

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

"ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA SANCION  
ECONOMICA PREVISTA, CON MOTIVO DE LA  
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

OMAR VELAZQUEZ ORTEGA



ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ

MEXICO, D. F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

2002



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.

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno VELAZQUEZ ORTEGA OMAR, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "ANÁLISIS CONSTITUCIONALES DE LA SANCION ECONOMICA PREVISTA, CON MOTIVO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez, en oficio de fecha 16 de enero de 2002 y el Dr. Miguel Covián Andrade, mediante dictamen del 15 de abril del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABERÁ EL ESPÍRITU"  
Cd. Universidad N.A.M., abril 15 de 2002.

DR. FRANCISCO VENEZAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

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

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL  
Y AMPARO, FACULTAD DE  
DERECHO DE LA UNAM  
PRESENTE

ESTIMADO DOCTOR:

Me es particularmente grato comunicarle que he concluido la revisión del trabajo que como tesis profesional para obtener el título de licenciado en Derecho, presenta al seminario a su digno cargo, el alumno Omar Velásquez Ortega.

El trabajo titulado "Análisis constitucional de la sanción económica prevista, con motivo de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos" ha sido dirigido por nuestro estimable colega el Lic. Felipe Rosas Martínez, profesor adscrito al seminario de Derecho constitucional y Amparo de nuestra facultad.

A mi juicio, este documento, acertadamente dirigido por el maestro Felipe Rosas, ha sido elaborado adecuadamente desde el punto de vista metodológico y cumple además satisfactoriamente, con los requisitos de fondo que reglamentariamente se exigen en nuestra universidad para investigaciones de esta naturaleza.

Consecuentemente, comunico a Ud. lo anterior para que de no existir inconveniente, el autor de este trabajo continúe con los trámites tendentes a la presentación de su examen profesional.

ATENTAMENTE

  
DR. MIGUEL COVIÁN ANDRADE

Ciudad de México, 15 de abril de 2002.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
P R E S E N T E.**

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA SANCIÓN ECONÓMICA PREVISTA, CON MOTIVO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS" elaborada por el alumno VELÁZQUEZ ORTEGA OMAR.

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

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

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**

Cd. Universitaria, D.F., enero 16 de 2002.

**A T E N T A M E N T E**

*Felipe Rosas Martínez*  
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ

Profesor Adscrito al Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo

**A MIS PADRES, POR SU EJEMPLO, DEDICACIÓN Y CARIÑO QUE ME HAN  
BRINDADO A LO LARGO DE MI VIDA.**

**A MIS ABUELOS JUANA SEGURA PADRÓN Y FELIPE ORTEGA FLORES  
(Q.E.P.D) POR TODO EL AMOR, EJEMPLO Y EDUCACIÓN.**

**A TODA MI FAMILIA**

**CON UN ESPECIAL Y PROFUNDO AGRADECIMIENTO AL LICENCIADO  
ALBERTO PÉREZ BLAS, POR EL APOYO QUE ME HA BRINDADO EN EL  
INICIO DE MI VIDA PROFESIONAL Y POR SU EJEMPLO A SEGUIR.**

**A RAMONA BLAS, POR SU CARIÑO Y APOYO.**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y LA FACULTAD DE  
DERECHO.**

**AL LICENCIADO FELIPE ROSAS MARTÍNEZ, POR SU VALIOSA ENSEÑANZA Y  
COLABORACIÓN EN ESTE TRABAJO.**

A MIS MEJORES AMIGOS, LIZBETH, ADRIANA, ELIZABETH, ENRIQUE,  
DANIEL, RICARDO Y SALVADOR, QUE SIEMPRE HAN ESTADO CONMIGO.

A MIGUEL ÁNGEL LEMUS LÓPEZ, ADRIÁN SALAZAR SEPÚLVEDA,  
CUTBERTO ARTEAGA SANTIAGO Y MARCO ANTONIO CALDERÓN GOMEZ,  
POR SU AMISTAD INCONDICIONAL, ENSEÑANZAS Y SU VOCACIÓN EN EL  
SERVICIO PÚBLICO.

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

#### CAPITULO PRIMERO CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.1.	Principios que deben observar los servidores públicos .....	1
1.1.1.	Legalidad .....	8
1.1.2.	Honradez .....	8
1.1.3.	Lealtad .....	9
1.1.4.	Imparcialidad .....	9
1.1.5.	Eficiencia .....	9
1.2.	Concepto de servidor público .....	10
1.3.	Concepto de servicio público .....	16
1.4.	Concepto de responsabilidad .....	21
1.4.1.	Responsabilidad política .....	27
1.4.2.	Responsabilidad administrativa.....	31
1.4.3.	Responsabilidad penal .....	48
1.4.4.	Responsabilidad civil .....	50
1.5.	Autoridades competentes .....	53
1.6.	Marco Jurídico de la responsabilidad administrativa .....	59
1.6.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	59
1.6.2.	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos .....	59
1.6.3.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal .....	66
1.6.4.	Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo .....	66
1.6.5.	Código Penal Federal .....	66
1.6.6.	Código Federal de Procedimientos Penales .....	66
1.6.7.	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal .....	67
1.6.8.	Ley de Fiscalización Superior de la Federación .....	67
1.7.	Sujetos .....	67
1.8.	Sanción .....	70
a)	Naturaleza jurídica de la sanción económica .....	72
b)	Naturaleza jurídica de la sanción administrativa .....	73
1.9.	Reparación del daño .....	75

**CAPITULO SEGUNDO  
ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA RESPONSABILIDAD  
ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

2.1.	Constitución de Cádiz de 1812	80
2.2.	Constitución de Apatzingán de 1814	84
2.3.	Constitución Federal de 1824	89
2.4.	Siete Leyes Constitucionales de 1836	93
2.5.	Bases Orgánicas ó Constitución Centralista de 1843	97
2.6.	Acta Constitucional de Reformas de 1847	101
2.7.	Constitución Liberal de 1857	101
2.8.	Constitución Social de 1917	109
2.8.1.	Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940	118
2.9.	Ley de Responsabilidades de 1979	120
2.10.	Ley de Responsabilidades de 1982	121
2.11.	Diversas reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	130

**CAPITULO TERCERO  
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO Y LA APLICACIÓN  
SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.**

3.1.	Alcances del procedimiento administrativo disciplinario	137
3.1.1.	Diferencia entre proceso y procedimiento	139
3.1.2.	La investigación.	142
3.1.3.	La instrucción y citatorio	145
3.1.4.	La audiencia	145
3.1.5.	El cierre de instrucción y la resolución.	146
3.1.6.	Sanciones	146
3.2.	Formalidades del procedimiento administrativo disciplinario	146
3.2.1.	Formalidades Administrativas	147

3.2.2. Formalidades en el citatorio .....	148
3.2.3. Formalidades en la notificación .....	153
3.2.4. Formalidades en la audiencia de ley .....	155
3.2.5. Formalidades en la resolución .....	160
3.2.6. Formalidades para la imposición de sanciones .....	162
3.3. Aspectos procesales importantes no previstos en la Ley de la materia .....	167
3.4. La aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales durante la audiencia de ley .....	169
3.5. La aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales durante la valoración de las pruebas .....	171

**CAPITULO CUARTO  
LA SANCIÓN ECONÓMICA.**

4.1. Análisis del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	174
4.2. Análisis del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos .....	189
4.3. Crítica a la redacción del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos .....	191
4.4. Daño económico provocado a los particulares con motivo de las responsabilidades administrativas en que incurren los servidores públicos .....	195
4.5. Daño económico provocado al Erario Federal con motivo de las responsabilidades administrativas en que incurren los servidores públicos .....	198
4.6. Constitución de los créditos fiscales con motivo de la sanción económica .....	206
CONCLUSIONES .....	209
BIBLIOGRAFÍA .....	213

## INTRODUCCIÓN

El constituyente de 1824 estableció entre muchos principios fundamentales el de la responsabilidad de los funcionarios, para dar fortaleza al incipiente estado de derecho que se vivía en la nueva nación. De manera similar, en la Constitución de 1857, se contenía un Título especial para regular esa responsabilidad y definió los órganos con competencia para conocerla. De igual forma nuestra Carta Magna de 1917 tomó tales principios en su Título Cuarto.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en nuestro país ha sido objeto de una larga pero lenta evolución. Su finalidad responde a intereses colectivos para dar transparencia a la gestión pública de la actividad gubernamental. La falta de credibilidad en el ejercicio del poder público y los problemas sociales de México obligan a establecer instrumentos de carácter jurídico que permitan prevenir, detectar y sancionar conductas que vulneren el marco jurídico de actuación de los servidores públicos.

Una parte importante de la gestión pública la constituye el ejercicio de los aspectos materiales y financieros para que el Estado pueda cumplir con sus finalidades. La correcta aplicación de los recursos financieros y la utilización de los recursos materiales es de especial atención, ya que estos son las herramientas de las que se vale el Estado para desarrollar sus actividades.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se prevén obligaciones inherentes a los servidores públicos y dentro de ellas se destacan la obligaciones relativas a dichos aspectos económicos, con la consecuente sanción de naturaleza administrativa y en su caso, la económica.

En la práctica, determinación de las sanciones que impone la autoridad a los servidores públicos ha sido objeto de mucha polémica y en especial la sanción económica, por su regulación, encuentra dificultades para su fijación e imposición, siendo éste el tema central del presente trabajo de tesis desde el punto de vista constitucional.

En este contexto para el estudio de las responsabilidades administrativas, en el presente trabajo, se realizan las precisiones pertinentes respecto de los conceptos fundamentales que servirán para el análisis del tema tratado. Se comienza por los principios éticos plasmados en nuestra Carta Magna y que todo servidor público tiene la obligación de observar al desempeñar sus funciones, los cuales son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, asimismo, se hace referencia a aquellos poderes derivados de la relación jerárquica entre el Estado y sus servidores públicos, entre los que se encuentra el poder disciplinario que es el fundamento doctrinario de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así también, se abordan conceptos tales como el de servidor público y servicio público, tan estudiados en la larga tradición del derecho administrativo mexicano. En lo referente al primero de dichos conceptos el derecho mexicano dio un gran paso con la reforma que se realizó al Título Cuarto de la Constitución en diciembre de 1982, al fijar las bases para regular la responsabilidad de los trabajadores al servicio del Estado, atribuyéndole a estos la calidad de servidores públicos, con un enfoque diferente entre el Derecho Laboral y Laboral Burocrático, sujetándolo a un código de conductas, establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el artículo 47. En cuanto al concepto de servicio público, éste ha sido muy debatido en sus alcances y contenido, considero que está en función de cada sistema jurídico y del tipo de sociedad de que se trate, pero no deja de ser toda aquella actividad proyectada a satisfacer ciertas necesidades de la población a través de prestaciones que se encuentran reguladas en el Derecho Público, ya sea en forma directa por el Estado o por los particulares a través de concesiones.

En seguida se aborda el concepto de responsabilidad, analizando, desde luego, los tipos de responsabilidad en los que puede incurrir un servidor público en el desempeño de sus funciones que pueden ser administrativa, política, civil y penal, las cuales son independientes y la imposición de sanciones en un ámbito no excluye la posibilidad de sancionar la misma conducta en otra esfera o ámbito competencial. Asimismo, se hace referencia a las autoridades competentes para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el marco jurídico aplicable.

Se hace referencia a la sanciones aplicables en esta materia diferenciándolas respecto de su contenido, las sanciones meramente

administrativas y las de carácter económico, éstas últimas serán objeto de estudio en el Capítulo Cuarto. También la reparación del daño en el ámbito civil es importante respecto de los que pudieren provocar los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

En el Capítulo Segundo se hace una reseña de los aspectos constitucionales más importantes en cada etapa histórica de nuestro país, haciendo referencia a las distintas constituciones que se han expedido y que en todas se ha hecho referencia a la responsabilidad, sobre todo de carácter político, sin dejar de lado las Leyes Reglamentarias de la responsabilidad de los servidores públicos que ha sido los antecedentes del actual sistema.

El Capítulo Tercero se describe el procedimiento administrativo disciplinario, sus alcances y las bases jurídicas que tiene el mismo; las diferencias entre el término proceso y procedimiento para la mejor comprensión de éste, las formalidades que reviste en todas las etapas del referido procedimiento, abarcando puntos sobre aspectos procesales no previstos en la Ley de la Materia, así como la polémica aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, derivado de la interpretación hecha por el Poder Judicial de la Federación respecto del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el Cuarto Capítulo se detalla lo referente a la sanción económica derivada de actos u omisiones cometidos por los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, este tema es muy importante en la práctica, pues día a día la administración pública al ejercer el presupuesto que le es asignado, lo debe hacer para los fines a los que está afecto, así como la obligación de todo servidor público para desempeñarse en forma diligente sin ocasionar daños al patrimonio de la Federación, como a los de los particulares. La propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos al establecer dentro del catálogo de sanciones la económica, tiene un carácter represor para evitar conductas lesivas que sean cuantificables en dinero.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece esta sanción en su artículo 113, sancionando las conductas cometidas por servidores públicos, consiste efectivamente, en la obligación que tiene el servidor público responsable de haber obtenido un beneficio económico u ocasionado daños y/o perjuicios, con motivo del desempeño de sus funciones, de pagar al Erario Federal una cantidad líquida. Esta sanción está muy ligada a la responsabilidad civil del servidor

público, ya que está obligado a reparar el daño, satisfacer los perjuicios y pagar la sanción económica con bienes de su propiedad que alcancen a cubrir estos conceptos.

El aspecto económico se ha vuelto en la actualidad muy importante, ante los constantes casos de corrupción y descuidos en el manejo de los recursos económicos y materiales, cuya fuente de ingresos es proveniente de todos los contribuyentes, por lo que estos mecanismos jurídicos deben estar en total armonía para lograr su eficacia y cumplir con sus finalidades.

La determinación de existencia de responsabilidad administrativa por parte de una autoridad resolutora en la que imponga una sanción económica a un servidor público quedará constituida como un crédito fiscal a favor de la Hacienda Pública, las cuales se harán efectivas a través de la autoridad hacendaria mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución. Así también, se aborda el aspecto de crítica a la redacción del artículo 55 de la Ley de la Materia, el cual no está acorde a lo establecido Constitucionalmente para esta sanción.

