentralización como principio de organización consiste en transferir competencias decisorias de la administración estatal a la demás personas jurídicas públicas: "La descentralización administrativa, a diferencia de la centralización, importa la distribución de las competencias públicas entre múltiples entidades administrativas independientes del poder central con personalidad jurídica propia y con un ámbito de competencia territorial y funcional exclusivo. En un sentido dinámico es un fenómeno de transferencia de funciones de los órganos de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas, desplazando la competencia de la administración directa a la administración indirecta del Estado. Los cometidos de la administración son los mismos, nada más que se ejercen por órganos locales de competencia general en el ámbito de la región o provincia, y competencia especial por materias propias y específicas".²¹

A través del órgano, su estructura jurídica, jerárquica y formal dependen administrativamente del Presidente de la República, mientras que su naturaleza y patrimonio le son propios. Su función puede ser la misma que la del propio Estado cuando la enfocamos en un sentido metafórico, puesto que toda institución gubernamental debe perseguir complementar los fines propios del Estado; sin embargo, operacionalmente la función que desarrolla un organismo descentralizado es muy especial y particular, y aunque este servicio incumbe directamente al Estado, se presta por un órgano de naturaleza jurídica distinta, puesto que la personalidad de la administración pública centralizada es única y se representa por conducto de la Federación; así, nuestro máximo tribunal de justicia ha pronunciado criterios jurisprudenciales que afirman que los organismos

²¹ Bielsa, Rafael, *op. cit.*, p. 289.

descentralizados tienen personalidad distinta a la de la Federación y, en consecuencia, tienen la capacidad para comparecer por sí mismos a juicio. Desde el punto de vista de la realidad social, dependen políticamente de los órganos centralizados.

Es menester señalar que los organismos descentralizados en la administración pública actual ya no tienen la autonomía que les caracterizó en administraciones anteriores y que, a nuestro pesar, representaron para sus titulares y cercanos colaboradores botines de enriquecimiento más que organismos que desempeñaran eficientemente una tarea que indirectamente corresponde al Estado; sin embargo, esta autonomía sigue siendo uno de sus rasgos distintivos, de acuerdo con la doctrina, que considera que se encuentran sujetos a una serie de sistemas de vigilancia y control, justificados tanto para la coordinación administrativa como para el eficaz resultado que se persigue con la creación de estas instituciones.

En nuestro país, la política actual del gobierno es eliminar las instituciones de la administración pública paraestatal que no reportan eficiencia o que no representan áreas prioritarias de la vida nacional.

Pese a que se han desincorporado o han desaparecido varias de ellas del ámbito de la administración pública, no se ha procedido en contra de los responsables de esa ineficiencia, a través de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos u otro ordenamiento que pudiera adecuarse a la conducta desplegada por ellos.

ADMINISTRACION PUBLICA LOCAL

Nos permitimos hacer unos breves comentarios sobre la administración pública local, al considerar que también le es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, puesto que el artículo segundo de este ordenamiento indica que son sujetos de esta ley los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales: a su vez, el párrafo tercero del artículo constitucional anteriormente mencionado, establece que los Gobernadores de las entidades federativas, los Diputados a las legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las entidades federativas son partes integrantes de la Federación, de conformidad con los artículos 42, fracción I, 43 y 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los respectivos de las constituciones locales; como tales, tienen territorio, población, orden jurídico y órganos de gobierno; igualmente, tienen personalidad jurídica propia como entes de Derecho Público y, formalmente, los ordenamientos constitucionales los señalan como entes libres y soberanos, ya que tienen una serie de limitaciones establecidas en el pacto federal, precisamente por constituir una persona jurídico-política indivisible que es la Federación.

La administración pública local está constituida por todos los órganos que, directa o indirectamente, dependen del Gobernador de la entidad federativa, quien resulta ser el titular del órgano ejecutivo, siendo auxiliado para el despacho de los asuntos administrativos, por una serie de órganos inferiores, cuya denominación y estructura tiene semejanza entre una y otra entidad federativa, aunque estos órganos y su competencia están directamente relacionados con la capacidad económica, estructura política y social de cada una de ellas.

Administrativamente, en nuestro país no se puede hablar de igualdad en la administración pública local; sin embargo, las entidades federativas, para su organización interna, adoptan las estructuras de la organización pública federal e, incluso, como formas de organización, la centralización y la descentralización: Lo anterior se confirma, a partir de 1977, cuando siguiendo el esquema de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las entidades federativas promulgaron sus respectivas leyes orgánicas de administración pública, haciendo la distinción entre la administración central y la administración paraestatal.

III.5 CLASES DE RESPONSABILIDAD

Conforme el marco normativo derivado de las reformas constitucionales y legislativas de 1982 se distinguen cuatro órdenes de responsabilidades: política, penal, administrativa y civil.

La teoría ha reconocido esta tetralogía, como podemos observarlo en la afirmación que hace Manuel María Diez: "El funcionario tiene que cumplir los deberes impuestos. Su infracción trae aparejada la responsabilidad: En algunos supuestos, la violación del deber del funcionario solamente alcanza al aparato administrativo, al orden y la disciplina establecidos a la competencia. En este caso se dice que el funcionario ha incurrido en responsabilidad disciplinaria. En otros casos, la actividad del funcionario puede haber causado un daño al patrimonio. Se trataría, entonces, de la responsabilidad civil. Por último, el acto efectuado por el funcionario que no cumple con sus deberes puede representar una figura delictiva definida por el Derecho Penal. En este caso existe una responsabilidad penal del funcionario y deben aplicarse sanciones penales. Puede existir también un cuarto tipo de responsabilidad: La responsabilidad política que es la que alcanza al número limitado de funcionarios que son gobernantes".²²

En nuestro sistema jurídico, tradicionalmente se habían contemplado sólo dos niveles de responsabilidad: la política y la penal.

La reforma de 1982 introduce cuatro niveles, como se dijo en la exposición de motivos con que se acompañó la iniciativa ante la Cámara de Senadores, lo que se reitera en su aprobación por la Cámara de Diputados de la 52ava. Legislatura.²³

²² María Diez, Manuel, Derecho Administrativo III, (Argentina. Editorial Bibliográfica, 1970), p. 428.

²³ Barreda, Luis de la, op. cit., p. 19.

Según el mismo texto, en la totalidad de las reformas había responsabilidad política aplicable a los altos funcionarios o a las personas que enumeran los artículos 110 y 111. Existe, además, una responsabilidad penal aplicable a todo servidor público. En tercer lugar, se perfiló una nueva dimensión de responsabilidad para los servidores públicos mediante la reforma administrativa o disciplinaria, que ha sido sectorizada, a cargo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Se previó también un sistema de autovigilancia, pues las propias dependencias deben contar con un órgano de contraloría, que integraría este tercer sector de la llamada responsabilidad administrativa o de buen ejercicio de las funciones.

Finalmente se alude en la iniciativa a la responsabilidad civil en que pueden incurrir los servidores públicos que realizan algún acto en daño o demérito de intereses particulares, con lo que se tendría integrada esta cuádruple dimensión.

Debe mencionarse que las responsabilidades administrativa y civil no implican un mecanismo específico de procedibilidad o de enjuiciamiento, sino que se aplica a todos los servidores públicos con motivo de sus actividades oficiales, sin tomar en cuenta su jerarquía.

Esto no ocurre en el caso de las responsabilidades política y penal, en las que están involucradas las figuras jurídicas de la inmunidad y la inviolabilidad, a las cuales nos referiremos cuando expliquemos cada una de las responsabilidades en particular.

III.5.1 RESPONSABILIDAD POLITICA

La responsabilidad política está relacionada con la inviolabilidad de algunos funcionarios que se consideran de alta jerarquía y que, por lo tanto, deben estar sometidos a un sistema específico de destitución o castigo en virtud de la importancia de sus atribuciones a fin de que no puedan ser objeto de persecuciones que impidan el ejercicio de sus funciones y que no se sustraigan, debido a su posición, a las sanciones establecidas por los ordenamientos legales para las infracciones, delitos o faltas que cometan.

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

En los sistemas gubernamentales que se califican de parlamentarios, en los cuales los miembros del gobierno dependen de la confianza del organismo legislativo, la responsabilidad política se exige por conducto de interpelaciones y mociones de censura, que obligan a renunciar al funcionario censurado, a varios o, inclusive, a todo el gobierno, mientras que en los regimenes calificados como presidenciales, los miembros del gobierno, al no depender en su estabilidad de la voluntad del Parlamento, sólo pueden ser destituidos por el titular del ejecutivo de quien dependen o por otro órgano, generalmente el legislativo, que es el único que puede sancionar políticamente al titular del Ejecutivo.