Asimismo, se tratan temas tales como el daño ocasionado tanto al Erario Federal como a los particulares. Es claro señalar que si un servidor público incurrió en responsabilidad administrativa en la que ocasione daños y perjuicios, éste deberá resarcirlos y en el sistema de responsabilidades, el medio es la aplicación de la sanción económica, para que se esté en aptitud de cubrir el importe de los mismos.

Esta sanción no sólo trae aparejada la reparación del daño, sino que también incluye una parte correspondiente a una sanción propiamente dicha, o lo que por ejemplo en derecho fiscal constituiría un multa, con la finalidad de evitar esas conductas. No obstante ello, se destaca que la autoridad resolutora siempre funde y motive debidamente el monto a imponer como sanción tomando en cuenta los elementos del artículo 54 de la Ley de la Materia.

## CAPITULO PRIMERO

### CONCEPTOS FUNDAMENTALES

#### 1.1. Principios que deben observar los servidores públicos

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos de nuestro país encuentra su fundamento Constitucional en su Título Cuarto, en él se contempla la columna vertebral de todo el sistema, el punto de partida del presente trabajo y en sentido descendente, desde la perspectiva del orden jurídico jerárquico, los ordenamientos normativos que rigen la actividad del servidor público en el ejercicio de sus atribuciones.

El análisis del sistema de responsabilidades de los servidores públicos hace obligado que un individuo quede plenamente identificado en la relación que debe existir entre este y el Estado, de dicha relación deriva una relación jerárquica de la cual diversos poderes según la doctrina del derecho administrativo, situación que no se encuentra regulada o reconocida aún dentro de nuestro sistema jurídico, pero que se encuentra implícita desde la propia Constitución Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las leyes orgánicas, reglamentos interiores de trabajo, circulares, decretos, etcétera que coordinan las relaciones y actividades internas de los servidores públicos de acuerdo sus respectivos niveles jerárquicos.

Como se mencionó con anterioridad, de la relación jurídica Estado-servidor público emanan diversos *poderes* "estos poderes que implica la relación de jerarquía son, fundamentalmente los siguientes: de decisión, de nombramiento, de mando, y poder para resolver conflictos de competencia."<sup>1</sup>

Cabe destacar que el reconocido académico Doctor Alfonso Nava Negrete únicamente desarrolla en su obra "Derecho Administrativo Mexicano"<sup>2</sup> los poderes de nombramiento, decisión, revisión y disciplinario, no obstante algunos otros doctrinarios como el Doctor Roberto Báez Martínez señala adicionalmente los de mando, vigilancia y del de resolver conflictos de competencia, aunque dichos poderes son susceptibles de apreciación subjetiva, en cuanto a lo que implícitamente se refieren.

---

<sup>1</sup> BAEZ Martínez, Roberto. "Manual de derecho administrativo", Editorial Trillas, S.A. de C.V., 1ª edición, México 1990, pág. 167.

<sup>2</sup> NAVA Negrete, Alfonso. "Derecho Administrativo Mexicano", Fondo de Cultura Económica, 2ª Reimpresión, México 1999.

### **Poder de decisión.**

"El poder de decisión consiste en la facultad de señalar un contenido a la actividad de la administración pública. El hecho decisorio consiste en ejecutar un acto volitivo, para resolver en sentido positivo, negativo o de abstención."<sup>3</sup>

Como puede observarse, el concepto antes precisado resulta bastante amplio, ya que comprende diversos actos en los cuales la autoridad está implicada de acuerdo al ámbito de competencia que regule su actividad, pero en general, podemos citar cuestiones propias de orientación y de sentido político hasta cuestiones menores como podrían ser las de mero trámite. El nombramiento de un servidor público, el empleo de los medios materiales con que cuenta la administración pública, el destino de los bienes inmuebles, la actividad de los inferiores jerárquicos, la respuesta hacia los particulares o gobernados respecto de las peticiones que se realicen, etcétera. Como es del conocimiento público las decisiones más importantes y de mayor trascendencia todavía se siguen tomando dentro del Poder Ejecutivo Federal.

El Doctor Alfonso Nava Negrete, por su parte menciona que dicho poder "consiste en que el funcionario o autoridad administrativa resuelvan un asunto, definan cuál es su situación legal... esta decisión puede afectar exclusivamente la vida interna de la administración como decidir el cese o cambio de adscripción de un empleado o funcionario, la adquisición de bienes muebles o inmuebles... pero son numerosas las que directamente afectan los intereses o derechos de los particulares o administrados..."<sup>4</sup>

No obstante ello, también es de mencionar que resulta tangible este poder en las facultades Constitucionales que tiene el Presidente de la República, las cuales obviamente por imposibilidad humana y material no puede desempeñarlas exclusivamente él mismo, sino que estas facultades las delega, en principio, en sus Secretarios de Estado, quienes toman decisiones por cuenta de aquél.

### **Poder de nombramiento**

"El poder de nombramiento consiste en la facultad discrecional que tiene el Presidente de la República y del cual está investido para designar a sus colaboradores inmediatos, nombrar a los secretarios de Estado, jefes de Departamentos de Estado, Procurador General de la República y

<sup>3</sup> BAEZ Martínez, Roberto. Ob. Cit. pág. 167.

<sup>4</sup> NAVA Negrete, Alfonso. Ob. Cit. págs. 121-122.

Directores de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal.<sup>5</sup> Dicha facultad se encuentra contemplada en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este poder es comprensible en virtud de que al elegir a través del sufragio, al titular del Poder Ejecutivo éste a su vez sea quien designe a sus colaboradores más cercanos y aún más, a los Secretarios de Estado, desprendiéndose así también una relación de jerarquía, siendo ésta una cuestión de carácter subjetivo, imponiendo al nombrado obligaciones de lealtad y obediencia hacia el Presidente de la República.

A este respecto, es de destacar lo señalado por Don Alfonso Nava Negrete a propósito de este poder: "hasta ahora el poder de nombramiento se ejerce con la discrecionalidad más absoluta. Igualmente el de remoción, sobre todo porque la mayoría de los servidores públicos son trabajadores de confianza, que equivale en el medio burocrático a decir: sin protección jurídica laboral. Es un poder que se ejerce generalmente por razones políticas, subjetivas y no de índole técnica o subjetiva..."<sup>6</sup>

### **Poder de mando**

"El poder de mando es la facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales, puede revestir cualquier acto verbal o escrito, por medio de memoranda, oficios, circulares y acuerdos. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior."<sup>7</sup>

Está claro que esta facultad jerárquica debe ejercerse con responsabilidad, atendiendo al principio jurídico de legalidad, ya que sería inconcebible que esta facultad sea de carácter ilimitado, es decir, las órdenes o mandamientos deben ser expedidos por el funcionario en ejercicio de sus funciones y dentro del ámbito de su competencia, sin que impliquen actos autoritarios o caprichosos dirigidos a situaciones específicas como ocurre comúnmente para cumplir con compromisos adquiridos o actuando con motivo de la satisfacción de intereses personales.

Otro aspecto debe considerarse de este tipo de manifestación de relación jurídica y es que el inferior jerárquico no está obligado a observar o a cumplir con todas las órdenes que vengan de su superior y en cambio,

<sup>5</sup> BAEZ Martínez, Roberto. Ob. Cit. pág. 168.

<sup>6</sup> NAVA Negrete, Alfonso, Ob. Cit. pág. 121.

<sup>7</sup> BAEZ Martínez, Roberto. Ob. Cit. pág. 168.

pueden cuestionar, por escrito dichos mandamientos si los consideran como actos carentes de legalidad.

### **Poder de revisión**

"El poder de revisión consiste en la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores, se puede ejercitar por medio de actos materiales o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que pueden llegar a la revocación, modificación o confirmación de esos actos."<sup>8</sup>

Es comprensible que todo superior jerárquico tenga la posibilidad de revisar el trabajo del inferior, como lo menciona el Doctor Roberto Báez Martínez, no como consecuencia, sino como una finalidad, el encontrar fallas en la emisión de un acto de autoridad y las consecuencias pueden ser las que se señalaron con anterioridad. Cabe hacer aquí la aclaración que tal acción no es un medio para impugnar los actos de autoridad, sino un instrumento de transparencia en la administración pública.

Por su parte el Doctor Alfonso Nava Negrete, refiere que el poder de revisión consiste "... en ver la oportunidad o la conveniencia con que deben actuar los inferiores; en valorar la eficiencia y la eficacia de las acciones administrativas y, finalmente, de preocuparse por la moral o ética que mueve la conducta administrativa... de oficio o a instancia de parte se puede realizar el poder de revisión..."<sup>9</sup>. De oficio, cuando se constituye en un sistema de auto control, a guisa de ejemplo podemos mencionar lo que ocurre en las revisiones periódicas que realiza la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a las Contralorías Internas en las diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, observando los sistemas de control, estándares de calidad de atención y el cumplimiento de los lineamientos que al efecto y para cada proceso administrativo se hubieren expedido. En los ordenamientos administrativos y en los reglamentos interiores de las unidades administrativas al referirse a las facultades de los servidores públicos se contienen estas atribuciones de revisión en sus diversas modalidades.

### **Poder de vigilancia**

"El poder de vigilancia es el hecho de supervisar el trabajo de los subordinados, vigilar material o jurídicamente a los subalternos. Cuando

---

<sup>8</sup> Idem, pág. 169.

<sup>9</sup> NAVA Negrete, Alfonso. Ob. Cit. pág. 127.

se comprueba que los inferiores fallan al cumplimiento de sus labores, surgen una serie de responsabilidades civiles, penales y administrativas. Tanto las primeras como las segundas pueden llegar a ser faltas, en relación con los otros particulares.<sup>10</sup>

Aunque resulta un poco confuso este poder con el de supervisión, considero que este abarca aún más aspectos que el anterior, no sólo el trabajo final del inferior, sino todos los aspectos y actos que el inferior emplea desde el inicio de los procesos propios de su función, su comportamiento al interior de la institución, la relación, en su caso, con sus compañeros y/o los particulares, también parte importante es el desempeño propio del puesto, vinculados con la preparación académica o perfil necesario. Aspectos todos ellos que debe considerar y cuidar el superior jerárquico, con apego a la normatividad aplicable a cada caso en concreto.

### **Poder para resolver conflictos de competencia**

"El poder para resolver conflictos de competencia se hace valer cuando algunas secretarías... no coinciden en el tratamiento que debe darse a la importancia e importación de ciertos artículos. En este caso, el Presidente tiene la facultad de decir, por conducto de la de Gobernación, a quién corresponde la competencia, acorde con el precepto 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal."<sup>11</sup>

### **Poder disciplinario**

"El poder disciplinario surge como consecuencia de los poderes de vigilancia y revisión. De tal poder deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimiento e ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento y suspensión, hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad lo amerite."<sup>12</sup>

Este poder es el que más importa respecto del objeto de estudio del presente trabajo, ya que como se destaca del concepto antes transcrito, deriva propiamente la justificación de la existencia de un código ético con las características propias de la norma jurídica, mismo que debe observar todo servidor público en el ejercicio de sus funciones públicas.

<sup>10</sup> BAEZ Martínez, Roberto. Ob. Cit. pág. 168.

<sup>11</sup> Idem, pág. 170.

<sup>12</sup> Idem, pág. 169.

El ilustre Doctor Alfonso Nava Negrete no contempla el poder de vigilancia, pero por lo referido respecto del poder disciplinario, se infiere que el primero está dentro del segundo, al señalar que el poder disciplinario "es el poder que tienen los órganos superiores para vigilar el trabajo que realizan los servidores públicos y comprobar que se lleve a cabo de acuerdo con las normas laborales de la burocracia... vigilar el cumplimiento de estos deberes, que pretenden asegurar un trabajo honrado, legal, eficiente y eficaz, es el ejercicio del poder disciplinario que deben acatar los superiores jerárquicos. Lo que quiere decir que este poder es un derecho pero a la vez es una obligación... la facultad sancionadora es inherente al poder disciplinario. La sanción es consecuencia natural de la indisciplina..."<sup>13</sup>

La complicación que tiene el ejercicio de la facultad sancionadora de Estado es provocada en gran medida por las diversas funciones que realiza el Estado en la actualidad, generando diversos tipos de relaciones jurídicas *sui generis*, haciéndose necesaria la emisión de ordenamientos especiales para cada tipo de organización laboral, independiente de la regulación administrativa que rige para todos ellos.

Quando se quiere encuadrar esta relación en el ámbito del derecho administrativo y del derecho laboral, sin embargo tienen puntos de referencia distintos, cuando el patrón es el Estado, el objeto de tal relación es el ejercicio del poder público, lo que excluye el principio del equilibrio entre el capital y el trabajo, esencia del Derecho Laboral, pero sin olvidar que la actividad de un empleado público tiende a expresar la voluntad pública, que tiene una trascendencia y un contenido diferente a la de aquél cuya actividad es solamente de trámite o de apoyo en los procesos de decisión. A todo esto, es de hacer mención de lo siguiente: "La razón de la diferenciación de las relaciones de trabajo que indiscutiblemente existen, respecto de los trabajadores del Estado con los trabajadores de la iniciativa privada podemos encontrar en la diferencia de objetivos de la parte patronal. Mientras que los objetivos de esta última están circunscritos a la obtención de utilidades, es decir que tiene finalidades esenciales de lucro, los del Estado se encaminan a servir y atender mejor al bienestar general, que es su obligación política y administrativa."<sup>14</sup>

Ello no implica que dejen de ser funciones realizadas por individuos que responden a intereses superiores de carácter público y de interés general, por lo cual es importante el establecimiento de un poder disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato constitucional.

<sup>13</sup> NAVA Negrete, Alfonso. Ob. Cit. págs. 129-130.

<sup>14</sup> CANTON Moller, Miguel. "Derecho del Trabajo Burocrático". Editorial PAC, S.A. de C.V., México 1988, pág. 95.

Como se mencionó al inicio del presente punto, la Constitución General señala enunciativamente cuáles son los principios rectores del servicio público y que todo aquél servidor público, en consecuencia, debe observar la salvaguarda de los mismos, tales principios son los siguientes, de conformidad con el artículo 113 constitucional: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. En la ley reglamentaria, es decir la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ni en ordenamiento alguno jerárquicamente inferior no se definen tales conceptos, lo cual sería de mucha utilidad para comprender su alcance y sentar un criterio uniforme de qué es lo que se debe entender por estos conceptos.