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

Así, la responsabilidad política tiene como mecanismo de imposición el juicio político,.

"El juicio político es el procedimiento constitucional a través del cual un órgano legislativo, judicial o de competencia mixta, conocerá y resolverá sobre la responsabilidad política en que incurra cualquier servidor público que disponga de inmunidad".²⁴

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

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

²⁴ Sánchez Bringas, Enrique, "El Presidente y el Sistema de Responsabilidad", Anuario Jurídico, vol. XVI, (1989). México, p. 256.

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

Para ello, la materia del juicio político se circunscribe a hechos que, constituyendo o no delitos, den lugar a la pérdida de la confianza que la sociedad le tiene a los servidores públicos.

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

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

En el sistema presidencialista que tenemos, el órgano legislativo es el que se considera como el más adecuado para la sustanciación del juicio político, ya que los Diputados representan al pueblo en su conjunto, y es el pueblo el titular de la acción política, que es

un reproche a la actividad desviada del servidor público. Por otro lado, la razón de que los receptores de la declaración de la acusación constitucional sean los Senadores, es que son los representantes de las entidades federativas, que por sus propias características de independencia y neutralidad, por su número y madurez política, son capaces de emitir un fallo justo basado en amplios y sólidos principios morales.

III.5.2 RESPONSABILIDAD PENAL

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

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

Con las reformas de 1982, apareció una nueva reglamentación para el procedimiento de remoción de esta inmunidad o fuero, el cual se denominó declaración de procedencia. Funciona como un requisito de procedibilidad, como una fase que debe agotarse

necesariamente para finalmente procederse en contra de alguno de los sujetos señalados en el artículo 110 de la Constitución, por la realización de una conducta que se considera delito en los términos del Código Penal.

"Asimismo, dicha reforma también se ocupó de la responsabilidad penal al ordenar la criminalización del enriquecimiento ilícito, prescribiendo ciertas normas sobre la aplicación de las penas y el modo de graduarlas a los funcionarios desaforados que resulten posteriormente responsables de delitos ministeriales que acarreen beneficio económico o causen daños o perjuicios patrimoniales".²⁵

"El 5 de enero de 1983 se publicaron en el Diario Oficial las reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, que forman parte de la estrategia político criminal del Estado mexicano relacionada con la prevención y represión de la corrupción administrativa".²⁶

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

²⁵ Bunster, Alvaro, "La Responsabilidad Penal del Servidor Público", Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, op.cit., p. 11.

²⁶ Barreda, Luis de la, op. cit., p. 22.

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

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

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

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

Se agregó un último párrafo al artículo 85 estableciendo que la libertad preparatoria sólo se concederá cuando se satisfaga la reparación del daño o se otorgue caución que la garantice. La condena condicional también se supedita a que el sentenciado satisfaga el daño causado u otorgue caución. Estas disposiciones ya estaban previstas antes de las reformas, por lo que se repiten innecesariamente.

"La reforma se refiere ahora a delitos cometidos por servidores públicos, y el artículo 212 que precisa a quiénes debe considerarse servidores públicos".²⁷

La versión anterior del Código contemplaba cinco supuestos de ejercicio indebido o abandono de funciones públicas de las que sólo subsistieron las dos primeras en el texto vigente, al que se añaden dos nuevas hipótesis de incriminación. Así, los supuestos que tipifican este delito son: ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima o sin satisfacer todos los requisitos legales; continuar ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de saber que se ha revocado el nombramiento o ha habido suspensión o destitución; tener 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, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los órganos judicial Federal o del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no se informe por escrito al superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades; sustraer, destruir, ocultar, utilizar o inutilizar ilícitamente, por sí o por interpósita persona, información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual se tenga acceso o de la que se tenga conocimiento en virtud del empleo, cargo o comisión; incumplir la obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos y, consecuentemente, se propicie daño a las personas, lugares, instalaciones u objetos o pérdida o sustracción de cosas que se encuentren bajo su cuidado.

²⁷ Ver en este mismo capítulo el punto III,2 respecto a quienes se considera servidores públicos.

Algunas de estas alternativas típicas ya están contempladas en el Código Penal como robo o daño en propiedad ajena. Consiguientemente, la reforma debió limitarse a prever supuestos de agravación y no a consagrar nuevos tipos penales.

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

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

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

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

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

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

Los nuevos tipos de ejercicio abusivo de funciones previstos en la nueva redacción adjudicada al artículo 220 constituyen uno de los aspectos más importantes de la reforma y están destinados a cumplir efectos de prevención y represión de la corrupción. Se incluye el nuevo delito de tráfico de influencias.

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

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

Se previene que cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensible y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visitas de inspección y auditorías, recabando en caso necesario orden de autoridad judicial; pero previamente a esto, se dará cuenta de los hechos al servidor público a quien se le mostrarán las actas respectivas para que exponga lo que le convenga. Se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños aquellos que adquieran o de los cuales dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo prueba de que los hayan obtenido por sí mismo.

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

La estrategia preventiva general que dio sentido a estas modificaciones, partieron de un diagnóstico de la realidad sobre la que se quiere operar, que se basa en que si existe impunidad en el ámbito de la corrupción administrativa ello es consecuencia, en cierta medida, de una deficiencia de criminalización primaria; en algunos casos porque existen comportamientos antisociales no incriminados, en otros porque las escalas de punibilidad no han sido suficientemente disuasivas.

Sin embargo, para una verdadera transformación social, el efecto preventivo debe ser reforzado con las aplicaciones concretas de los órganos jurisdiccionales y con la ejecución penal.

III.5.3 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

“La responsabilidad administrativa de los servidores públicos es un tema de reciente estudio en la disciplina jurídica, por tratarse de un fenómeno moderno que sólo pudo surgir desde el momento en que el Príncipe perdió la facultad absoluta de separar libremente a sus servidores, ya que mientras que el gobernante pudo remover libremente a sus colaboradores, no fue necesaria la regulación de un procedimiento para sancionar sus faltas, por lo que la normatividad en esta materia sólo pudo emerger a partir del momento en que es reconocido el derecho de inamovilidad de los servidores que participan en el ejercicio de la función pública”.²⁸

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

²⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, “La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos de la Federación” Memorial del Tribunal de los Contenciosos Administrativos del Estado de México, año 1, núm. 1 (julio-septiembre 1988). México, p. 70.

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

"La responsabilidad administrativa es aquella que tiene por objeto sancionar conductas que lesionen el buen funcionamiento de la administración pública. Se origina por una inobservancia de los deberes inherentes a la calidad del sujeto en su carácter de servidor público, haciéndose efectiva a través de la potestad disciplinaria del Estado, que le permite sancionar a sus propios servidores. En este sentido, responsabilidad administrativa y responsabilidad disciplinaria son conceptos que encierran una total identidad".²⁹

"La responsabilidad administrativa es la que nace de la transgresión de una obligación administrativa impuesta al servidor público".³⁰

Quando el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumple con las obligaciones que su estatuto le impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

²⁹ Castro Rojas, Marco Antonio, "Divergencias entre el Régimen de Responsabilidad Administrativa y el Régimen Laboral de los Servidores Públicos", Control Gubernamental, año 1, núm. 2 (enero-marzo 1994), México, p. 64.

³⁰ Bielsa, Rafael, op. cit., p. 346.

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

Con base en la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, no fue posible el desarrollo de responsabilidad administrativa, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte de los servidores públicos.

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

"Las leyes de responsabilidades, de 1940 y 1979, reglamentarias del texto original de la Constitución de 1917 se olvidaron de regular la responsabilidad administrativa, posiblemente por la gran fuerza de atracción de las responsabilidades política y penal, o quizás por la falta de precisión del texto constitucional, que asimiló las "omisiones" a las faltas oficiales, dándoles el tratamiento de infracciones de naturaleza penal".³¹

³¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p. 74.

"Realmente la determinación y regulación de este tipo de responsabilidad se había dejado a otras leyes sustantivas, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley sobre Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, creando una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la sanción disciplinaria".³²

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

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

³² ibid., p. 75.

La naturaleza administrativa de este tipo de responsabilidad deriva de la relación de servicio que se produce en el ejercicio de la función pública, y la facultad para sancionarla constituye uno de los poderes inherentes a la relación jerárquica, por lo que, la responsabilidad administrativa, y su correlativa potestad disciplinaria obedecen al principio de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores que para la función pública consigna la Constitución, con independencia de las obligaciones que derivan de los contratos de trabajo o de los nombramientos de los servidores públicos.