- "Legalidad *f.* Calidad de legal. Régimen político estatuido por la ley fundamental del Estado."<sup>15</sup>
- "Legal *adj.* Prescrito por la ley y conforme a ella. Verdíco, puntual, fiel y recto en el cumplimiento de su cargo."<sup>16</sup>
- "Honradez *f.* Calidad de honrado."<sup>17</sup>
- "Honrado, *da adj. y s.* Que procede con rectitud e integridad."<sup>18</sup>
- "Lealtad *f.* Calidad de leal."<sup>19</sup>
- "Leal *adj. y s.* Que guarda la debida fidelidad, incapaz de traicionar."<sup>20</sup>
- "Imparcialidad *f.* Falta de prevención, a favor o en contra, al considerar personas o cosas."<sup>21</sup>
- "Eficiencia *f.* Virtud y facultad para lograr un efecto determinado. Acción con que se logra este efecto."<sup>22</sup>

<sup>15</sup> Diccionario Enciclopédico Universal, Editorial CREDSA, Barcelona, España, 1998. pág. 2317, Tomo 5.

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Idem. pág. 2003. Tomo 4

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Idem. pág. 2315. Tomo 5

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Idem. pág. 2058. Tomo 4

<sup>22</sup> Idem. pág. 1328. Tomo 3

Acabado de ver lo que en el lenguaje común significan estos conceptos abstractos, pero que sirven de justificación en el sistema de responsabilidades e importantes en la formación de un código ético de conducta dentro del servicio público, a continuación se transcribirán algunos conceptos de los principios a los que hemos venido haciendo referencia.<sup>23</sup>

### 1.1.1. Legalidad

Independientemente del aspecto jurídico que implica este principio, su establecimiento para el ejercicio de la función pública rebasa el mandato contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, que ordenan el estricto apego al mandato legal como garantía individual, ya que en este caso no se trata de los actos que directamente afecten los derechos de los particulares, sino que la actuación del servidor público se ajuste a la ley, independientemente de su efecto en la esfera jurídica del gobernado, puesto que la legalidad en el ejercicio de la función pública, además de responder a un interés particular, queda establecida como un interés general.

Por su parte, en el Diccionario Jurídico, su autor Rafael de Pina Vara menciona que legalidad es un "sistema de normas que constituyen el derecho positivo de un país.// Calidad de legal de un acto, contrato o situación jurídica."<sup>24</sup>

### 1.1.2 Honradez

Este valor ha sido permanentemente exigido a quienes se encuentran en el ejercicio del poder público, particularmente respecto del manejo de los recursos del Estado, ya que tradicionalmente se han encontrado manifestaciones contrarias a él, que lesionan la confianza puesta en los funcionarios. Sin embargo, su contenido va más allá del aspecto económico, puesto que ella se impone como norma general de la conducta del servidor público, lo cual implica ajustar la actuación a principios morales que deben ser constantes en todo individuo.

---

<sup>23</sup> Guía para instauración del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Emitido por la Contraloría Interna en la Secretaría de Salud. Agosto 1997. págs. 11-12.

<sup>24</sup> DE PINA Vara, Rafael y DE PINA, Rafael. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 22ª edición, México 1996, pág. 353.

### **1.1.3. Lealtad**

La calidad de servidor público exige la entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la nación, independientemente de intereses particulares, de partidos o de sectas, se es leal con la institución pública que tiene a su cargo el ejercicio del poder del Estado.

### **1.1.4. Imparcialidad**

El ejercicio de la función pública no puede beneficiar a unos en perjuicio de otros, por lo que toda la actuación de los servidores públicos debe ser realizada sin preferencias personales.

### **1.1.5. Eficiencia**

Finalmente, se establece como principio la correcta utilización de los recursos del Estado, evitando el desperdicio por su inadecuada aplicación, lo cual perjudicaría a la población. Por tanto, todo servidor público en ejercicio de sus funciones deberá utilizar los recursos públicos, tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero, dedicándolos exclusivamente al fin para el que se le proporcionen, pues su desperdicio o desvío redundan en perjuicio de la función pública.

La actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, constituye un avance significativo hacia el logro de los objetivos de una administración pública transparente, eficaz y confiable, en la época de su expedición se utilizó como bandera política la tan conocida "renovación moral" pregonada durante la campaña política del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado y recogida en dicha ley como es palpable en su exposición de motivos, teniendo como principal exigencia social la de facilitar institucionalmente a los gobernados que fueran afectados por actos ilícitos o arbitrarios, la posibilidad de hacer valer sus derechos así como exigir a los servidores públicos que en el desempeño de sus cargos observen los principios aludidos en este punto de estudio.

"El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son

inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos."<sup>25</sup>

La Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional recoge y cristaliza estos principios en las 24 fracciones que componen su artículo 47, son obligaciones de carácter general para todo aquél servidor público que debe observar en el ejercicio de su cargo, las cuales serán estudiadas en su oportunidad.

## 1.2. Concepto de servidor público

El derecho mexicano dio un gran paso con la reforma que se realizó al Título Cuarto de la Constitución en diciembre de 1982, al fijar las bases para regular la responsabilidad de los trabajadores al servicio del Estado, atribuyéndole a estos la calidad de servidores públicos, con un enfoque diferente entre el Derecho Laboral y Laboral Burocrático, sujetándolo a un código de conductas, establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el artículo 47.

Sobre el particular, es de mencionar que en el seno de la Cámara de Diputados se presentó una discusión interesante respecto del cambio unificador del término "servidor público"<sup>26</sup>, entre los Diputados Antonio Gershenson y Miguel Angel Martínez Cruz (inscritos en contra) y Heriberto Batres (inscrito a favor). Por parte de los Diputados que se opusieron a la redacción propuesta de "servidor público", esencialmente señalaron lo siguiente: "... Se ha pretendido considerar obsoleta la categoría de funcionario público y sustituirla por la de servidor público... la modernización que supera la obsolescencia aquí consiste en que el mismo grado de lealtad que le debe un secretario de Estado al Presidente, se la debe el que barre la Secretaría de Estado..., se coloca a todos en la misma categoría de servidores públicos sin ninguna distinción y esta es la base sobre la cual viene una serie de leyes... hay una nula diferencia de trato entre el funcionario y el trabajador... no podemos estar de acuerdo en que se destruyan las bases de la organización sindical de los trabajadores del Estado, que se les nieguen sus derechos y que se les trate de la misma manera que se debía tratar, en todo caso a los funcionarios."<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1982.

<sup>26</sup> Diario de debates.

<sup>27</sup> Idem.

El Diputado Heriberto Batres García, señaló a favor de la reforma: -sobre el término "servidor público- "... es un concepto genérico, se engloban a todos aquellos trabajadores que sirven al Estado, lo mismo el de más alto rango que el más modesto empleado. Y esto es así, y es correcto, porque la ley que se expide o se emite para regular conductas que se expresan en un ámbito de acción, y por lo tanto, en esta primera definición, no podían quedar fuera todos los servidores públicos... la iniciativa fija los niveles de responsabilidad en que cada uno de ellos puede incurrir, y entonces plantea tres tipos de responsabilidad: lo que es denominado responsabilidad política, que da lugar al juicio político; lo que es propiamente la responsabilidad penal, y lo que son las responsabilidades del orden administrativo... a las primeras, al juicio político, están sujetos los que se conocen como altos servidores públicos... hay la responsabilidad penal que forma parte de todo este concepto de la responsabilidad del funcionario público y se introduce en esta iniciativa del Ejecutivo lo que se llama el delito del enriquecimiento ilícito... en esta iniciativa se busca recoger todos los principios jurídicos de alguna manera se mejoran también y están algunos de ellos, en nuestra Constitución, para darles ese sentido unitario que requiere la correcta impartición de justicia en el ámbito de los servidores del Estado..."<sup>28</sup>

Para autores como el Doctor Delgadillo Gutiérrez, nos dice que servidor público "... se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral."<sup>29</sup>

El artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos envía al artículo 108 Constitucional, que en sus párrafos primero y tercero enumera los servidores públicos a quienes se "enjuiciará" conforme al procedimiento administrativo disciplinario, cuando incurrir en alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 47 de esta Ley, tales servidores públicos son:

I.- Los representantes de elección popular, aquí podemos incluir a los Diputados y Senadores, de conformidad con los artículos 50, 51 y 56 de la Carta Magna. Entre estos se encuentran los representantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en términos de los artículos 122, base primera y apartado A, en relación con el 109 primer párrafo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevén que la materia de responsabilidades de los servidores públicos será

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 4ª edición, México 2001, pág. 86.

competencia del Congreso de la Unión en tratándose de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal.

II.- Los miembros de los Poderes Judiciales, en los que encontramos a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, de conformidad con los artículos 94 y 97 de la Constitución, a más de aquellos que determina la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Además se ubican en estos supuestos los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y los Jueces de Primera Instancia a que alude el artículo 122 Constitucional y los demás que señala la Ley Orgánica de dicho Tribunal.

III.- Funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal, involucra a los Secretarios de Estado, el Consejero Jurídico de la Federación y los Jefes de Departamentos Administrativos (hoy extintos), así como los titulares de las entidades paraestatales (artículo 90 de la Constitución), además de los que menciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, bien se trate de la administración pública centralizada o paraestatal.

IV.- Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, se emplea esta fórmula genérica para abarcar cualquier caso omitido y no excusar así a ningún servidor público de la observancia del Título Cuarto de la Carta Magna, mencionando que será sujeto de responsabilidad a toda aquella persona que desempeñe, cualquier empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, lo cual incluye cualquier nombramiento administrativo, como contratos laborales o incluso civiles, como sería el caso de quien presta sus servicios por honorarios para el Gobierno Federal, por lo que es viable que toda persona, independientemente que sea la causa que dio origen a la relación, puede incurrir en actos que afecten la actividad estatal y en consecuencia, ser susceptibles de responsabilidad administrativa.

IV.- Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales de Justicia locales.

Estos últimos serán responsables cuando incurran en violaciones a la Constitución y a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales y de conformidad con la parte final del artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son sujetos de la misma, además quienes manejen recursos económicos federales.

Como salvedad, 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, privilegio que se mantiene para la seguridad nacional al darle trato igualitario en la ley a quien tiene a su cargo la representación del Estado Nacional.

De este modo, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, al reputarse como servidores públicos, serán responsables por violaciones a la Constitución y las leyes federales que nos rigen.

Por lo anterior, con el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado se tendrá el carácter de servidor público, ya sea que desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios o designación de cualquier naturaleza.

En este orden de ideas, se puede agregar que el servidor público es toda persona que participa en el ejercicio de la función pública entendiéndose por ésta "la actividad en que se manifiesta el poder público del Estado, por lo que son funciones de imperio. La función pública sólo debe ejercerse por los Organos del Estado en actos de autoridad (funciones legislativas, administrativas y actos jurisdicciones). La función pública se distingue el servicio público en que aquélla sólo es ejercitable por los órganos estatales a través de actos de autoridad, o sea, unilaterales, imperativos y coercitivos. Ninguna de las tres funciones aludidas es delegable, ya que el servicio público aunque debe desempeñarse por el Estado, es susceptible de concesionarse a particulares y su finalidad, consiste no sólo en generar actos de autoridad legislativos, administrativos o jurisdiccionales, sino como su nombre lo indica, en satisfacer necesidades colectivas de diverso contenido."<sup>30</sup>

Al respecto, también es de considerar lo señalado por Guillermo Haro "Por lo que hace a la introducción que hace la última reforma del término "servidor público" éste nos parece correcto, ya que engloba en su totalidad a toda persona que de una u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública. Incluyendo inclusive a los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial... Este término uniformador nos ayuda enormemente para referirnos con mayor precisión al universo de personas ligadas con el Estado."<sup>31</sup>

<sup>30</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 5ª edición, México 1998, págs. 176 y 177.

<sup>31</sup> HARO Belchez, Guillermo. "La reforma de la función pública en México". 1986, Instituto Nacional de Administración Pública, pág. 213.

"La separación de las figuras de "empleado público" y "servidor público" ha resultado de gran dificultad, sobre todo por el hecho de que no en todas las ocasiones se dan en un mismo sujeto, ya que aunque todo empleado público tiene el carácter de servidor públicos, no todos los servidores públicos son empleados públicos."<sup>32</sup>

"Lo anterior resulta en razón de que, conforme al artículo 108 constitucional, toda persona que de alguna forma participa en el ejercicio de la función pública se le otorga la calidad de servidor público; y esa participación puede ser en razón de un cargo o comisión, que no le den el carácter de empleado público o trabajador al servicio del Estado."<sup>33</sup>

Luego entonces, el servidor público como se mencionó con anterioridad tiene su fundamento en el artículo 108 constitucional, cuya naturaleza atiende a la preservación de los valores fundamentales que deben estar presentes en el ejercicio de la función pública.

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

Asimismo, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123, apartado B Constitucional, reputa como trabajador a toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. Este ordenamiento regula las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y los del Distrito Federal y sus trabajadores, los que consecuentemente son servidores públicos.

Por lo tanto, el criterio para concebir el término de servidor público tiene sustento en la formalización de su relación laboral con el Estado, mas no así en la prestación de un servicio público, ya que no toda persona que preste un servicio público es servidor público, ni todo servidor público tiene como función un servicio público.

Con la denominación uniforme que se pretendió con la emisión de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente,

<sup>32</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. pág. 88.

<sup>33</sup> Idem.

al nombrar genéricamente "servidor público" a las personas que hemos venido aludiendo, en la práctica y doctrinariamente existe una diferencia notable, ya que encontramos dos tipos de servidores públicos: los funcionarios y los empleados propiamente dichos.

El Licenciado Sergio Monserrit Ortíz Soltero nos menciona sobre el particular que funcionario "Son los que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad"<sup>34</sup>, distinguiéndose los funcionarios o representantes por elección popular y los que son designados para ejecutar actos de gobierno y de autoridad. Respecto de los empleados, estos a *contrario sensu* no ejecutan actos de gobierno ni de autoridad, no tienen facultades de mando ni de dirección, pero que auxilian al desempeño de la función pública.

El ilustre jurista Gabino Fraga<sup>35</sup> nos menciona seis criterios de distinción recogidos de la doctrina:

1. La duración en el empleo, ya que los funcionarios son designados por un tiempo determinado y los empleados tienen carácter permanente.
2. La retribución, en cuanto a que los funcionarios pueden ser honoríficos los cargos, en tanto que los empleados reciben un salario remunerador.  
Criterio éstos que no parecen tener mucho sustento en la práctica.
3. La naturaleza de la relación jurídica, ya que para los funcionarios es de derecho público, para los empleados es de derecho privado.
4. Los funcionarios tienen el poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores.
5. El funcionario tiene sus facultades en la Constitución y el empleado en los reglamentos.
6. El funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el empleado supone una relación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública.

<sup>34</sup> MONSERRIT Ortiz Soltero, Sergio. "Responsabilidades legales de los servidores públicos". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2ª edición, México 2001, pág. 6.

<sup>35</sup> FRAGA, Gabino. Ob. Cit. págs. 129-130.

También el Doctor Alfonso Nava Negrete nos indica que efectivamente existe una diferencia sustancial distinguiéndose dos tipos de trabajadores, ya que en diversas legislaciones encontramos las expresiones de "servidor público" y "funcionario público", sin que en ninguna ley se digan sus diferencias "... el funcionario desempeña tareas de más responsabilidad que las que desempeña el empleado"<sup>36</sup>, también se apuntan otros criterios que dicho autor no considera convincentes para tal diferenciación, pero, señala lo siguiente: "el funcionario público para que lo sea, debe: a) representar al órgano administrativo y b) tener poderes de decisión o resolución en los asuntos administrativos. Estas dos características no las tiene el empleado público que sólo prepara, coadyuva, para que se tome la decisión o en su caso, interviene para la ejecución de esta última..."<sup>37</sup>

Por último, es de mencionar que resulta aplicable la tesis emitida por el Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito.- Séptima Epoca.- Informe 1986, Parte III.- Publicada en el Semanario Judicial de la Federación página 541, que refiere:

**"SERVIDORES PUBLICOS. COMPROBACION DEL CARACTER DE.-** Para acreditar el carácter de servidores públicos de los acusados, no es la prueba documental, correspondiente a sus respectivos nombramientos, la única para demostrar el elemento a que se refiere el artículo 222, fracción I del Código Penal Federal, sino que basta que por cualquier medio conste, de manera indubitable, que se está encargando de un servicio público.

*"Amparo en revisión 44/86. Respicio Mejorada Hernández y Coagraviados. 10 de marzo de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Murillo Delgado. Secretaria: María Cristina Torres Pacheco."*

### 1.3. Concepto de servicio público

Los elementos tradicionales que encontramos en un Estado moderno, comprenden al territorio, al pueblo y al gobierno, entendiéndose éstos en primer término como territorio a aquél espacio físico o área geográfica de un país, en dicho elemento espacial encontramos al pueblo como esa agrupación de seres humanos que en su conjunto se le denomina pueblo, incluyendo claro está a los gobernantes y a los

<sup>36</sup> NAVA Negrete, Alfonso, Ob Cit. pág. 201.

<sup>37</sup> Idem, pág. 202.

gobernados que habitan en un determinado territorio y que se encuentran sometidos al poder del Estado

Para entender y poder dar un concepto de servicio público debemos forzosamente estudiar en forma breve los orígenes y evolución, así como su justificación filosófica. Efectivamente, la teleología del Estado, entendida ésta como los fines que persigue la propia entidad, el hombre como señalaba Aristóteles es un animal social, dominado por la fuerza y necesidad de cohesión social, entendiéndose de esta forma la aparición de instituciones sociales y políticas.

Por su parte el destacado doctrinario Andrés Serra Rojas menciona que "La idea de un poder dominante en la comunidad, se ve justificado por los fines superiores, que en el transcurso de la historia se le asignan, dándole unidad a la vida pública y estimulando su desarrollo social, económico y político."<sup>38</sup>

Todos los Estados modernos buscan finalidades, satisfacer a quienes integran el elemento humano de esa gran organización, no sería imaginable que una organización, ni menos un Estado no tengan fines trazados, aquí es donde entra el concepto abstracto y subjetivo del bien social que cada comunidad busca a favor de sus integrantes. Cada sociedad busca de forma distinta el bien común de acuerdo a sus diversos rasgos culturales, condiciones económicas y políticas, como bien lo menciona el Doctor Andrés Serra Rojas en su libro "Teoría del Estado", el bien común no es algo que se encuentre escrito en alguna parte, sino que es parte de una lógica que históricamente una sociedad busca lograr su superación personal.

El bien social se transforma en bien común cuando el Estado lo incorpora a su círculo de fines. Luego entonces, la sociedad humana es la base del Estado, se caracteriza y se distingue de otras agrupaciones humanas distintas de la sociedad política, por la presencia de otros elementos constitutivos y de esta forma aparece el poder que aunque derive de la misma sociedad estatal, su ejercicio compete a un grupo de hombres, por su parte Francisco Porrúa Pérez nos da tres elementos o categorías con que cuenta el bien público:<sup>39</sup>

1. Necesidad de orden y de paz para contrarrestar el "egoísmo de seres humanos por los bienes materiales" par evitar la anarquía y una de las herramientas para lograrlo es el derecho.

<sup>38</sup> SERRA Rojas, Andrés. "Teoría del Estado". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 14ª edición, México 1998. pág. 334.

<sup>39</sup> PORRUA Pérez, Francisco. "Teoría del Estado". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 31ª edición, México 1999. págs. 283-286.

2. Necesidad de coordinación, que también es orden pero desde un punto de vista especial. Este punto de vista debe considerarse desde las diversas actividades desarrolladas por los particulares (espirituales, económicas) no consideradas en aspectos de lucha pero que si no es bien orientada conduce a la anarquía.
3. Necesidad de ayuda, de aliento y eventualmente de suplencia de actividades privadas. Es la intervención directa del Estado en ciertas funciones de interés general, ya sean económicas, culturales o de beneficencia.

El Estado satisface sus necesidades de la colectividad por medio de los servicios públicos, de forma directa e indirecta. La forma directa es la general y la indirecta es la excepción; ahora bien, esta última surge en virtud de la concesión. Se considera que el Estado por medio de la descentralización y en virtud de una concesión autoriza a una persona moral o física para que preste un servicio público. Dichos concesionarios con prestadores de un servicio público, deben contar con una personalidad jurídica propia e Independiente del Estado, poseen un patrimonio propio y el mismo Estado es quien debe vigilar la correcta prestación del servicio público.

De todo esto, cabe mencionar que no toda la actividad del Estado son servicios públicos como lo menciona acertadamente el ilustre jurista Gabino Fraga al señalar que: "... al impugnarse la teoría expuesta del servicio público afirmamos que es indudable que dentro de la actividad del Estado se pueden distinguir dos maneras de realizarla: una, dando órdenes, otra, prestando servicios. Estas dos actividades no son fácilmente confundibles ni pueden ser comprendidas en una misma denominación. Así por ejemplo no puede dudarse hay una gran diferencia entre el control que el Estado ejerce sobre la enseñanza o beneficencia que imparten los establecimientos privados, y el servicio que el propio Estado presta al abrir una escuela oficial o fundar una casa de asistencia pública."<sup>40</sup>

En la misma obra, Don Andrés Serra Rojas, citando a George Jellinek respecto de los fines del Estado, menciona los siguientes:<sup>41</sup>

- a) El bienestar del individuo y de la colectividad manteniendo y protegiendo su existencia.

<sup>40</sup> FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 33ª edición. México 1994. págs. 22-23.

<sup>41</sup> SERRA Rojas, Andrés. Ob. Cit. pág. 364.

- b) Asegurar la libertad, la seguridad y el mantenimiento de la vida del derecho.
- c) Darle a la comunidad condiciones exteriores favorables bajo las cuales puedan desenvolverse algunas actividades vitales que no están, ni pueden estar, bajo la influencia directa del Estado, como las artes, la moralidad, la ciencia y el sentimiento religioso.
- d) Conservar, ordenar y fomentar, las manifestaciones sistemáticas de la vida solidaria de los hombres.
- e) Defensa del territorio contra los posibles ataques externos, propendiendo al mismo tiempo por el prestigio internacional.
- f) Asegurar los servicios públicos.

Es conveniente señalar aquí que en la administración la autoridad no se enfoca a su papel en la actividad política o de gobierno, sino que también se manifiesta por medio de esta actividad, la administración.

"Administrar es proveer, por medio de servicios a la satisfacción de los intereses que se consideran incluidos en la esfera del Estado y del bien público."<sup>42</sup>

"La administración se enfoca a la protección de intereses. Es un grado intermedio entre el gobierno y los gobernados. El gobierno en cambio, se dirige en forma directa hacia las personas."<sup>43</sup>

Para Hermann Heller "La función del Estado consiste pues en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de interés dentro de una zona geográfica, la cual en tanto exista un Estado mundial aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante."<sup>44</sup>

Después de esta reseña relativa a la justificación de la función pública que está íntimamente ligada con el concepto de servicio público, podemos decir que entendemos gramaticalmente por servicio: "acción y efecto de servir... mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o

<sup>42</sup> HELLER, Hermann. "Teoría del Estado". Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión. México 2000, pág. 305.

<sup>43</sup> Idem. pág. 306.

<sup>44</sup> Idem. pág. 260.

persona. Utilidad o provecho que resulta a uno de los que otro ejecuta en atención suya. Organización y persona destinados a cuidar intereses o a satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada."<sup>45</sup>

Y público que significa "notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan en unas mismas aficiones o preferencias o concurren a determinado lugar."<sup>46</sup>

Existen caracteres importantes que distinguen al servicio público de acuerdo con el jurista Miguel Acosta Romero, a saber:<sup>47</sup>

- a) Una actividad técnica, encaminada a una finalidad.
- b) Esa finalidad es la satisfacción de necesidades básicas de la sociedad, es de interés general, que regula el Derecho Público, pero que en opinión de algunos tratadistas, no hay inconveniente en que sea de Derecho Privado.
- c) La actividad puede ser realizada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).
- d) El régimen jurídico que garantice la satisfacción, constante y adecuada de las necesidades de interés general; régimen jurídico, que es de Derecho Público.

En este orden de ideas, resulta muy práctico y entendible el concepto de lo que es servicio público que nos menciona dicho doctrinario y que considera que "es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por particulares (mediante concesión)."<sup>48</sup>

En cuanto a los diversos tipos de servicios que el Estado mexicano brinda a sus habitantes bastaría con asomarse a la normatividad que regula cada uno de ellos para poder comprender esa gran gama, a pesar de que muchos de ellos se han concesionado a los particulares, pero que los mismos deben ser vigilados y regulados por el mismo Estado, por lo

<sup>45</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>46</sup> Idem.

<sup>47</sup> ACOSTA Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 14ª edición. México 1999. págs. 967 y 968.

<sup>48</sup> Idem, pág 968.

cual no se desentiende del todo de dichos servicios y por ende, deben existir autoridades encargadas de ello. Los más importantes y que podemos mencionar a guisa de ejemplo serían los de seguridad social, salud, educación, impartición de justicia y de seguridad pública.

#### 1.4. Concepto de responsabilidad.

El término responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre juristas, existen diversas teorías que explican sus fundamentos y alcances, prácticamente todas las teorías del derecho coinciden en señalar que la responsabilidad constituye un concepto jurídico fundamental. Sin embargo, la noción de responsabilidad no es exclusiva del lenguaje jurídico, también se utiliza en otras materias como la ética, la religión y en general en el lenguaje ordinario, para poder determinar el significado de responsabilidad es necesario hacer alusión a aquellos usos del concepto en cuestión y que están presupuestos a la noción jurídica de responsabilidad.

"La expresión surge del latín *respondere*, que significa -estar obligado-<sup>49</sup> también significa prometer, merecer, pagar, así, *responsalis* quiere decir el que responde (fiador). En un sentido más restringido *responsum* (responsable) alude al obligado a responder de algo o alguien. *Respondere* se encuentra ligado con *spondere*, la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por lo cual alguien, en el derecho romano antiguo asumía una obligación, así como *sponsio*, la palabra más antigua de la obligación.

En el uso moderno de la palabra responsabilidad, es más amplio y aunque relacionado con el significado originario de *respondere* y *spondere* puede tener varias acepciones, entre las que podemos señalar: 1) como deberes de un cargo (presupone cierta discrecionalidad); 2) como causa de un acontecimiento; 3) como merecimiento, reacción o respuesta (responder de algo o pagar por algo); 4) como capacidad mental (ser responsable de los actos de uno).<sup>50</sup>

El significado que recoge la dogmática jurídica es, que un individuo cuando, de acuerdo al orden jurídico, es susceptible de ser sancionado, en este sentido la responsabilidad, presupone un deber, del cual debe responder el individuo, sin embargo no debe confundirse con él, el deber o

<sup>49</sup> BOFFI Boggero, Luis María. Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XXIV, Editorial Deriskill, S.A., Argentina. pág 790.

<sup>50</sup> Ob. Cit. pág. 2825

la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir es el sujeto obligado.<sup>51</sup>

De ahí que es responsable de un hecho ilícito o falta, aquél individuo que debe sufrir las consecuencias de sanción que al hecho ilícito se imputan. Por regla general, el autor de un delito o falta y el responsable son el mismo individuo; sin embargo no siempre es así, puede suceder que el autor de un ilícito o de la falta y que los responsables sean otros, es decir, que otros deban de sufrir las consecuencias de sanción correspondientes, de conformidad con una norma jurídica.<sup>52</sup>

Existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad: una llamada de responsabilidad por culpa y la conocida como objetiva o absoluta. En el caso de la primera, la aplicación de las sanciones al individuo considerado como responsable, supone culpa por parte del autor del delito o falta, eso es, las consecuencias de la sanción se aplican al responsable cuando tuvo la intención de cometerlo o bien, cuando habiéndolo previsto no lo impidió; a la responsabilidad objetiva, por el contrario, no le importa la culpa del autor, basta que el acto u omisión que se realice, con sin culpa del autor, para que se apliquen las consecuencias de la sanción al individuo considerado responsable.<sup>53</sup>

Responsabilizarse, será entonces responder por los propios actos, es decir, estar obligado a satisfacer la pena o sanción correspondiente a un daño o culpa, de esta misma interpretación, responsable es aquel que está obligado a responder de ciertos actos particulares. En materia administrativa se enmarcan como causas de responsabilidad el incumplimiento de algunas obligaciones contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esta situación particular de los servidores públicos con el Estado y frente a una participación activa en la función pública que éste desempeña y para la observancia de la normatividad aplicable en cada caso hace que se deriven responsabilidades a favor de los afectados o del propio Estado, las cuales pueden ser de distinta naturaleza, en razón de los ordenamientos legales.