Como el establecimiento de esta responsabilidad no puede quedar al criterio de la autoridad, puesto que se violaría el principio de seguridad jurídica que la Constitución garantiza en favor de los individuos, debe ser la ley la que establezca las conductas que pueden generarla.

III.5.3.1 PODER DISCIPLINARIO DEL ESTADO

La imposición de sanciones por incumplimiento de las obligaciones que la ley establece a cargo de los servidores públicos es un poder inherente a los órganos del Estado, toda vez que el ejercicio de las funciones públicas requiere de la autoridad correspondiente para cumplir con las tareas que les son asignadas, ya que resultaría ilógico que a una autoridad se le otorgaran atribuciones sin el poder suficiente para su cumplimiento.

La facultad para sancionar las faltas disciplinarias cometidas por los servidores públicos del Estado en el ejercicio de su función le es otorgada a cada uno de los órganos del mismo para que internamente, y conforme a los procedimientos que la ley establece, impongan las sanciones correspondientes.

"El control disciplinario es un instrumento materialmente jurisdiccional y formalmente ejecutivo, legislativo o judicial, según el ámbito en que se dé la responsabilidad de que se trate, que se ejecuta oficiosamente o a instancia de parte agraviada o mediante denuncia o queja, y cuyo fundamento se encuentra en el poder disciplinario del Estado, entendido en un doble sentido como facultad para imponer sanciones disciplinarias, retributivas, disuasivas, ejemplificativas, a quienes se apartan de la disciplina normativa que deben observar".³³

III.5.4 RESPONSABILIDAD CIVIL

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

³³ Ramírez Medrano, Raúl, "Lineamientos Constitucionales del Derecho Disciplinario Mexicano", Revista Mexicana de Justicia, vol. V, núm. 3, (julio-septiembre 1987), México, p. 65.

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

El Código Civil de 1928 establece en dos preceptos las responsabilidad civil extracontractual por los actos ilícitos que cometen los servidores públicos en el ejercicio de su cargo.

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

De una manera indirecta se confirma la aplicación concreta de dicho principio en el artículo 1928 que indica: "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo 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".

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

"Ni el Código Civil de 1870 ni el de 1884 plantearon expresamente la responsabilidad civil de los servidores públicos, sino que la innovación en este capítulo correspondió al vigente Código Civil de 1928".³⁴

De acuerdo con las citas de la doctrina y de Derecho comparado que sirvieron de antecedente a los preceptos que hemos mencionado, el acto ilícito a cargo del servidor público requiere que haya habido de por medio una culpa, o sea, que la actuación de que se trate no haya sido la de una persona prudente y diligente, considerada en abstracto por el juez o tribunal ante el que se demande el pago de los daños causados por semejante conducta.

Dada la actual extensión de la actividad de los órganos del Estado, susceptible de interferir muy fácilmente en la vida de los particulares ocasionándoles daños y perjuicios de toda índole, es necesario concebir un criterio de imputabilidad realmente efectivo y fácil de aducir, ya que el de culpa o negligencia precisa de pruebas que, en la mayoría de los casos, son complicadas de obtener por el particular.

³⁴ Sánchez Medal, Ramón, "Responsabilidad Civil", *Revista Mexicana de Justicia*, vol. V, núm. 3, (julio-septiembre 1987), México, p. 163.

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

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

CAPITULO IV

LEY FEDERAL

DE

RESPONSABILIDADES

DE LOS

SERVIDORES PUBLICOS

Para un entendimiento integral del régimen vigente en nuestro país sobre las responsabilidades de los servidores públicos, es conveniente apreciar los conceptos fundamentales en el ámbito específico de los preceptos positivos aplicables. Es por esto que el presente capítulo lo dedicaremos al análisis concreto de las esferas constitucional y legal que rigen en el Derecho Mexicano.

IV.1 JUICIO POLITICO

La fracción I del artículo 109 constitucional establece la procedencia del juicio político para aquellos servidores públicos de alta jerarquía señalados en el artículo 110, 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, correspondiendo a la ley reglamentaria del título cuarto constitucional indicar las causales respectivas.

El artículo 110 constitucional regula los sujetos, sanciones y sustanciación del juicio político. El párrafo tercero señala las sanciones, las cuales consisten en la destitución y en la prohibición de volver a desempeñar cualquier otra función, empleo, cargo o comisión en el servicio público.

El artículo séptimo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos expresa los actos que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, a saber:

- El ataque a las instituciones democráticas.

- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.

- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.

- El ataque a la libertad de sufragio.

- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación o a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

- Las omisiones de carácter grave que causen perjuicios en los términos señalados en el apartado anterior.

- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Los actos que dan lugar a juicio político no son los que se encuentran tipificados dentro de los llamados delitos comunes, sino aquellos actos de la más alta responsabilidad constitucional, sin perjuicio de que si por tales actos u omisiones, concomitantemente, se comete un delito de los llamados comunes, quede el servidor público sujeto a la jurisdicción de los tribunales ordinarios.

Los sujetos a juicio político son 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 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**; el **Procurador General de Justicia del Distrito Federal**; los **Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito**; los **Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal**; los **directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.**

La tramitación del juicio político se realiza vía **acusación constitucional** formulada por la **Cámara de Diputados** ante la de **Senadores**, a la que corresponde fungir como **Jurado de Sentencia.**

La **Cámara de Diputados** actuará por denuncia que presente cualquier ciudadano, bajo su **más estricta responsabilidad, apoyada en elementos de prueba.**

El **Congreso de la Unión** valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones que **motivaron la denuncia.**

Para la aplicación de **sanciones**, la **Cámara de Diputados** procederá a la **acusación** ante la **Cámara de Senadores**, previa declaración de la **mayoría absoluta (la mitad más uno)** de los miembros presentes en sesión, después de haber sustanciado el procedimiento y oído al inculpado.

Erígida en Jurado de Sentencia, la Cámara de Senadores aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión.

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

Cuando los actos u omisiones que impulsaron la denuncia constituyeran delitos, se formulará la declaración de procedencia a la que alude la ley, y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Las Cámaras de Senadores y Diputados, al inicio de sus actividades, a propósito de la Gran Comisión de cada una de ellas, constituyen comisiones para el despacho de los asuntos.

La Ley de Responsabilidades, en consonancia con la Ley Orgánica del Congreso General, ordena que sean creadas dentro de estas comisiones las llamadas comisiones jurisdiccionales. Por la comisión jurisdiccional de la Cámara de Diputados se designan cuatro integrantes, los cuales forman la sección instructora de esa Cámara. Por la Cámara Senatorial se designan, igualmente, cuatro miembros para formar la sección de enjuiciamiento.

Antes de tomar la denuncia a la sección instructora de la Cámara de Diputados pasa a estudio de las comisiones de gobernación y puntos constitucionales y de justicia de la misma Cámara mencionada, a efecto de que éstas dictaminen si la denuncia es procedente y amerita la instauración del procedimiento; ello con base en que se establezca si la

conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo séptimo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y si el inculpado puede ser considerado como servidor público. Acreditado lo anterior, la denuncia se turna a la sección instructora.

La sección instructora de la Cámara de Diputados iniciará el juicio político en su fase de instrucción, la cual tiene como finalidad la comprobación de la conducta o hecho materia de la denuncia.

El denunciado será informado de los hechos y podrá designar defensor y ofrecer pruebas; queda a su elección si comparece o informa por escrito.

Tanto el denunciante como el servidor público, en un periodo de pruebas, ofrecerán las que consideren pertinentes y la sección ordenará el desahogo de las que estime necesarias, igualmente podrá desechar las que sean improcedentes.

Al concluir la instrucción, el expediente se pone a la vista de las partes para que éstas presenten alegatos por escrito.

Presentados los alegatos, la sección determinará si el procedimiento concluye o debe continuar. En el primer caso, propondrá que se declare que no procede. Si se decide que el procedimiento deba continuar por aparecer el servidor como probable responsable, la sección formulará conclusiones en el sentido de que la declaración correspondiente se envíe al Senado.

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

Cuando el presidente de la Cámara de Diputados la declara erigida en órgano de acusación, se da lectura a las constancias del procedimiento y a las conclusiones de la sección instructora. El denunciante, el servidor público y el defensor tienen derecho a replicar.

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

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

En caso contrario, se forma una comisión de tres diputados, quienes sostendrán la acusación ante el Senado y se pondrá al inculcado a disposición del mismo Senado.

En el enjuiciamiento que lleva a efecto la sección integrada por el Senado, tendrán intervención la comisión de Diputados, el servidor público y su defensor, primero por escrito y, posteriormente, en forma verbal; concluidos los alegatos y audiencias, la sección de enjuiciamiento del Senado formulará sus propias conclusiones.

El presidente de la Cámara de Senadores anunciará que ésta se erige en Jurado de Sentencia y el día señalado, con la participación de la comisión de Diputados, del servidor público y su defensor, quienes pueden hacer uso de la palabra, se resolverá en definitiva. La votación deberá ser de las dos terceras partes de los integrantes del Senado a favor de los puntos de acuerdo.

En los casos de los Gobernadores, Diputados locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, la sentencia que dicte la Cámara de Senadores tendrá efectos declarativos y se comunicará a la legislatura local respectiva para que proceda como corresponda.

En las cuestiones no previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la apreciación de pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales; asimismo, se entenderán en lo conducente las del Código Penal.

De acuerdo con el artículo noveno de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el juicio político sólo procede durante el tiempo en que el servidor público está en el desempeño de su cargo, empleo o comisión, y dentro de un año después de concluidas sus funciones. Esto, en razón de que aunque haya dejado de tener el carácter de servidor público pueda tener lugar el juicio político, para sancionarlo inhabilitándolo a desempeñar un nuevo cargo o comisión, además de que por el elevado cargo que desempeñaba podría ser objeto de excesos si quedara sujeto a un órgano onstitucional ordinario.

En cuanto al Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. El propósito de esta limitada responsabilidad del Ejecutivo obedece a protegerlo contra decisiones hostiles del Congreso de la Unión.

IV.2 DECLARACION DE PROCEDENCIA

La responsabilidad penal es materia del Derecho Penal sustantivo y su conocimiento corresponde, desde el punto de vista de su aspecto adjetivo a leyes de la misma naturaleza, es decir, a un órgano y justicia judiciales.

Sin embargo, la Constitución Política Mexicana, en su artículo 111 tiene prevista la declaración de procedencia como requisito para que se pueda procesar penalmente a los servidores públicos expresamente señalados en dicho texto: Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Este procedimiento tiene por objeto que la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de votos de los miembros presentes en sesión, declare si se debe proceder contra el servidor público a quien se impute delito cometido durante el tiempo de su encargo.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento posterior, pero esto no será obstáculo para que se proceda contra el servidor público inculpado cuando haya concluido el ejercicio de su encargo.

Si la Cámara declara que debe procederse, el inculpado quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por virtud de esa declaración positiva, el inculpado quedará separado de su encargo mientras esté sujeto al proceso penal. Si este culmina en sentencia absolutoria, podrá reasumir su función.

Si la sentencia fuese condenatoria y se tratase de un delito cometido dentro del tiempo de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal respectiva; si por el delito el autor obtuvo beneficios económicos o causó daños o perjuicios patrimoniales, las sanciones se graduarán de acuerdo con esos datos, pero la sanción económica no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando el servidor público cometa un delito en el tiempo en que se encuentra separado de su encargo.

En la responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por el servidor público, se atenderá a los plazos de prescripción que la ley penal consigne, que nunca serán inferiores a tres años, pero la prescripción se interrumpe en tanto el servidor público desempeñe alguno de los cargos a que se refiere el artículo 111.

Para proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de las entidades federativas, Diputados y Magistrados de los tribunales superiores locales, debe cumplirse el mismo procedimiento establecido en el artículo 111, pero la declaración de procedencia que emita la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión será para el simple efecto de que se comunique a la legislatura local correspondiente, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

Las declaraciones de la Cámara de Diputados son inatacables.

Tratándose del Presidente de la República, la Cámara de Diputados actúa como órgano de acusación, conociendo como jurado de sentencia la Cámara de Senadores, que resolverá con base en la legislación penal aplicable.

El procedimiento lo establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se puede iniciar con denuncia o querrela de los particulares o con requerimiento del ministerio público, cumplidos los requisitos respectivos para el ejercicio de la acción penal.

La denuncia se debe ratificar dentro de los tres días siguientes a su presentación, y se tomará de inmediato con la documentación que la acompañe, a las comisiones de gobernación, puntos constitucionales y de justicia, para que determinen si el inculpado está comprendido entre los servidores públicos señalados por la Constitución, así como si la denuncia es procedente y, por lo tanto, amerita la tramitación del procedimiento.

Acreditados estos elementos, la denuncia se tomará a la sección instructora de la Cámara la cual, dentro de los tres días siguientes a la ratificación de la denuncia informará al denunciado sobre la materia de aquélla, haciéndole saber su garantía de defensa, y que deberá, de acuerdo a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

La sección instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la existencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita.

Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si debe procederse penalmente contra el inculpado.

La sección instructora abrirá un periodo de pruebas para recibir las que ofrezcan las partes o las que la propia sección estime pertinentes.

Terminada la instrucción del procedimiento se pondrá el expediente a la vista del denunciante, del servidor público y de sus defensores para que formulen sus alegatos.

Si a juicio de la sección instructora la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, la sección instructora formulará sus conclusiones, analizando los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar la conclusión o continuación del procedimiento.

Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del inculcado, las conclusiones de la sección instructora terminarán proponiendo que no debe procederse en su contra. Pero si de las constancias aparece la probable responsabilidad del servidor público, las conclusiones propondrán: que se remueva el fuero de que goza el inculcado, para que se pueda ejercitar la acción legal correspondiente; que se declare que debe procederse en contra del inculcado; que se separe de su cargo al inculcado y que la resolución se haga del conocimiento de las partes.

El presidente de la Cámara anunciará a la sección instructora que debe erigirse en jurado de procedencia.

La Cámara conocerá en Asamblea del dictamen presentado. Se concederá la palabra al denunciante, querellante o ministerio público, y en seguida al imputado y/o a su defensor. Podrá haber réplica por ambas partes. Se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la sección instructora. Dicha votación se tomará por mayoría absoluta.

Si la Cámara de Diputados declara que debe procederse contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su cargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales correspondientes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero.

En las cuestiones no previstas por la ley y en la apreciación de las pruebas se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales.

IV.3 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El artículo 109 Constitucional en su fracción III expresa que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

El artículo 113 manifiesta que las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos y omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que las leyes señalen, 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 Constitucional, pero que no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos de los daños y perjuicios causados.

De acuerdo con el artículo 114 de la Constitución, la ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones. Cuando fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

IV.3.1 SUJETOS

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, que de acuerdo con el artículo 108 Constitucional y 2do. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos comprende a los representantes de elección popular, a los miembros de los órganos judicial 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 naturaleza en la administración pública federal.

Debido al régimen especial a que están sujetos los servidores públicos mencionados en los artículos 110 y 111, éstos quedan excluidos del régimen aplicable en el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos denominado "Responsabilidad Administrativa".

Por otra parte, el artículo 2do. de la ley añade a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Sin embargo, el artículo 46 señala que incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2do; por ello, interpretamos que a las personas particulares que manejen o apliquen recursos federales, no siendo servidores públicos, no se les podrá exigir responsabilidad administrativa.

IV.3.2 OBLIGACIONES

El artículo 47 precisa como obligaciones de los servidores públicos salvaguardar la legalidad; actuar con honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su cargo. En las diferentes fracciones de dicha disposición legal, de manera enunciativa, se indican cuáles son los actos que pueden dar lugar a la imposición de sanciones por contravención a esas obligaciones. En síntesis, las diversas fracciones se refieren a que el servidor público debe actuar con máxima diligencia en el servicio; ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia; utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo; custodiar y guardar la información y documentación que por razón de su empleo conserve bajo su cuidado; observar buena

conducta en su empleo tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación con motivo de éste; observar en sus relaciones jerárquicas las debidas reglas de trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación y abuso de autoridad; observar respeto y subordinación legítimos con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos; informar de inmediato por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presta sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en dicho artículo; abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de 15 días continuos o 30 discontinuos; abstenerse de desempeñar algún otro cargo que la ley le prohíba; abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado o impedido por resolución firme de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión; excusarse de intervenir en cualquier asunto de su competencia en los que tenga interés personal o familiar; abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de aceptar, solicitar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, objetos u otros favores; desempeñar su empleo sin pretender beneficios adicionales a la contraprestación legítima a que tuvieren derecho por el desempeño de su cargo; presentar con oportunidad y veracidad la declaración de su situación patrimonial y, en general, abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

"Aquí es pertinente considerar que el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que describe cuáles son las obligaciones de los servidores públicos queda derogado, aplicando los principios generales de Derecho -la ley posterior deroga la ley anterior y la ley especial deroga a la ley general-. En estas circunstancias, la

responsabilidad administrativa del servidor público con motivo de la relación jurídica que lo une al desempeño de algún cargo o comisión va más allá de la relación propiamente laboral, puesto que la responsabilidad del servidor público no sólo existe frente al Estado, sino también ante los particulares".³⁵

IV.3.3 SANCIONES

Las sanciones por incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 47 son:

- el apercibimiento privado o público;
- suspensión;
- destitución del puesto;
- sanción económica;
- inhabilitación temporal para el desempeño de algún empleo, cargo o comisión en el servicio público.