"La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden penal o de orden administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace

---

<sup>51</sup> Idem

<sup>52</sup> Idem

<sup>53</sup> Idem

responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal.<sup>54</sup>

En este contexto, es de mencionar que si un servidor público en el ejercicio de sus funciones comete un delito, la responsabilidad va a ser de carácter penal, sin perjuicio de las otras tres en que pudiere incurrir; si la conducta del servidor público ataca intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos puede originarse la responsabilidad política, o bien, si incumple con las obligaciones previstas en la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, incurriría en una responsabilidad de carácter administrativo, también es de importancia destacar en nuestro trabajo la responsabilidad de carácter civil y lo apuntado por el Licenciado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez cuando menciona "Independientemente de estos tres tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la *Lex Aquilia* de que "aquél que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo", tal como lo establece el artículo 1910 del Código Civil Federal, al regular la responsabilidad civil, en el que se plantea la exigencia de una acción (positiva o negativa) que cause daños en la esfera jurídica de una persona que actúa sin derecho y sin otra justificación, como sería el caso fortuito y la fuerza mayor, y además incluye la posibilidad de que el daño se produzca por un obrar en contra de la buenas costumbres."<sup>55</sup>

Así pues, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos está integrado por cuatro tipos de responsabilidades. "La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esa Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos... Ese sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa..."<sup>56</sup>

A este respecto es de citar las siguientes tesis aisladas:

*"Novena Epoca*

*Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.*

<sup>54</sup> FRAGA, Gabino. Ob. Cit. pág 169.

<sup>55</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, Ob. Cit. págs. 23-24.

<sup>56</sup> Según exposición de motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1992.

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*  
 Tomo: X, Agosto de 1999  
 Tesis: IV.1o.A.T.16 A  
 Página: 799

**"SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL).**  
 El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.).

**"PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.**

"Revisión fiscal 31/99. Contraloría Interna en la Secretaría de Energía. 1o. de junio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: José R. Medrano González. Secretario: José Manuel de la Fuente Pérez."

"Novena Epoca  
 Instancia: Pleno  
 Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*  
 Tomo: III, Abril de 1996  
 Tesis: P. LX/96  
 Página: 128

**"RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.** De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

"Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortíz.

"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis."

"Sexta Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: Tercera Parte, LII

Página: 132

**"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, ES INDEPENDIENTE DE LA PENAL.** La circunstancia de que cierta conducta no haya configurado un delito, no es obstáculo para que pueda ser estimada indebida desde el punto de vista civil o administrativo, y para que, por consiguiente, se exija el resarcimiento del daño ocasionado con ella, sin que quepa argüir en contrario que la absolución decretada por el Juez de la causa penal alcanza a la exigencia de índole administrativa formulada por las autoridades fiscales al través de las resoluciones cuya nulidad se demande. Ciertamente la reparación del daño, como resultado de la comisión de un delito y de la comprobación de la responsabilidad de aquel a quien se condena al respecto, forma parte de la pena, por lo que si el juez de la causa absuelve del delito, necesariamente tendrá que absolver también de tal reparación, sin prejuzgar desde luego acerca de si dicha reparación es o no exigible separadamente por las vías civil o administrativa, en relación con las cuales no se haya ejercitado acción alguna ante dicho Juez. No hay, pues, que confundir la responsabilidad proveniente de delito, que puede acarrear la consiguiente obligación de reparar el daño como consecuencia de la sentencia pronunciada por el Juez penal que haya conocido del caso, con la responsabilidad derivada de un ilícito civil, que puede validamente exigirse sin vinculación con aquella. Así lo establecen los artículos 47 y 48 de la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, que estatuyen, respectivamente, que "Las responsabilidades que se constituyan a los funcionarios, empleados y agentes de la Federación con manejo de fondos, valores o bienes... tendrán por objeto indemnizar al Fisco por los daños y perjuicios que le ocasionen los mismos como resultado de las irregularidades que cometan en su actuación..." , y que dichas responsabilidades "se constituirán y exigirán administrativamente, con independencia de las de carácter penal en que también se incurriere y de las determinaciones que llegaren a dictar las autoridades judiciales acerca de los hechos que la originen...".

"Amparo en revisión 1055/61. Carlos Bejarano y García. 5 de octubre de 1961. Mayoría de 4 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez."

"Quinta Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: CXIII  
 Página: 407

**"FUNCIONARIOS, RESPONSABILIDAD PENAL Y ADMINISTRATIVA DE LOS.** La simple lectura de los artículos 5o., de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y 48 y 49 de la Ley de la Contaduría de la Federación, revela con toda claridad que el legislador en uno y otro de los ordenamientos mencionados estableció, de una manera definitiva, que la responsabilidad penal es diversa e independiente de la de orden administrativo. Ahora bien, el principio establecido en los preceptos primeramente citados no admite excepción alguna y, por lo tanto, no puede decirse que por el hecho de haber requerido la Secretaría de Hacienda la intervención de la autoridad judicial en un caso, quedó obligada a sujetarse a las determinaciones dictadas por dicha autoridad.

*"Revisión fiscal 36/52. Rodríguez Verdín Antonio. 4 de agosto de 1952. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Octavio Mendoza González. La publicación no menciona el nombre del ponente."*

#### 1.4.1. Responsabilidad política

Esta responsabilidad está determinada por ciertas conductas por las que un servidor público en el ejercicio de sus funciones pueden afectar los "intereses públicos fundamentales y a su buen despacho", derivando en este tipo de responsabilidad y en consecuencia, en una sanción. No todos los servidores públicos son sujetos de responsabilidad política, sino que algunos por sus características, al integrar un poder público, por su jerarquía o por la naturaleza de las funciones que desempeña, en general, son todos aquellos que desempeñan funciones o facultades de gobierno y de administración y que, por tanto, su actuación evidentemente trasciende en la vida del país.

"En realidad, cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios se hace referencia de manera preferente a las sanciones políticas o de carácter penal, en virtud de que las administrativas y patrimoniales se encuentran dispersas en numerosas disposiciones y en procedimientos muy disímolos, además de que abarcan a todos los que prestan sus servicios a los entes públicos descentralizados, e inclusive en

algunos supuestos se aplican también a los directivos de las empresas de carácter público.<sup>57</sup>

“En sentido estricto la responsabilidad política y penal está relacionada con la inviolabilidad y la inmunidad de algunos funcionarios que se consideran de alta jerarquía y que por tanto deben estar sometidos a un sistema específico de destitución o castigo, en virtud de la importancia de sus atribuciones, a fin de que, por una parte, no pueden ser objeto de percusiones que impidan el ejercicio de sus funciones, y por la otra, que no se sustraigan, debido a su posición, a las sanciones establecidas por los ordenamientos legales para las infracciones o por los delitos o faltas que cometan. Es decir, son dos aspectos de un mismo sistema en el cual figura la inmunidad desde un ángulo y la responsabilidad política y penal desde el otro.”<sup>58</sup>

Al respecto, podemos concluir que la responsabilidad política es limitada en cuanto a los sujetos, ya que no todos los servidores públicos pueden incurrir en este tipo de responsabilidad, esto es en razón de su propia naturaleza, ya que se trata de servidores públicos que tienen atribuciones de gobierno y de administración y que sus actos trascienden de manera significativa en la vida política del país, pudiendo afectar como lo menciona la Ley Reglamentaria, los intereses públicos fundamentales.

Dichos sujetos, se encuentran mencionados en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que dispone:

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

<sup>57</sup> BUNSTER, Alvaro y BARRAGAN, José. “Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado”. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1ª edición, México, pág. 60.

<sup>58</sup> Idem.

*estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos."*

Aquí cabe mencionar que destacan los Directores Generales de los organismos descentralizados y por ello, encuentra justificación como se expresa en la propia Exposición de motivos de la propia ley reglamentaria, ya que en esa época se dio un gran auge a este tipo de entidades de la administración pública, dada la trascendencia de las mismas en la vida económica y social en el contexto de las estrategias políticas seguidas por el entonces Presidente de la República, en cuanto a la proporción de los recursos económicos presupuestales que estaba destinados a las mismas entidades. Este criterio, sigue teniendo vigencia en la actualidad, no obstante que ante la venta de la gran mayoría de las empresas de participación estatal mayoritaria, las restantes siguen significando importancia para las finanzas públicas.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, únicamente pueden ser sujetos de esta responsabilidad por violaciones graves a la propia Carta Magna y a sus leyes reglamentarias, así como por manejo indebido de fondos y recursos federales, siendo esta resolución que ponga fin al juicio político meramente de carácter declarativo, debiendo informar a las legislaturas locales correspondientes dicha resolución.

En el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se señalan enunciativamente las causales de procedencia del juicio político, pretendiendo de esta forma no ser tan subjetiva en la interpretación de qué es lo que debemos entender por "perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho", sin que por ello deba ser suficiente como se observa a continuación:

- I.- El ataque de las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones;
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes

federales cuando cause perjuicio grave a la Federación, a uno o varios Estados de la misma sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las Instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y;

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

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

Este juicio puede iniciarlo cualquier ciudadano, "bajo su más estricta responsabilidad", estableciendo como formalidad el que deba ser por escrito e interpuesto ante la Cámara de Diputados en las situaciones que antes ya hemos visto. No únicamente se establece que pueda presentarse por sí sólo el referido escrito, sino que además debe ir acompañado de los medios probatorios con los que se consideren suficientes para establecer la existencia de la responsabilidad política, por lo cual las denuncias anónimas no podrán producir efecto alguno.

También es de destacar que este tipo de juicio únicamente puede iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de concluir sus funciones.

La Cámara de Diputados es la facultada para el sustanciamiento del procedimiento, actuando como órgano instructor y de acusación y la de Senadores actúa como jurado.

El juicio político se sigue en primera instancia ante la Cámara de Diputados, la que se erige como acusador, mismo que practica las diligencias necesarias para la confirmación del ilícito, otorgando la garantía constitucional de audiencia al inculpado, procediéndose a la formulación de conclusiones para determinar la inocencia o presunta responsabilidad de dicho encausado, para el caso de que la resolución sea acusatoria se designa una comisión, la cual sostiene el fallo ante la Cámara de Senadores, en la que se analiza el expediente respectivo, dando intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión Acusadora, formulando sus conclusiones, las que son presentadas ante el Jurado de Sentencia, formado por la Cámara de Senadores, a fin de que escuche a las partes procediéndose a la votación, misma que no deberá ser menor de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión, como una mayoría calificada.

"Por la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, el juicio político se atribuye a un cuerpo político, conforme al procedimiento contenido en los Capítulos II y III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las que se desarrollan las bases establecidas por el artículo 110 de la Constitución Federal, y que puede ser iniciado dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones."<sup>59</sup>

A este procedimiento en lo no previsto, por disposición del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente las del Código Penal.

#### 1.4.2. Responsabilidad administrativa

Para iniciar el estudio de esta responsabilidad, hay que partir del hecho de que en la Carta Magna vigente, en el artículo 109 fracción III establece: "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos que por sus actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones". Acorde con esto, el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se denomina "Responsabilidades Administrativas", iniciando con la delimitación del ámbito personal de validez del ordenamiento e instituyendo el código de conducta ético en el servicio público.

En este tipo de responsabilidad se conceptualiza como la conducta indebida en la que incurren los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones por el incumplimiento del marco legal inherente a su cargo.

La regulación de la responsabilidad administrativa en nuestro país es relativamente de reciente creación, pues la responsabilidad de los trabajadores al servicio del Estado, se había encausado primordialmente a los aspectos político y penal, no desarrollándose adecuadamente la administrativa en buena medida porque ni el constituyente de 1857, ni el de 1917 la establecieron de manera clara y precisa, las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente, tampoco la regularon dejándose al derecho laboral el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública.

<sup>59</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Ob. Cit. pág. 37.

De ahí la trascendencia de las reformas a legales a finales de 1982, en donde se fijaron tanto la naturaleza, el objeto y la finalidad del régimen de responsabilidades administrativas en razón del interés del Estado, de proteger los valores esenciales de la función pública.

La responsabilidad administrativa se presenta cuando un servidor público en el ejercicio de sus funciones incumple con las obligaciones inherentes al servicio público dejando de lado los principios que rigen el mismo y que vimos con anterioridad. Estas obligaciones de carácter general, están contenidas en un listado y que se conoce como el código ético de conducta inserto en la Ley Reglamentaria en su artículo 47, el cual a continuación se transcribe:

*"Artículo 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas;*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él,

*su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;*

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

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

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

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

*"XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos*

establecidos por la Ley;

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

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

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

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

"XXIII.- Abstenerse en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisición, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrar pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público y,

"XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos."

Ahora haremos una clasificación de las obligaciones antes transcritas conforme a los principios rectores del servicio público:

### *Legalidad*

- a) Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes programas y presupuestos correspondientes a su competencia.

Esta obligación no está dirigida a todo servidor público, ya que únicamente se encuentra enfocada a algunos, esto en relación con las funciones que desempeñan, toda vez que estos deben tener entre sus atribuciones la formulación y/o ejecución de planes, programas y presupuestos "correspondientes a su competencia".

En este sentido, existen áreas dentro de las Dependencias y Entidades que se encargan de la programación, planeación y de lo relacionado con el presupuesto de las mismas, de acuerdo con las necesidades y objetivos de cada una de ellas, no obstante en términos generales podemos mencionar las siguientes: Difusión de políticas, lineamientos, directrices, criterios técnicos relativos a la programación y presupuestación; instrumentación de controles y evaluación del ejercicio presupuestal de la Dependencia o Entidad; participación en la elaboración de los manuales de organización generales y específicos y de procedimientos; integración y formulación de los programas operativos anuales y anteproyectos del presupuesto en base a los lineamientos que expide la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; determinación de estructuras orgánicas de las Dependencias o Entidades; llevar a cabo el proceso de presupuestación; realizar la operación financiera de la Dependencia o Entidad e integrar, elaborar y presentar la cuenta pública de la Hacienda Pública Federal de la Dependencia o Entidad.