³⁵ Hamdán Amad, Fauzi, *op. cit.*, p. 218.

Prácticamente son las mismas sanciones que señala la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con la diferencia de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos incluye la sanción económica y la inhabilitación temporal.

Así como lo establecimos con los preceptos que enumeran las obligaciones de los servidores públicos, las disposiciones relativas a las sanciones que se localizan en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, también quedan derogados por la ley especial posterior.

IV.3.4 PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACION DE SANCIONES

Existe un procedimiento básico establecido por la ley para investigar, determinar responsabilidades y sancionar, en su caso, a los servidores públicos que hayan incurrido en una causa originadora de responsabilidad administrativa.

IV.3.4.1 AUTORIDADES COMPETENTES

El artículo 56 precisa a las autoridades competentes en la esfera administrativa para conocer y aplicar dichas sanciones.

1. Tratándose de apercibimiento, amonestación y suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, siempre y cuando se trate de empleados de base, la autoridad competente será el titular de la dependencia en donde preste sus servicios el servidor público infractor o el titular de la dependencia que tenga el carácter de coordinador de sector de las entidades de la administración pública paraestatal.

2. En el caso de sanciones correspondientes a la suspensión del empleo, cargo o comisión y a la destitución de los servidores públicos de confianza, la competencia también corresponderá al propio titular de la dependencia en donde preste sus servicios el servidor público infractor o el titular de la dependencia que tenga el carácter de coordinador de sector de las entidades de la administración pública paraestatal.

3. Igualmente, el titular de la dependencia en donde preste sus servicios el servidor público infractor o el titular de la dependencia que tenga el carácter de coordinador de sector de las entidades de la administración pública paraestatal aplicará las sanciones económicas cuando no excedan de un monto equivalente a 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

4. A la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo le compete promover las sanciones que le correspondan aplicar al superior jerárquico (titular de la dependencia) en los casos anteriores, cuando éste no las aplique, y por lo que se refiere a las sanciones económicas le compete aplicarlas a dicha Secretaría cuando las sanciones excedan de 100 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

El artículo 49 de la ley prevé que en cada dependencia, organismo descentralizado y empresa de participación estatal mayoritaria existirá una unidad de contraloría para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La propia Secretaría tendrá una unidad de contraloría. Los contralores internos de cada dependencia o entidad serán designados por el titular de la misma, y por lo que se refiere al contralor de la Secretaría, su designación se hará directamente por el Presidente de la República.

En cuanto a la Suprema Corte de la Nación, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y las Cámaras de Senadores y Diputados, establecerán los órganos y sistemas para investigar y determinar la responsabilidad de los servidores públicos que laboran en dichos órganos.

Por lo que se refiere a la sanción de inhabilitación temporal para desempeñar un nuevo cargo, la fracción V del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos manifiesta que será decidido por resolución jurisdiccional que dicte el órgano que corresponda según las leyes aplicables. De acuerdo con éstas compete al juez penal, sea federal o del Distrito Federal, decidir sobre el particular siguiendo el procedimiento previsto en el Código de Procedimientos Penales. sea federal o del Distrito Federal, según sea el caso.

IV.3.4.2 GARANTIA DE AUDIENCIA Y DEBIDO PROCESO LEGAL

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que el procedimiento habrá de desarrollarse con absoluto respeto de las garantías mínimas procesales que deben observarse en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, particularmente en observancia de las garantías de legalidad y audiencia, que deben concederse a los servidores públicos infractores en los siguientes términos:

- a) El derecho a ser oídos, haciéndolos sabedores de las fallas o causales de responsabilidad administrativa que se les imputa.

- b) El derecho de exponer o argumentar lo que a su interés convenga, ofreciendo y desahogando las pruebas respectivas.

- c) El derecho de alegar respecto de los actos o hechos imputados, las pruebas existentes y realizadas.

- d) El derecho de ser notificados de la resolución fundada y motivada que se emita por el órgano competente.

- e) El derecho de combatir la resolución.

Presentada la denuncia o queja ante la unidad de contraloría interna de la dependencia o entidad, según sea el caso, ésta determinará si existe o no responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones atribuidas a algún servidor público y, en consecuencia, dependiendo de la gravedad de la infracción impondrá las sanciones previstas en el artículo 53. Tratándose de la suspensión temporal, ésta deberá ser impuesta únicamente por el titular de la dependencia. Éste tiene la obligación de enviar a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo aquellas denuncias cuyas infracciones sean graves o que por la naturaleza de los hechos sean de la competencia de la Secretaría. Para la imposición de las sanciones se otorga al presunto responsable el derecho de audiencia conforme al siguiente procedimiento: (art. 64) citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber las responsabilidades que se le imputan, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia.

IV.3.4.3. OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS

En la audiencia que mencionamos en el apartado anterior, el presunto responsable tendrá derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor, asistiendo también el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

La audiencia de pruebas y alegatos se llevará a cabo entre los cinco y quince días hábiles siguientes. Se puede citar a nuevas audiencias si no se hubieran podido desahogar todas las cuestiones en la primera de ellas.

IV.3.4.4 RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

Concluida la instrucción se deberá dictar resolución imponiendo las sanciones que correspondan, dentro de los tres días hábiles siguientes, la cual se deberá notificar dentro de las 24 horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante de la dependencia o entidad y al superior jerárquico.

De todo lo actuado se levantará acta en los libros de registro correspondientes que son dos: uno de procedimientos y otro de sanciones; uno de estos últimos será para inhabilitaciones. La Secretaria podrá expedir certificados de no existencia de registro de inhabilitación.

En cualquier momento del procedimiento se puede suspender temporalmente al servidor público presunto responsable, así como levantar la suspensión; pero si finalmente no resultare responsable será restituido en su empleo y cubierto el salario que dejó de percibir.

Para suspender a un servidor público designado por el Presidente de la República, se requerirá la autorización de éste, así como del organismo legislativo que lo ratificó, si fuere el caso.

Para el supuesto de allanamiento del servidor público a la pretensión de responsabilidad administrativa, se dictará una resolución de inmediato, imponiendo dos terceras partes de la sanción económica aplicable, y se dejará a salvo la cantidad suficiente para cubrir daños y perjuicios, así como la restitución del bien mal habido. Por lo que respecta a la suspensión, separación o inhabilitación, se dejan a juicio de la autoridad aplicadora.

IV.3.4.5 MEDIOS DE DEFENSA

En lo respectivo a la impugnación de las resoluciones, tenemos los siguientes medios:

IV.3.4.5.1 RECURSO DE REVOCACION

Si la resolución fue suscrita por el superior jerárquico se tiene que agotar primero, forzosamente, el recurso administrativo de revocación.

Tratándose de resoluciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el recurso de revocación es optativo.

El recurso de revocación puede ser interpuesto en un plazo de quince días, mediante escrito en el que se expresen agravios y se ofrezcan pruebas, al cual se acompañarán las copias necesarias. La autoridad acordará la admisión del recurso y las pruebas, fijando un término de cinco a diez días para su desahogo, hecho lo cual, dentro de los tres días siguientes dictará la resolución.

Existe una medida cautelar con el fin de suspender la ejecución de la resolución recurrida; si se trata de sanciones económicas, se garantizan en los términos de cualquier crédito fiscal y en los demás casos, se acordará la medida, siempre y cuando se cumplan los requisitos que determina la ley, los cuales son superiores a los exigidos para otorgar la suspensión en el juicio de amparo.

IV.3.4.5.2 JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Para impugnar la resolución administrativa ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se tiene que agotar el recurso de revocación cuando dicha resolución fue emitida por el superior jerárquico.

Pero si la resolución la dictó la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, se puede ir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación para seguir el juicio contencioso administrativo, o se tiene la opción de agotar primero el recurso de revocación y, posteriormente, acudir a dicho juicio.

IV.3.4.5.3 JUICIO DE AMPARO

Contra la resolución del Tribunal Fiscal de la Federación, queda expedita la vía del amparo si el agraviado es el servidor público.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos por el incumplimiento de las obligaciones que la Constitución y la Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos les imponen, y la correlativa facultad disciplinaria, son de naturaleza administrativa, la cual deriva del estatus particular de quien participa en el desempeño de la función pública y de la relación de servicios que se produce en el ejercicio de esa función. Por lo mismo, las infracciones y sus correspondientes sanciones se regulan por leyes administrativas, se determinan por autoridades administrativas y se combaten mediante procedimientos administrativos.

CAPITULO V

PROPUESTAS

No obstante que las reformas de 1982 a la Constitución y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos han sido un avance considerable en la materia, el sistema de responsabilidades adolece todavía de fallas y omisiones, así como también carece de una maquinaria social, principalmente cultural y educativa que, conjunta y complementariamente, motive la efectividad de las disposiciones legislativas, prevenga las causas que originan la responsabilidad en los diversos ámbitos -político, penal, administrativo y civil, y fortalezca de manera integral el aparato estatal.

V.1 GENERALES

- Resulta, en cierta medida, inadmisibles la igualación en el trato jurídico que se ha dado o se ha tratado de dar a todos aquellos sujetos que la expresión servidor público pretende englobar y someter al mismo sistema de responsabilidades.

De acuerdo a la reforma de 1982, los trabajadores de las empresas paraestatales o en las que el Estado es socio mayoritario, son calificados de servidores públicos y, en consecuencia, quedan sujetos al esquema de responsabilidad, cuando en realidad jamás ejercen autoridad alguna ni desempeñen atribuciones y facultades públicas. Por lo tanto, indebidamente, se les confiere una inmunidad que, en la mayoría de los casos, es una verdadera impunidad.

- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo debe emitir un boletín de inhabilitados jurídicamente para obtener un empleo, cargo o comisión públicos.

Ya el artículo 215 del Código Penal que comprende el abuso de autoridad en la fracción IX enuncia que cometerá este delito el servidor público cuando contrate o autorice a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación.

Para no dejar lugar a que el acusado esgrima en su defensa el desconocimiento de tal situación, se sugiere la instrumentación de tal boletín. No es posible dar cumplimiento a la obligación expresada en el artículo 47 fracción XII de la actual ley de responsabilidades relativa a que el servidor público deberá abstenerse de autorizar la selección y contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado, si se ignora tal situación.

• La Constitución establece que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados respecto de las conductas que impliquen responsabilidad política, penal o administrativa de los servidores públicos.

Sin embargo, aportar elementos de prueba puede resultar sumamente difícil para los particulares, por lo que debe matizarse tal condición tratándose de aquellas situaciones en que no sea posible obtener dichas pruebas, por el particular, de manera aislada.

- Con el fin de prevenir la realización de conductas que provoquen la utilización de los mecanismos de responsabilidad, se requiere contar con una legislación dinámica que responda a las necesidades sociales, y que su aplicación sea eficaz y honesta para facilitar la labor del gobernante y defender los derechos de los gobernados.

- Es indispensable otorgar mayor apoyo a la sociedad, proporcionándole información veraz y oportuna, creando mayor conciencia social, alentándola a denunciar los hechos irregulares y garantizándole la protección de su vida y de sus pertenencias.

V.2 PARTICULARES

V.2.1 RESPONSABILIDAD POLITICA

- Las causales para la procedencia del juicio político se caracterizan por su vaguedad, dejando su tipificación a criterios imperantes entre los miembros de las Cámaras.

Es conveniente que esta situación se modifique, ya que se presta a graves injusticias, pues otorga una excesiva discrecionalidad a las Cámaras para fijar los casos en que pueda ejercitarse el juicio político.

- Para varios de los supuestos que motivan la procedencia del juicio político, ya no basta la simple violación de la Constitución, sino que ahora se exige que esa violación sea grave y sistemática o redunde en gran perjuicio de la Federación, de las entidades federativas o de la sociedad.

Esto debe modificarse, ya que es prácticamente imposible probar estos extremos.

- La procedencia del juicio político sólo es posible durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y dentro de un año después, de acuerdo con lo que dispone el artículo 114 constitucional.

Este artículo debe reformarse y prever que dicha responsabilidad podrá solicitarse durante el tiempo en que el servidor público ejerza su encargo, y durante el tiempo en que éste se encuentra evadido de la acción de justicia, pudiéndose iniciar el procedimiento en cualquier tiempo.

- Las resoluciones emitidas en el juicio político y en el procedimiento de declaración de procedencia son inatacables, conforme a lo dispuesto por los textos legales. No obstante, consideramos debe proceder una segunda instancia.

- Tratándose de juicios políticos, es el Senado el órgano que se supone procede con mesura, tranquilidad, serenidad; en tanto que la Cámara de Diputados, en todos los países del mundo, se caracteriza por la pasión, la lucha de partidos, el choque de ideas.

Por lo tanto, para lograr el equilibrio en el proceso político, la acusación debe provenir de esta Cámara, y la investigación de los hechos debe encomendarse al Senado, a quien corresponde juzgar y condenar y no sólo fijar la sanción respectiva una vez practicadas las diligencias necesarias.

V.2.2 RESPONSABILIDAD PENAL

- La reforma constitucional de 1982 en su artículo 109 estableció, expresamente, que las leyes penales sancionarán a los autores de enriquecimiento ilegítimo, confiando a la ley la determinación de los casos y las circunstancias en los que se deba aplicar las sanciones.

Sin embargo, el Código Penal, con las reformas sufridas el 30 de diciembre de 1982 no obedeció el precepto constitucional, pues no fijó los casos y circunstancias en que se entendía configurado el enriquecimiento ilegítimo. El Código Penal optó por reproducir el texto constitucional en cuanto a lo que se entiende por enriquecimiento ilegítimo.

Por lo tanto, es necesario para evitar la excesiva discrecionalidad de los juzgadores penales delinear los contornos del tipo a través de una descripción clara del acto u omisión que debe conformar su núcleo.

- Para proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos, con relación a posibles agresiones de las demás ramas de gobierno, el artículo 111 de la ley suprema conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal., a través de la necesidad de la declaración de procedencia.

Para evitar los abusos que tal inmunidad ha propiciado en la práctica, hubiera sido conveniente limitarla, por lo menos en cuanto a que no operara en la hipótesis de delitos flagrantes, tal y como ocurre en otros sistemas jurídicos como el español, el alemán y el italiano. Desgraciadamente, con la reforma de 1982 se aumentaron los sujetos respecto de los cuales no se puede proceder por los delitos que hayan cometido durante su encargo, sin previa declaración de procedencia.

- Es menester que se modifique o establezca un correcto criterio interpretativo en el segundo párrafo del artículo 111 constitucional, a saber, que si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior.

El inconveniente estriba en que se cierra la posibilidad de que en el procedimiento en que se haya llegado a dictar tal resolución por la Cámara, si se aportan nuevos elementos supervenientes se pueda proceder en contra del inculpado. Es recomendable incorporar esta posibilidad en el precepto.

• Virtualmente, el representante del Ejecutivo goza de una inmunidad absoluta, puesto que no existe un criterio definido que permita delimitar lo que debe entenderse por delitos graves del orden común, y por lo que se refiere al supuesto de traición a la patria, atendiendo a la tipificación que de esa conducta hace el Código Penal Federal, es muy remota la posibilidad de que el Presidente pueda ser encausado por tal motivo.

Es curioso que, no obstante que en todos los textos constitucionales se han establecido los supuestos de responsabilidad presidencial, en el ámbito de las leyes reglamentarias del Título IV de la Constitución, existen evidentes omisiones en lo que se refiere a la responsabilidad del Presidente de la República.

En el caso de la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se observa, en el artículo segundo, que se restringe la aplicación de tal ordenamiento a aquellos servidores públicos que se mencionan en los párrafos I y III del artículo 108 constitucional. Sin explicación alguna, la ley reglamentaria excluye el párrafo II del artículo 108 constitucional, que afirma que 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, con lo cual ese alto servidor público, en términos del artículo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no es sujeto de la misma.

Aunque la Constitución de 1917 acertó al proteger, como lo hace, al titular del Ejecutivo y, consecuentemente a la estabilidad del país, para que no fuera constantemente vulnerada la investidura presidencial por intereses de personas, grupos o partidos políticos; es necesario, sin embargo, que en la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, se

incluya como sujeto de la misma al Presidente de la República y se determinen, para efectos de la responsabilidad en que puede incurrir ese servidor público, las hipótesis específicas de traición a la patria y delitos graves del orden común.

En el supuesto de traición a la patria, deben determinarse concretamente los casos particulares en que el Presidente de la República incurre en responsabilidad, ya que dada su investidura no puede estar sujeto al tipo penal que por este delito se establece para todos los particulares nacionales.