En tales circunstancias, existen ordenamientos jurídicos en los que se norma o regula la actividad de planeación, programación y presupuestación, por lo que el incumplimiento de estos genera responsabilidad administrativa a cargo del servidor público que teniendo atribuciones en estas materias, incumpla con sus obligaciones.

- b) Cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo recursos económicos.

Al igual que la anterior obligación, ésta se dirige a cierto tipo de servidores públicos, específicamente a todo aquél que maneje recursos económicos públicos, obligando a estos a observar disposiciones jurídicas que regulan la aplicación o ejercicios de los presupuestos que se asignan a las diversas unidades administrativas, tal es el caso, por ejemplo de la

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley de Ingresos, etc. Esta obligación es de vital importancia para constreñir al servidor público que dentro de sus funciones se encuentre la administración o aplicación de los recursos económicos, vigile en todo momento por su correcto ejercicio a efecto de evitar que se produzca algún detrimento al Erario Federal.

- c) Ejercer sus facultades dentro del marco legal de la legislación que rija su actuar.

Esta es una típica obligación de carácter general para todo servidor público, ya que por razones de seguridad jurídica a los gobernados, consistente en que todo aquel que ocupa un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal debe ejercer ciertas funciones perfectamente delimitadas, ya sea en un reglamento interior o en manuales de organización en el que se prevean las funciones de cada uno de ellos. Si el servidor público realiza conductas en el ejercicio de sus funciones que no sean las que expresamente se le confieran, estará incurriendo en responsabilidad administrativa.

- d) Utilizar la información reservada a la que tenga acceso por su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para el cumplimiento de las funciones públicas.

La mayoría de los servidores públicos tienen acceso en forma directa a la información que es de su conocimiento en razón, precisamente, de su empleo, cargo o comisión y los demás, por la naturaleza propia de sus funciones –por ejemplo un chofer, un camillero, etc.- se entiende que no manejan información. Esta obligación, como se señala está dirigida a todos lo que por razón de su empleo, cargo o comisión obtienen. Es clara la obligación de discreción consistente en una utilización de dicha información única y exclusivamente para el cumplimiento de las funciones de dicho servidor público dentro, sin que le sea permitido hacer uso de la misma en su provecho o beneficiando a un tercero. Inclusive el servidor público dentro de su propio centro de trabajo y con las personas con las que tenga relación con motivo de éste, debe ser discreto, ya que aún sin quererlo, la información pudiere trascender inclusive hacia el exterior de la propia unidad administrativa, quedando latente la posibilidad de que se hiciera mal uso de ella.

- e) Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de haber concluido el periodo para el cual se le designó o en su defecto, abstenerse de ejercer las funciones que tenía

asignadas cuando, por cualquier otra causa, hubiere cesado.

Resulta lógica la obligación en el sentido de abstención antes citada, al prohibir que un servidor público continúe en el desempeño de la función pública si ya ha terminado el periodo por el cual fue designado o bien que la relación laboral termine por otra causa diferente a la antes señalada, es decir, por cese, destitución, inhabilitación, en su caso, ya que no sería permisible que un servidor público ejercitara ciertas funciones si no está obligado jurídicamente con la Dependencia o Entidad.

- f) Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Fue introducido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente, con la finalidad de "completar y modernizar la manifestación de bienes de los servidores públicos que rige la Ley en vigor para que se asegure su operatividad y eficacia. Así se evita el desvío de imponer a todo servidor público la obligación de manifestar sus bienes al asumir el cargo y al dejarlo de desempeñar, pues el volumen y la irrelevancia de la información que se generaba, impedía su cabal cumplimiento..."<sup>60</sup>

Resulta entonces conveniente transparentar la función de ciertos servidores públicos, inclusive en lo referente al patrimonio de cada uno de ellos, el hacer "público", los bienes con los que cuenta y que se declaran al inicio y a la conclusión de sus cargos, así como la realizada en forma anual, todo ello para poder percatarse con oportunidad de posibles conductas contrarias a derecho que hagan incrementar ilegítimamente el patrimonio de dichos servidores públicos.

De conformidad con el artículo 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de compete a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y conforme a lo señalado en el artículo 21 fracción II del Reglamento Interior de la Dependencia del Ejecutivo Federal en mención, compete a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos. El incumplimiento en la presentación de las declaraciones de inicio, conclusión y anual trae como consecuencia, sanciones administrativas,

<sup>60</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1982.

incluso si manifiesta datos o información falsa. En el artículo 80 de la referida Ley Federal indica quiénes están obligados a presentar declaración de situación patrimonial y adicionalmente, los servidores públicos que se señalan en el "ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINAN LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE DEBERÁN PRESENTAR DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL EN ADICIÓN A LOS QUE SEÑALAN EN LA LEY DE LA MATERIA", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 1997.

- g) Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo conforme a la competencia de ésta.
- h) Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

Estas obligaciones merecen el mismo comentario, ya que la finalidad de las mismas es dar fuerza a las determinaciones adoptadas, tanto por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que de lo contrario no habría apoyo jurídico para garantizar el ejercicio de las funciones que ambas tienen encomendadas en sus respectivos ámbitos de competencia.

- i) Informar al titular de la dependencia, o en su caso, al titular de la entidad, de los actos u omisiones que cometan los servidores públicos sujetos a su dirección, cuando incumplan alguna de las obligaciones señaladas en el artículo 47 de la Ley Reglamentaria o de las normas que al efecto se expidan.

Esta obligación va dirigida a los responsables de un área administrativa determinada al señalar como obligación la de denunciar actos u omisiones de sus propios inferiores jerárquicos. Esto es lo que se considera como la facultad del superior de vigilar el comportamiento y desempeño de sus inferiores, también se convierte en una obligación de su parte cuando al observar una conducta irregular de aquellos, sea quien fuere, tiene que hacerlo del conocimiento del Titular de la Dependencia o Entidad, ya que de lo contrario, al consentir dichos actos también incurre en responsabilidad administrativa. Esta obligación facilita de alguna forma

el trabajo de las Contralorías Internas, al coadyuvar en la detección de conductas nocivas para el servicio público.

- j) Abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

Es una disposición que deja abierta la posibilidad de tomar en consideración todas aquellas obligaciones que se encuentran codificadas en otros ordenamientos legales cuyo campo es menos general. En este sentido, el código de conducta que se estudia no es limitativo, sino que las vincula con otras obligaciones dispersas.

- k) Abstenerse de inhibir al quejoso en la presentación de la queja o denuncia o de realizar una conducta injusta que lesione los intereses de quienes la formulen.

También el actuar de los servidores públicos debe ajustarse en el sentido de no intervenir de forma alguna en el ánimo de la presentación de una queja o denuncia hacia el particular, toda vez que se prestaría a interpretarlo como una obstrucción al derecho que tienen los ciudadanos de denunciar conductas que, a juicio de éstos, sean contrarias a derecho, para activar la intervención de los Organos Internos de Control.

### *Honradez*

- a) Excusarse de intervenir, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés familiar, incluyendo aquellos en los que pueda resultar un beneficio económico para el servidor público, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado.
- b) Excusarse de intervenir, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal o de negocios, incluyendo aquellos en los que pueda resultar un beneficio económico para el servidor público.
- c) Excusarse de intervenir, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que terceros tengan interés personal, familiar o de negocios incluyendo aquellos en los que pueda resultar un beneficio económico para el servidor público, con los que éste último mantenga relaciones profesionales, laborales

- o de negocios, o para socios o sociedad de las que el servidor público forme o haya formado parte.
- d) Abstenerse en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisición, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del Titular de la Dependencia o Entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrar pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Las obligaciones anteriores son muy similares y podemos comentar que un servidor público no debe conocer de ciertos asuntos cuando tenga como funciones la atención, tramitación o resolución de los mismos, si de ellos se pudiera resultar algún interés o beneficio económico para el propio servidor público y/o las personas que se señalan en dichas obligaciones.

El actuar del servidor público debe ser recto y honrado y en estos supuestos los que tienen facultades de decisión, cuya finalidad es darle transparencia a la función que desempeñe y que siempre que su participación pudieran verse involucrados asuntos en los que existan intereses familiares, personal, laborales, de negocios, etcétera, dicho servidor público deberá abstenerse o excusarse del conocimiento de los mismos. Asimismo, se hace en la última de las cuatro obligaciones citadas lo referente a contratos de adquisiciones, arrendamientos, enajenación de bienes, obra pública, etcétera.

- e) Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de haber concluido el empleo, cargo o comisión, de solicitar, aceptar, o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos, donativos, empleo, cargos o comisiones para sí o para las personas que tenga una relación personal, familiar o de negocios, que procedan de cualquier persona física o moral, cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público.

También se prohíbe tajantemente que un servidor público incurra en las conductas arriba señaladas, pero no únicamente para sí, sino que también abarca esta obligación a las personas con que tenga relación personal, familiar o de negocios. Efectivamente, aún es frecuente que un servidor público reciba dádivas por "favores", realizando estos con motivo del desempeño de sus funciones, situación que se traduce en favoritismos o inclusive en corrupción a mayor escala, pretendiéndose con ello erradicar dichas conductas del servicio público.

- f) Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de haber concluido el empleo, cargo o comisión de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, bienes, mediante enajenación a su favor o para las personas que tenga una relación personal, familiar o de negocios, cuyo precio sea notoriamente inferior al del mercado ordinario y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público.

Esta obligación de abstención resulta una forma de cubrir algún hueco que pudiera resultar de la obligación anterior, es decir, una donación por dádiva podría disfrazarse con una compraventa de bienes al servidor público o de las otras personas que se señalan, pactando un valor notoriamente inferior al del mercado ordinario, pretendiendo el legislador con esta disposición erradicar la corrupción de la Administración Pública Federal.

- g) Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales – para él o para las personas con las que tenga relación personal, familiar o de negocios – a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga.

Esta obligación es más general que las anteriores, ya que por la redacción de la fracción, incluye a todos los servidores públicos para no obtener y ni siquiera pretender obtener beneficios económicos adicionales, para él u otras personas, distintos a las contraprestaciones que el Estado le otorga. Al igual que las anteriores su finalidad es erradicar la corrupción.

- h) Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, contratación, nombramiento, designación, promoción, remoción, cese o sanción de cualquier personal, o en su caso, cuando el servidor público, por esta situación, satisfaga un interés personal, familiar o de

negocios o que pueda derivar algún beneficio o ventaja para el servidor público o para cualquier persona física o moral con las que guarde una relación profesional, comercial o industrial.

Se pretende erradicar el nepotismo principalmente y el favoritismo en cuanto a la contratación, selección, nombramiento, designación, etcétera que igualmente pudiera redundar en un beneficio o ventaja para el servidor público.

### *Lealtad*

- a) Custodiar y cuidar la documentación e información a la que tenga acceso por su empleo, cargo o comisión.

Es lógico pensar que como obligación de todo servidor público sea ésta, ya que debe en todo momento de tomar las medidas necesarias para la seguridad que crea convenientes para el debido resguardo de la documentación e información de la que tiene acceso con motivo de su empleo, cargo o comisión.

- b) Impedir o evitar el uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización de la documentación e información a la que tenga acceso por su empleo, cargo o comisión.

Esta es consecuencia lógica y directa de la anterior, ya que al custodiar y cuidar la documentación e información como es debido, se puede evitar que ocurran tales situaciones que afectan, desde luego, el buen funcionamiento de la administración pública.

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

La obligación de dirigirse con el debido respeto y subordinación de un inferior jerárquico a un superior cumpliendo con las órdenes que de aquellos reciban, también es por razones obvias su existencia para guardar el orden y subordinación legítima, también pretende que la convivencia diaria que se da en un centro de trabajo sea más armónica y en un ambiente de respeto y en consecuencia, apto para el desarrollo eficiente de la función pública, reconociendo al superior jerárquico como una autoridad que organiza y dirige un grupo.

- d) Comunicar por escrito al Titular de la Dependencia o Entidad en que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones en el servicio público.

Si dentro del ejercicio de las funciones de un servidor público, éste advierte conductas irregulares de otro, deberá denunciarlo como establece esta obligación de hacer del conocimiento del Titular de la Dependencia o Entidad.

- e) Comunicar por escrito al Titular de la Dependencia o Entidad en que presenten sus servicios las dudas fundadas que surjan sobre la procedencia de las órdenes que reciba.

Más que una obligación, podría decirse que opera a su vez como una protección del servidor público que recibe órdenes sobre las cuales dude fundamentadamente, ya que en caso de confusiones podrían ser aclaradas con oportunidad y de ser el caso, que alguna instrucción no estuviera apegada a derecho protegería al servidor público inferior si el superior insistiera en la ejecución de la misma, ya que aquél actuaría únicamente por obediencia jerárquica.

- f) Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba.

Por la naturaleza de algunas funciones, se establecen prohibiciones de este tipo para algunos servidores públicos que no puedan desempeñar cargos, comisiones oficiales o particulares, como ejemplo podríamos citar que un servidor público sea parte integrante o socio de una empresa y que a su vez tenga un cargo en la administración pública en el que por sus funciones pudiera favorecer a la empresa de la que forma parte.

- g) Informar por escrito al jefe inmediato, y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos en los que tenga interés familiar, personal o de negocios, incluyendo aquellos en los que pueda resultar un beneficio económico para el servidor público, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios o para socios o sociedad de las que el servidor público o las personas referidas, formen o hayan formado parte, y que sean de su conocimiento y observar las instrucciones que por escrito reciba de su atención, trámite o

resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

Esta obligación resulta importante en razón de que obliga a un inferior a informar a su superior cuando conozca de algún asunto en los que tenga cualquier tipo de interés, ya sea personal, de negocios o en aquellos en que pudiera beneficiarse cuando no se pueda abstener de su conocimiento. El informe debe ser por escrito lo cual da certidumbre y queda constancia de este hecho documentalmente.

### *Imparcialidad*

- a) Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con imparcialidad a las personas con que tenga relación con motivo de éstos.