- Por lo que hace a la declaración de procedencia, no se incluyeron como sujetos de ella a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y en cambio si lo fueron los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas. No existe ninguna razón de lógica jurídica para esta situación, la cual debe subsanarse.

V.2.3 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

- La sanción disciplinaria de contenido económico debe incluir la multa y la reparación del daño, cuando éste se haya producido, lo cual debe señalarse expresamente en la ley.

• Las hipótesis expresadas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en torno a las causas que originan la responsabilidad administrativa, fueron redactadas en forma tan vaga y genérica, de tal manera que las autoridades encargadas de aplicarlas se ven dotadas de amplísimas facultades discrecionales que les permiten sancionar, prácticamente sin ninguna fundamentación, a cualquier servidor público. De tal suerte, juzgamos menester fijar de manera precisa y clara el significado de los sustantivos, las acciones y adjetivos que se utilizan para determinar cada conducta.

• Es conveniente que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de acuerdo con la naturaleza que reflejan las funciones que se la han asignado, contara con autonomía respecto del órgano ejecutivo, así como con las necesarias garantías procesales, de tal manera que tenga las verdaderas características que la erijan en un verdadero "ombudsman", vigilante de la administración pública.

• Resultaría conveniente que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señalara la pena o, por lo menos, los parámetros de la penalidad que corresponda a cada falta que ocasione responsabilidad administrativa, puesto que se deja su imposición e incluso, determinación al libre arbitrio del órgano sancionador correspondiente, lo que puede generar que se dé un exceso en la penalización y en otros, una deficiencia en la misma.

V.2.4 RESPONSABILIDAD CIVIL

- Las disposiciones relativas a la responsabilidad civil de los servidores públicos son las que ameritaban, y siguen ameritando, una reforma integral.

- Es en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos donde debe normarse en forma amplia y completa, a diferencia de lo que acontece con la regulación prevista por el Código Civil, no la responsabilidad de los servidores públicos en cuanto particulares, sino la responsabilidad que incumbe al Estado mismo, como persona moral, y a sus funcionarios y empleados en cuanto agentes de aquél, cuando con ocasión del servicio público mismo, causen daños y perjuicios a otras entidades o personas, directa o indirectamente, por culpa o negligencia, según el riesgo creado por la creciente complejidad de las actividades surgidas del poder público en las funciones contemporáneas de la autoridad del Estado. "La vida de la sociedad cada día es más compleja y va originando nuevas y continuas intervenciones del Estado, en una enorme red de servicios y actividades públicas. Esos servicios públicos funcionan normal y anormalmente creando riesgos sociales, cada vez más frecuentes, que originan serios perjuicios a los particulares, que se causan no por culpa sino por la naturaleza misma de las actividades del Estado. El Estado debe considerar que los perjuicios que origine ameritan indemnizaciones convenientes".³⁶

- La responsabilidad subsidiaria contemplada en el Código Civil debe cambiarse a una responsabilidad solidaria, ya que el servidor público no ejerce su función por cuenta propia, sino que la lleva a cabo por nombramiento y en representación del Estado que lo designó.

³⁶ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo II, (México: Edit. Porrúa, 1958), p. 1261.

Su autoridad, legalidad y legitimidad la deriva del Estado. Si bien la negligencia sólo es imputable a los servidores, es a los órganos del Estado a quien representa el responsable de los daños ocasionados, por lo que los particulares no tienen que verse perjudicados por la necesidad de perseguir a un individuo que no pueda hacer efectiva su reclamación.

- El Estado debe crear una partida presupuestal específicamente dedicada a resarcir los daños que causen sus órganos, a través de los servidores públicos durante el desempeño de sus actividades, a los particulares.

CONCLUSIONES

I. Un Estado de Derecho que se precie de serlo, debe contar con un sólido y efectivo sistema de responsabilidades, mediante el cual se pueda pedir cuentas a los servidores públicos que actúan en representación de los órganos del Estado.

II. Los antecedentes del sistema de responsabilidades se remontan hasta el inicio de las primeras sociedades, pero es hasta que aparece un aparato burocrático importante y se le atribuye a los funcionarios estatales una esfera de competencia propia cuando se van perfilando las diversas responsabilidades de los servidores públicos como las conocemos en la actualidad.

III. En nuestro país desde la época azteca, reforzándose en la etapa de la colonia y consolidándose a partir de su independencia, ha existido la inquietud de crear mecanismos para hacer exigible la responsabilidad a los servidores públicos.

IV. Se han llevado a cabo diversos intentos legislativos, en los que se han cometido errores y obtenido aciertos, para configurar el actual sistema de responsabilidades que rige en nuestro Derecho. La última de estas etapas fue la que ocasionó las reformas constitucionales de 1982 y la expedición de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como adiciones y modificaciones al Código Penal relativas a los delitos cometidos por servidores públicos.

V. Con estas reformas se instauraron cuatro tipos de responsabilidades en el ordenamiento jurídico mexicano: responsabilidad política (cuyo instrumento de ejecución es el juicio político), responsabilidad penal (en donde opera la declaración de procedencia), responsabilidad administrativa (con la creación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo cuyas funciones tienen semejanza con las de la institución sueca del ombudsman) y responsabilidad civil.

VI. Aunque estas reformas son loables en diversos sentidos (la concepción de servidores públicos, la creación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el establecimiento de las distintas clases de responsabilidad, la exclusión de la distinción de funcionarios, el tipo penal del enriquecimiento ilícito), siguen existiendo errores y omisiones que no permiten la efectividad del sistema de responsabilidades.

VII. Debe eliminarse la igualación en el trato jurídico dado a todos aquellos sujetos que la expresión servidor público pretende englobar y someter al mismo sistema de responsabilidades. Así, el esquema de responsabilidad de servidores públicos no debe aplicarse a sujetos que no ejercen autoridad alguna ni desempeñan atribuciones y facultades públicas.

VIII. En materia de juicio político, las causales para su procedencia no están señaladas de manera concreta y determinada. Esta situación debe modificarse, ya que se presta a graves injusticias, pues otorga una excesiva discrecionalidad a las Cámaras para fijar los casos en que pueda ejercitarse el juicio político.

IX. Debe matizarse la condición de que el ciudadano tiene que aportar elementos de prueba para presentar una denuncia ante la Cámara de Diputados respecto de las conductas que impliquen responsabilidad política, penal o administrativa de los servidores públicos, en aquellas situaciones en que no sea posible para el particular, de manera aislada, obtener dichas pruebas.

X. Debe modificarse la exigencia de que exista una violación grave y sistemática o redunde en gran perjuicio de la Federación, de las entidades federativas o de la sociedad para la procedencia del juicio político, ya que es prácticamente imposible probar estos extremos.

XI. La responsabilidad debe poder solicitarse durante el tiempo en que el servidor público ejerza su encargo, y durante el tiempo en que éste se encuentra evadido de la acción de justicia, pudiéndose iniciar el procedimiento en cualquier tiempo.

XII. Debe proceder una segunda instancia contra las resoluciones emitidas en el juicio político y en el procedimiento de declaración de procedencia

XIII. Para lograr el equilibrio en el proceso político, la acusación debe provenir de esta Cámara, y la investigación de los hechos debe encomendarse al Senado, a quien corresponde juzgar y condenar y no sólo fijar la sanción respectiva una vez practicadas las diligencias necesarias.

XIV. Es necesario evitar la excesiva discrecionalidad de los juzgadores penales, mediante la **determinación precisa** de los contornos del tipo a través de una **descripción clara del acto u omisión** que deben conformar los casos y circunstancias en que se entiende configurado el enriquecimiento ilegítimo.

XV. Para evitar los abusos que la amplia inmunidad procesal establecida por la declaración de procedencia ha propiciado en la práctica, es conveniente limitarla, por lo menos en cuanto a que no opere en la hipótesis de delitos flagrantes.

XVI. Cuando la resolución de la Cámara sea negativa debe permitirse, si se aportan nuevos elementos supervenientes, que se pueda proceder en contra del inculpado.

XVII. Es necesario que en la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, se incluya como sujeto de la misma al Presidente de la República y se determinen, para efectos de la responsabilidad en que puede incurrir ese servidor público, las hipótesis específicas de traición a la patria y delitos graves del orden común. En el supuesto de traición a la patria, deben determinarse concretamente los casos particulares en que el Presidente de la República incurre en responsabilidad, ya que dada su investidura no puede estar sujeto al tipo penal que por este delito se establece para todos los particulares nacionales.

XVIII. Deben incluirse como sujetos de la declaración de procedencia a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

XIX. En la responsabilidad administrativa, la sanción disciplinaria de contenido económico debe incluir la multa y la reparación del daño cuando éste se haya producido, señalándose expresamente en la ley.