En esta obligación se usa el término de los principios que deben observar los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y también pretende armonizar las relaciones entre el servidor público y las demás personas con las que tenga relación con motivo de su empleo, cargo o comisión, es decir, no sólo con sus compañeros, sino con el público en general. Durante mucho tiempo se ha querido cambiar la imagen que tiene la opinión pública de los servicios y la atención que proporciona el Gobierno Federal y una de las formas para modificar esa apreciación es capacitar y concientizar al personal que tiene un trato directo con la ciudadanía a efecto de que el particular sea tratado con amabilidad y respeto.

- b) Abstenerse de realizar actos u omisiones que impliquen abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión.

Otra obligación que abarca a todos los servidores públicos, para limitarlos en cuanto a su comportamiento y actuación para desplegar conductas, valiéndose de su encargo para evitar abusos o ejercicios indebidos que puedan configurar conductas que deriven en responsabilidad administrativa.

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

En correspondencia con la obligación de los inferiores jerárquicos de respeto y subordinación, también existe la obligación de que el superior

se dirija en forma diligente y con las debidas reglas del trato hacia los inferiores, también tratando de armonizar las relaciones de trabajo y evitar que una situación se convierta en un abuso de autoridad o que se actúe por decisión arbitraria en agravio de un inferior jerárquico.

- d) Abstenerse de autorizar a un subordinado para que, sin causa injustificada, deje de asistir a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año.
- e) Abstenerse de otorgar indebidamente a sus subordinados licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo, o concederle otro tipo de percepciones cuando las necesidades del servicio no lo exijan.

Las anteriores obligaciones son similares, toda vez que ambas denotan o implican situaciones frecuentes que se dan en la administración pública, el favoritismo por algunos superiores hacia alguno o algunos de sus inferiores puede ocasionar que se presenten algunas de estas hipótesis, que indudablemente afectan la imagen de la administración y puede que en algunos casos, sea en detrimento de las funciones asignadas a la unidad de que se trate, si no es por una causa debidamente justificada.

- f) Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de aquel que haya sido inhabilitado, mediante resolución firme, para ocupar un empleo, cargo comisión en el servicio público.

La falta de un sistema eficiente de comunicación e información confiable y actualizado hace que, en el caso de servidores públicos inhabilitados a través de resolución firme, puedan ser contratados en otras unidades administrativas sin problema alguno, por desconocimiento de la inhabilitación en el transcurso del periodo de la misma o que aún con dicho conocimiento el servidor público inhabilitado sea contratado.

### *Eficiencia*

- a) Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y deberá abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia en el servicio.

Otra obligación para todo servidor público que lo constriñe a dirigir su actuar con rectitud y cuidado para evitar que el servicio o las funciones

que desempeñe no cause algún detrimento en dicho servicio. De las obligaciones es la que con frecuencia se incumple en la práctica y da origen a la instauración del procedimiento administrativo disciplinario.

- b) Utilizar los recursos asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, a los fines que están afectos.

La responsabilidad que se estudia, encuentra sustento doctrinario en los poderes derivados de la relación entre los servidores públicos y el Estado y específicamente del poder disciplinario, del cual deriva a su vez la facultad sancionadora del Estado en contra de los servidores públicos que incumplan con las obligaciones antes vistas.

Se prevé en la Ley Reglamentaria un procedimiento específico para su instauración, igualmente está dotado de las garantías esenciales de todo gobernado para su seguridad jurídica.

Agotado el procedimiento, la autoridad resolutora puede sancionar, una vez que se ha acreditado plenamente responsabilidad a un servidor público, las cuales van desde un apercibimiento privado hasta una inhabilitación de carácter temporal para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión en la administración pública.

En relación con las obligaciones antes transcritas, se estima conveniente citar la tesis que formulara el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Novena época, Tomo IX, página 872, del mes de enero de 1999, la que menciona:

**"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. ARTICULO 47 DEBIDA INTERPRETACION DEL.-** Al efecto, el dispositivo en cita es uno de los que integran el capítulo denominado "Sujetos y obligaciones del servidor público", de la ley aludida; si bien en dicho precepto no se reglamenta expresamente que el resultado positivo de un análisis toxicológico, practicado a un servidor público debe sancionarse, es relevante hacer énfasis en que el artículo invocado es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a que está sujeto, por lo que si ejerce su función en contraversión a dichas obligaciones, no es necesario que la conducta irregular del servidor se encuentre tipificada en forma específica, es suficiente establecer que no se ajusta a los supuestos exigidos para examinar la responsabilidad que la acción u omisión pueda ocasionar.

*"Amparo directo 5274/96.- Miguel Angel Uribe Alvarado.- 12 de febrero de 1997. Unanimidad de votos.- Ponente: David Delgadillo Guerrero.- Secretaria: Elsa Fernández Martínez."*

"Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria que sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en leyes y en procedimientos administrativos. Por otra parte, cuando la actuación del servidor público, en ejercicio de sus funciones haya causado daños y perjuicios a los particulares, la responsabilidad frente a ellos es propiamente civil, que en términos de los artículos 1927 del Código Civil, y 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, genera un derecho a favor de los afectados, el cual puede ser hecho valer en vía administrativa o jurisdiccional."<sup>61</sup>

En el caso de esta responsabilidad es conveniente mencionar que la identificación de las conductas infractoras no deben limitarse a la ley reglamentaria, ya que pueden encontrarse en diversos ordenamientos legales las obligaciones específicas para efectos de una responsabilidad administrativa.

La ley reglamentaria tiene un aplicación del orden federal, para todos los servidores públicos que encuadren en los supuestos de los sujetos de la misma.

### **1.4.3. Responsabilidad penal**

Esta es otro tipo de responsabilidad en la que puede incurrir un servidor público cuando desempeña una conducta, que apartada de las obligaciones generales que debe observar, también configura o actualiza los elementos típicos de un delito. En diversas hipótesis al ocurrir una infracción a los deberes y normas que regulan la función del servidor público, en la mayoría de los casos, concomitantemente a la responsabilidad administrativa, se encuentra una de naturaleza penal.

El Código Penal Federal recoge diversas conductas meramente administrativas, sancionándolas penalmente, con plena autonomía de la responsabilidad administrativa que se configure.

---

<sup>61</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, Ob. Cit. pág. 41.

En este sentido vale hacer mención en forma gráfica de algunos ejemplos en forma comparativa, como se describe a continuación:

Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (LRFSP)	Código Penal Federal
<p>Frac. III.- <u>Utilizar</u> los recursos que tengan asignados para el empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la <u>información reservada</u> a que tenga acceso por su función exclusivamente <u>para los fines a que están afectos</u>.</p>	<p>Art. 214. Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:</p> <p>Frac. IV. Por sí o por interpósita persona, <u>sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente</u> información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.</p> <p>Art. 220. Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:</p> <p>Frac. II. El <u>servidor público</u> que <u>valléndose de la información que posea</u> por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, <u>y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido</u> al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.</p>
<p>Frac. IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.</p>	<p>Art. 214. Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:</p> <p>Frac. II. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido</p>
<p>Frac. XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.</p>	<p>Art. 220.- Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:</p> <p>Frac. I. El servidor público que en el desempeño, de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por Interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte</p>

Debido a que la materia administrativa y en específico hablar del derecho administrativo es de reconocer que la función pública está plagada de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y disposiciones generales administrativas que forman toda una red intrincada de normas cuya inobservancia puede generar responsabilidades, específicamente al hablar de este punto, es evidente lo anterior si se observa que en la fracción XXII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece como una obligación la de *"Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público."* De esta circunstancia, se desprende del análisis de cualquiera de las hipótesis delictivas establecidas en el Título Décimo del Código Penal Federal, que tipifican los delitos de ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

En el ámbito del Derecho Penal, prevalecen principios fundamentales que garantizan la estricta aplicación del derecho, esta última en beneficio de las libertades consagradas por el estado de derecho.

#### **1.4.4. Responsabilidad civil**

La responsabilidad civil, podemos decir que es todo aquel menoscabo en el patrimonio del Estado y de los particulares o gobernados. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se señala hasta el octavo párrafo del artículo 111, en el que menciona que: "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá de declaración de procedencia."

En el Código Civil Federal en su artículo 1910 se dispone que respecto de las obligaciones que nacen de los actos ilícitos "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."

El problema de la responsabilidad civil y su determinación en referencia a la responsabilidad de los servidores públicos radica principalmente en que ésta se encuentra contemplada en forma parcial y dispersa por el Código Civil Federal, Código Penal Federal, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como en diversas leyes administrativas.

La responsabilidad civil de acuerdo con el Licenciado Sergio Monserrit Ortiz Soltero "... aplicada al servicio público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos."<sup>62</sup>

De lo anteriormente señalado, es de mencionar que la responsabilidad civil, de un servidor público en el ejercicio de sus funciones comprende precisamente todos aquellos actos u omisiones que lesionen dolosa o culposamente el patrimonio ya sea del Estado o de los particulares con la correlativa obligación de repararlos. Al hablar de los recursos públicos federales que se traducen o significan recursos económicos, hay que comprender los recursos materiales con los que cuenta o dispone el Estado para el cumplimiento de sus fines, la administración de estos recursos como ordena la Constitución Federal, deben ser administrados con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados, determinándose en legislaciones reglamentarias los procedimientos y requisitos para asegurarse del cumplimiento de estos criterios.

A manera de ejemplo de lo anterior, los contratos celebrados por la Administración Pública Federal con los particulares en materia de adquisiciones, arrendamientos o enajenaciones de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como la construcción de obra pública, para su adjudicación, debe llevarse a cabo un procedimiento licitatorio con la finalidad de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en el mercado en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Con referencia a lo dispuesto en el Título Cuarto Constitucional respecto de la responsabilidad civil dispone que cuando un servidor público obtenga un beneficio económico o cause un daño o perjuicio, la sanción deberá graduarse teniendo en consideración el lucro obtenido o los daños causados, sanción que no deberá exceder de tres tantos el lucro obtenido y los daños causados.

La regulación de esta responsabilidad en el Código Civil Federal busca colocar a la víctima u ofendido en la situación en que se encontraba antes de la comisión del acto dañoso y cuando esto no es posible, el responsable debe responder con una indemnización económica con la que se busca satisfacer el daño material y moral causado a la víctima.

<sup>62</sup> MONSERRIT Ortiz Soltero, Sergio. Ob. Cit. pág. 268

*"Sexta Epoca*

*Instancia: Primera Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: Segunda Parte, CXV*

*Página: 19*

**"DAÑO Y PERJUICIO, DIFERENCIA ENTRE (LEGISLACION DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES).** *Conforme a la legislación civil, artículos 2108 y 2109, el daño implica pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, por falta de cumplimiento de una obligación, y el perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación. Lo cierto es que jurídicamente, tanto el daño como el perjuicio, implican lesión al patrimonio, pues según la connotación que al término daño asigna Escriche en su Diccionario de Legislación y Jurisprudencia: es el detrimento, perjuicio o menoscabo que se recibe por culpa de otro en la hacienda o la persona. En general, todo daño puede causarse por dolo o malicia, por culpa o por caso fortuito; importando mucho en cualquier evento, saber el modo para arreglar la responsabilidad que debe exigirse. Como es de verse, aún cuando la legislación civil define en dos preceptos al daño y el perjuicio, en realidad no existe entre los términos daño y perjuicio, sino una diferencia de matiz, pero de todas formas, la parte de la pérdida o menoscabo tratándose del daño, o la privación de cualquier ganancia lícita, tratándose del perjuicio, de todas formas, éste y el daño repercuten en el patrimonio.*

*"Amparo directo 4809/66. Carlos Morales Saldívar y coags. 20 de enero de 1967. Cinco votos. Ponente: Agustín Mercado Alarcón."*

"No obstante el tratamiento legislativo dado en el Código Civil a la responsabilidad civil, es procedente afirmar que la contravención o incumplimiento de cualquier acto generador de obligaciones obliga al sujeto a reparar el daño que cause por la comisión de una conducta culpable, ya sea intencional o imprudente o, en su defecto, no culpable como el caso de riesgo profesional (responsabilidad civil objetiva), independientemente de que la fuente obligacional de que se trate tenga un carácter contractual o extracontractual, a menos de que demuestre que el daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima. Consecuentemente, la responsabilidad civil por hecho ilícito puede fincarse en contra de los servidores públicos como personas físicas y en

contra del Estado como persona moral, aunque... la ley civil señala ciertos supuestos en los que esta última tiene responsabilidad solidaria o subsidiaria... la responsabilidad civil puede dividirse en subjetiva y objetiva y se distinguen entre sí por la presencia de un elemento anímico denominado culpa que encontramos indefectiblemente en aquélla, mientras que en la segunda, no es posible identificar una conducta humana lesiva o dañosa. Dentro de esta responsabilidad civil objetiva la doctrina ha distinguido a su vez el riesgo creado también llamado riesgo profesional o responsabilidad laboral, en donde surge la responsabilidad de un sujeto aunque no realice ninguna conducta dañosa, pero que tiene la obligación de repararla por ministerio de ley, como v.gr., el Estado por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos en el desempeño de sus funciones que les estén encomendadas.<sup>63</sup>, visible en el artículo 1927 del Código Civil Federal el cual dispone: "El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos."

En la subsidiaria sólo puede hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados. En relación con lo anterior y de manera crítica, el Licenciado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez menciona "En sentido estricto esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado ya que como quedó establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por los daños que ocasionen, deberían ser imputados al ente público, para que responda éste por ellos."<sup>64</sup>

### 1.5. Autoridades competentes

Para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, según su propio artículo 3º son: Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

<sup>63</sup> Idem. págs. 273-274.

<sup>64</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Ob. Cit. pág. 29.

Administrativo; las Dependencias del Ejecutivo Federal<sup>65</sup>; el Gobierno del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; el Tribunal Fiscal de la Federación; los Tribunales del Trabajo, en los términos de la legislación respectiva; y los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Tratándose de las responsabilidades administrativas, conforme a lo establecido en el Título Tercero, Capítulo I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las autoridades que son competentes para el conocimiento y determinación de sanciones administrativas, son las Contralorías Internas de las Dependencias o Entidades que componen la Administración Pública Federal, la Administración Pública Federal Paraestatal, así como la del Gobierno del Distrito Federal, lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 52, 57 y 60 del propio ordenamiento federal.