XX, La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debe señalar la pena o, por lo menos, los parámetros de la penalidad que corresponda a cada falta que ocasione responsabilidad administrativa, puesto que se deja su imposición e, incluso, determinación al libre arbitrio del órgano sancionador correspondiente, lo que puede generar que se dé un exceso en la penalización y en otros, una deficiencia en la misma.

XXI. La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo no posee la autonomía respecto del Ejecutivo, necesaria para poder llevar a cabo, correcta y eficientemente, las funciones que tiene asignadas.

XXII. La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo debe emitir un boletín de inhabilitados jurídicamente para obtener un empleo, cargo o comisión públicos.

XXIII. Es indispensable una estructuración total del mecanismo de responsabilidad civil, ya que en los términos en los que se encuentra actualmente establecida, se hace nugatoria. Se requiere una responsabilidad solidaria y no subsidiaria del Estado; la asignación de una partida presupuestal específica para la reparación de daños y perjuicios causados a particulares y la adopción de un nuevo criterio de imputabilidad distinto al de la culpa o negligencia.

XXIV. Se carece de un entorno social y educativo que fomente la configuración de una cultura ciudadana que coadyuve a la efectiva aplicación de la legislación de responsabilidades. Esta cultura permitiría la formación de servidores públicos que apliquen, honesta y eficazmente, los preceptos legales existentes. En el origen de un orden jurídico democrático, de la configuración del poder político y de sus relaciones con la sociedad, necesariamente se encuentra un conjunto de valores éticos. Por ello, la ética, la acción política y las formas jurídicas se implican, condicionan y potencian unas a otras. En el ejercicio del poder no bastan los simples mandatos de un precepto jurídico para asegurar su cumplimiento, sino que son imprescindibles medidas específicas encaminadas a prevenir y evitar, a castigar y corregir, las conductas contrarias a la honestidad, oportunidad y eficacia que deben caracterizar a las instituciones públicas.

FUENTES INFORMATIVAS

LIBROS Y TESIS:

ACOSTA Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México: Edit. Porrúa, 1986.

BARRAGAN, José, El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824, México: UNAM, 1978.

———, "Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México: Manuel Porrúa, 1984.

BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo III, Argentina: Editora e Impresora La Ley, 1964.

BUNSTER, Alvaro, "La Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos", Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México: Manuel Porrúa, 1984.

BURRIEL Huerta, Leopoldo, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México: Tesis Escuela Libre de Derecho, 1988.

CARDENAS, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos: Antecedentes y Leyes Vigentes, México: Edit. Porrúa, 1982.

CARRASCO, Pedro, Historia General de México, México: Colegio de México, 1987.

CERVANTES, Javier, Historia del Derecho Patrio, México: Edit. Regina, 1976.

CUEN Manrique, Eduardo, El Proyecto de Reformas en Materia de Responsabilidades de los Altos Funcionarios, México: Tesis Universidad Nacional Autónoma de México, 1948.

DIAZ del Castillo, Bernal, Conquista de la Nueva España, España, 1947.

DIEZ, Manuel María, Derecho Administrativo, Argentina: Editorial Bibliográfica, 1970.

DONNADIEU Ruiseco, Tayde, Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, México: Tesis Escuela Libre de Derecho, 1995.

FAYTT, Carlos S., Derecho Político, Argentina: Edit Abeledo Perrot, 1962.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado", Responsabilidad de los Servidores Públicos, México: Manuel Porrúa, 1984.

- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México: Edit. Porrúa, 1988.
- GARCIA Oviedo, Carlos, Derecho Administrativo II, España: Librería de Victoriano Suárez, 1943.
- GASPAR, Gaspar, Régimen Disciplinario Policial, Argentina: Edit. Universitaria, 1995.
- HERRERA Y LASSO, Manuel, Estudios Constitucionales, México: Edit. Lus, 1964.
- MORRIS, Stephen, Corrupción y Política en el México Contemporáneo, México; Editores Siglo XXI, 1992.
- OROZCO Henríquez, José de Jesús, "Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México: Manuel Porrúa, 1984.
- ORTIZ Rascón, Silvia Gabriela, La Responsabilidad de los Servidores Públicos y el Fuero Constitucional, México: Tesis Escuela Libre de Derecho, 1985.
- PIÑON Alva, Josefina, Ilícitos Cometidos por la Autoridad Administrativa con Mayor Frecuencia, México: Tesis Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1995.
- QUINTANILLA Madero, Carmen, Algunos Aspectos del Sistema Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México: Tesis Escuela Libre de Derecho, 1984.
- RETORTILLO, Sebastián M., Descentralización Administrativa y Organización Política II, España: Edit. Alfaguara, 1976.
- SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, Memoria de la VI Conferencia Internacional Anticorrupción, México: SECOGE, 1993.
- SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo II, México: Edit. Porrúa 1958.
- SOBERANES Fernández, José Luis, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México: Manuel Porrúa, 1984.
- TRAYTER Jiménez, Juan Manuel, Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos, España: 1992.
- ZEPEDA Grajales, Francisco Javier, Estudio Jurídico de los Delitos Cometidos por los Servidores Públicos en el Ejercicio de sus Funciones, México: Tesis Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.

REVISTAS:

- CARDENAS, Raúl F., "Antecedentes y Evolución del Título IV Constitucional", Revista Mexicana de Justicia, vol. v, núm. 3, julio-septiembre 1987. México.
- , "La Reforma al Título Cuarto de la Constitución de 17", Revista de Investigaciones Jurídicas, año 7, núm. 7, 1983. México.
- CASTRO Rojas, Marco Antonio, "Divergencias entre el Régimen de Responsabilidades Administrativas y el Régimen Laboral de los Servidores Públicos", Control Gubernamental, año 1, núm. 2, enero-marzo 1994. México.
- , "Los Sujetos de Responsabilidad", Revista Mexicana de Justicia, vol. V, núm. 3, julio-septiembre 1987. México.
- DE LA BARREDA, Luis et al, "Responsabilidad de los Servidores Públicos en México", Alegatos, núm. 6, mayo-agosto 1987. México.
- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, "La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos de la Federación", Memorial del Tribunal de los Contencioso Administrativo del Estado de México, año 1, núm. 1, julio-septiembre 1988. México.
- , "El Poder Disciplinario del Estado", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ra. época, año III, febrero 1990. México.
- ESTRADA Sámano, José Antonio, "Algunas Reflexiones sobre Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos de Empresas Paraestatales y del Estado a la Luz del Régimen de Derecho en México", Revista de Investigaciones Jurídicas, año 7, núm. 7, 1983. México.
- FERNANDEZ Fariña, Federico, "Responsabilidad Política", Revista Mexicana de Justicia, vol. v, núm. 3, julio-septiembre 1987. México.
- GALLARDO de la Peña, Francisco, "La Responsabilidad Administrativa", Revista Mexicana de Justicia, vol. V, núm. 3, julio-agosto 1987. México.
- GONZALEZ Oropeza, Manuel, "Bases Constitucionales de las Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales", Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, año III, núm. 10, 1990. México.
- HAMDAN Amad, Fauzi, "Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Revista de Investigaciones Jurídicas, año 9, núm. 9, 1985. México.
- MARTINEZ Báez, "La Responsabilidad de los Servidores Públicos como Concepto Fundamental del Estado", Revista Mexicana de Justicia, vol. V, núm. 3, julio-septiembre 1987. México.

RAMIREZ Medrano, Raúl, "Lineamientos Constitucionales del Derecho Disciplinario Mexicano", Revista Mexicana de Justicia, vol. v, núm. 3, julio-septiembre 1987. México.

REYES Tayabas, Jorge, "Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos", Revista Mexicana de Justicia, vol. V, núm. 3, julio-septiembre 1987. México.

SANCHEZ Bringas, Enrique, "El Presidente y el Sistema de Responsabilidades", Anuario Jurídico, vol. XVI, 1989. México.

SANCHEZ Medal, Ramón, "Responsabilidad Civil", Revista Mexicana de Justicia, vol. v, núm. 3, julio-septiembre 1987. México.

VAZQUEZ DE Forghari, Angela, "La Corrupción: Un Obstáculo para el Desarrollo", Revista Mexicana de Justicia, vol. IV, núm. 3, julio-septiembre 1986. México.

LEYES:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 5 de febrero de 1917.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. D.O. 31 de diciembre de 1982.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. D.O. 29 de diciembre de 1976.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. D.O. 14 de mayo de 1986.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL. D.O. 26 de marzo de 1928.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL. D.O. 14 de agosto de 1931.