No obstante lo anterior y por lo que conlucme a las autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de la Ley Federal antes referida, es de mencionar que en el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2001, en su artículo 24 señala las atribuciones en primer término de la Contraloría Interna en la Dependencia antes aludida, las cuales consisten en:

*"Artículo 24.- La Contraloría Interna tendrá las siguientes atribuciones:*

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

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

*"1 a 2.- ...*

<sup>65</sup> Cabe hacer mención que originalmente cada Dependencia o Entidad contaba con una Contraloría Interna, la cual dependía jerárquicamente del Titular de la misma, no obstante el 24 de diciembre de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, cuya finalidad es aprovechar los recursos asignados a las contralorías internas y al mismo tiempo, dotarlas de la autonomía necesaria para el mejor desarrollo de su función, por virtud de esta reforma en lo referente a las facultades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se menciona como atribución la de designar y remover a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias y entidades, así como los titulares de las áreas de auditorías, quejas y responsabilidades, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la propia Secretaría.

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

*"4 a 7.- ... "*

Respecto de las atribuciones que se confieren a las Contralorías Internas en las Dependencias o Entidades es de citar el artículo 47 del referido Reglamento Interior, en cual dispone:

*"Artículo 47.- La Secretaría designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, a los coordinadores de sector de los órganos de vigilancia y control, delegados y subdelegados ante las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados, así como ante la Procuraduría General de la República, y a los comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal.*

*"Con el mismo propósito designará a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados, Procuraduría General de la República, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos, así como los de las áreas de auditoría, quejas y denuncias y responsabilidades de tales órganos, en los términos a que se refiere el artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

"...

"I a II.-...

"III.- Los titulares de los órganos internos de control tendrán en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

"1.- Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de la ley, con excepción de las que deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y en su caso, llevar a cabo las acciones conducentes a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida.

"...

"2.- Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos, y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que emitan los titulares de las áreas de responsabilidades;

"3.- Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales representando al Titular de la Secretaría, así como expedir las certificaciones de los documentos que obren en los archivos del órgano internos de control;

"4 a 12.-...

"IV.- Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control, tendrán en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad e que sean designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

**"a) Los titulares de las áreas de Responsabilidades:**

**"1.- Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso, las sanciones de conformidad con lo previsto en la Ley de la materia;**

**"2.- Llevar los registros de los asuntos de su competencia;**

**"3.- Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdicciones, representando al Titular de la Secretaría;**

**"4.- Recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y realizar cuando lo estime conveniente, investigaciones de oficio a partir de las inconformidades que hubiere conocido, en los términos de los artículos 68 y 86 de dichos ordenamientos, respectivamente, con excepción de aquellas que por acuerdo del Secretario deba conocer la Dirección General de Inconformidades, así como instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades en los términos de las Leyes mencionadas y someterlos a consideración del titular del órgano interno de control;**

**"5.- Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos de información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones; y**

**"6.- Las demás que les atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.**

**"b) Los titulares de las áreas de Auditoría:**

**"1.- Realizar por sí, o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría o con aquellas instancias**

*externas de fiscalización que se determine, las auditorías o revisiones que se requieran con el propósito de verificar la eficacia, economía y eficiencia de las operaciones, la confiabilidad de la información financiera y operacional y el debido cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas aplicables;*

*"2 a 7.- ...*

*"c) Los titulares de las áreas de Quejas:*

*"1.- Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones conducentes para efectos de su integración, así como captar y gestionar las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía, y dar cumplimiento a los lineamientos y criterios técnicos que emita la Secretaría en materia de atención ciudadana;*

*"2.- Turnar al área de responsabilidades del órgano interno de control, cuando así proceda, las quejas y denuncias respectivas y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución;*

*"3 a 5.- ...*

*"Para la atención de los asuntos y la sustanciación de los procedimientos a su cargo, los titulares de los órganos internos de control, así como de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades se auxiliarán del personal adscrito a los propios órganos internos de control.*

*"... "*

De la lectura de los preceptos antes transcritos en su parte conducente, se advierte que en el particular caso, el conocimiento del procedimiento administrativo disciplinario, así como de las sanciones aplicables al mismo, compete a los Titulares de los Organos Internos de Control, siempre en el ámbito de sus Dependencias y de sus Organos Desconcentrados, o en las Entidades en las que sean designados, o bien, en la Procuraduría General de la República. En el mismo sentido, este precepto dispone que como parte de esos Organos Internos de Control, los Titulares de las Areas de Responsabilidades tienen atribuciones para instruir el procedimiento administrativo disciplinario e imponer las sanciones de conformidad con lo previsto en la Ley Federal invocada.

Luego entonces, estas autoridades deberán sujetarse para la aplicación de las sanciones a lo dispuesto en los artículos 53, 54, 55 y 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## **1.6. Marco Jurídico de la responsabilidad administrativa.**

### **1.6.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos se contempla en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", indica como norma fundamental las bases respecto de las cuales se rige la función de los servidores públicos en la Administración Pública Federal, comprendiendo del artículo 108 al 114.

### **1.6.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

En el presente apartado, es menester referirnos a disposiciones del procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades enunciado en el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual da pie al procedimiento que el legislador dispuso en el artículo 64 de dicho ordenamiento, mismo que se inicia cuando el servidor público se aparta de tales obligaciones, mismas que quedaron analizadas en el punto 1.4 de este trabajo, no obstante ello, es de citar algunos preceptos importantes para este estudio y que se transcriben a continuación:

*"Artículo 50.- La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores público tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.*

*"Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesiones los intereses de quienes las formulen o presenten."*

*"Artículo 57.- Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección... "*

*"Artículo 49.- En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se indicará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.*

*"La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia."*

*"Artículo 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:*

*"I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.*

*"También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.*

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

*"II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiera, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;*

*"III.- Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos*

*que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, y*

*"IV.- En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la secretaría hará constar expresamente esta salvedad.*

*"La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.*

*"Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir el tiempo en que se hallaron suspendidos.*

*"Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al tribunal del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República."*

El procedimiento que contiene el artículo 64 transcrito, es la base con que cuenta la autoridad competente para que después de determinar la existencia de responsabilidad administrativa a cargo de servidor público alguno, se imponga o se impongan las sanciones que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece al efecto. Hay que decir que previo a este procedimiento administrativo disciplinario se efectúan investigaciones, motivadas éstas por los actos

generadores de la responsabilidad administrativa, considerando el contenido del artículo 65 de la misma Ley Federal, el cual establece:

*"Artículo 65.- En los procedimientos que se siga para investigación y aplicación de sanciones ante las contralorías internas de las dependencias, se observarán, en todo cuando sea aplicable a las reglas contenidas en el artículo anterior."*

No obstante que este último artículo alude a las contralorías internas para la investigación y aplicación de sanciones, no debemos perder de vista que el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades en vigor, ordena que las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el Capítulo I, Título Tercero de esa Ley Federal, agregando el mismo artículo 51, que lo propio harán conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia, el Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales de Trabajo y los demás órganos jurisdiccionales que determinan las leyes.

Inclusive, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece en su artículo 52 que los servidores públicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que incurran en responsabilidad por incumplimiento a esas obligaciones, serán sancionados conforme al Capítulo II de dicho ordenamiento jurídico, por la Contraloría Interna de la misma Dependencia. Agrega dicho artículo que el Titular de esta Contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

Las sanciones a que se refiere el artículo 53 de la Ley Federal que nos ocupa, mismas que van de la fracción I a la VI y que consisten en ese orden en apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público los cuales se estudiarán en el presente trabajo. Respecto a esta última, el propio artículo 56 determina que la inhabilitación que es consecuencia de un acto u omisión que implica lucro que causa daños o perjuicios, será de uno hasta diez años, si el monto de los daños y perjuicios no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años, si se excede dicho monto a este límite. Este último plazo también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. El párrafo segundo del numeral en comento, hace una precisión en cuanto a los servidores públicos inhabilitados por un plazo mayor de diez años, en el sentido de

que los mismos, para que puedan reincorporarse al servicio público pasado este plazo, es necesario que el Titular de la Dependencia o Entidad a la que pretenda reincorporarse, de aviso de ello a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de forma razonada y justificada ya que de lo contrario, es decir, si no se cumple con este requisito, el titular incurrirá en responsabilidad administrativa y el nombramiento del servidor público contratado quedará sin efectos.

El artículo 54 es aquél que contiene los elementos que las autoridades con atribuciones para imponer sanciones administrativas, deben contemplar a fin de no sólo fundar sus resoluciones, sino que estos elementos servirán para motivar el acto de autoridad. En seguida, por considerarlo conveniente, se transcribe el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

*"Artículo 54.-...*

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

*"II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;*

*"III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;*

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

*"V.- La antigüedad del servicio;*

*"VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y*

*"VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones."*

Cada uno de estos elementos no deberán ser enunciados de manera lisa y llana por la autoridad, ya que en todo caso tendrá que especificar y detallar todas aquellas circunstancias que sean susceptibles de anotarse para sustentar en cuanto a la fracción I, la gravedad; por cuanto a la fracción II, la autoridad estará obligada a dar los pormenores de un estudio socioeconómico del servidor público a quien se impondrá la sanción; en la fracción III, se hará un razonamiento de tal manera que el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor, den pie a determinar el alcance de la responsabilidad; la fracción anterior por cuanto a su estudio estará íntimamente relacionada con los elementos

enunciados, sin embargo la relación deberá ser más estrecha con los elementos de la fracción IV, en los cuales la autoridad dará cuenta de que condiciones exteriores se valió el servidor público infractor para incurrir en responsabilidad, siendo necesario que en esas condiciones exteriores se tome en cuenta el nivel jerárquico, lo cual deviene en precisar cuáles son los medios que el servidor público utilizó para consumir su responsabilidad; la antigüedad a que se refiere la fracción V, tendrá que considerarse no sólo en razón de la que recae sobre el cargo que al servidor público ejercía al momento de incurrir en responsabilidad, sino que versará esa antigüedad respecto del historial del servidor público dentro de la administración pública; evidentemente, en apego a la fracción VI, es menester tener constancia respecto a que el servidor público infractor tenga o no antecedentes de haber incumplido las obligaciones que impone el servicio público; y también en relación muy estrecha con el contenido de los párrafos primero y segundo del artículo 53 de la Ley Federal invocada, la fracción VII, deberá considerarse no sólo para determinar la gravedad de la responsabilidad, sino que para que en cualquier caso se deduzca el plazo de inhabilitación que proceda.

El artículo 68 obliga a que las resoluciones y acuerdos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de las dependencias durante el procedimiento disciplinario, consten por escrito y se asienten en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, incluidas si fuera el caso, las de inhabilitación.

A diferencia de esto último dispone el artículo 75, que tratándose de servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetará a lo previsto en la Ley correspondiente. Por lo que hace a las sanciones económicas, este numeral establece que las mismas constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal y se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución que instrumenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria, las cuales tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia.

La Ley Federal de Responsabilidades en vigor, dispone en su artículo 76 que la confesión del presunto responsable por cuanto a la responsabilidad en que incurrió, será motivo para que de inmediato se dicte resolución, a no ser que quien conozca del procedimiento disponga de la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión; la confesión dará lugar a que se imponga al infractor dos tercios de la sanción aplicable si es de naturaleza económica, en lo que respecta a indemnización ésta será suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se

enunciados, sin embargo la relación deberá ser más estrecha con los elementos de la fracción IV, en los cuales la autoridad dará cuenta de que condiciones exteriores se valió el servidor público infractor para incurrir en responsabilidad, siendo necesario que en esas condiciones exteriores se tome en cuenta el nivel jerárquico, lo cual deviene en precisar cuáles son los medios que el servidor público utilizó para consumir su responsabilidad; la antigüedad a que se refiere la fracción V, tendrá que considerarse no sólo en razón de la que recae sobre el cargo que al servidor público ejercía al momento de incurrir en responsabilidad, sino que versará esa antigüedad respecto del historial del servidor público dentro de la administración pública; evidentemente, en apego a la fracción VI, es menester tener constancia respecto a que el servidor público infractor tenga o no antecedentes de haber incumplido las obligaciones que impone el servicio público; y también en relación muy estrecha con el contenido de los párrafos primero y segundo del artículo 53 de la Ley Federal invocada, la fracción VII, deberá considerarse no sólo para determinar la gravedad de la responsabilidad, sino que para que en cualquier caso se deduzca el plazo de inhabilitación que proceda.

El artículo 68 obliga a que las resoluciones y acuerdos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de las dependencias durante el procedimiento disciplinario, consten por escrito y se asienten en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, incluidas si fuera el caso, las de inhabilitación.

A diferencia de esto último dispone el artículo 75, que tratándose de servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetará a lo previsto en la Ley correspondiente. Por lo que hace a las sanciones económicas, este numeral establece que las mismas constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal y se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución que instrumenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria, las cuales tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia.

La Ley Federal de Responsabilidades en vigor, dispone en su artículo 76 que la confesión del presunto responsable por cuanto a la responsabilidad en que incurrió, será motivo para que de inmediato se dictará resolución, a no ser que quien conozca del procedimiento disponga de la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión; la confesión dará lugar a que se imponga al infractor dos tercios de la sanción aplicable si es de naturaleza económica, en lo que respecta a indemnización ésta será suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se

hubiese percibido con motivo de la infracción, quedando a juicio de quien resuelve, disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación.

A raíz de las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades en vigor, aparece el artículo 77 bis, mismo que fue creado para proteger los derechos de los particulares que con motivo de la responsabilidad del servidor público se vieron afectados por daños y perjuicios. Este artículo da la pauta para que los particulares acudan a las Dependencias, Entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que sean ellas quienes reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida, además de ordenar el pago correspondiente sin que los particulares tengan que acudir a la instancia judicial o a cualquier otra. Este numeral también faculta al Estado para repetir hacia los servidores públicos responsables el pago de la indemnización hecha a los particulares. Asimismo, deja expeditas a elección del particular las vías administrativa o judicial, en caso de negativa en la indemnización. Para el caso del cumplimiento de una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos, en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, ordena este artículo que la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

El Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades en vigor, finaliza con el artículo 78, el cual exige estricta observancia de parte de las autoridades competentes, a fin de que la imposición de sanciones no se exceda de los límites en el tiempo a que se refiere dicho artículo, asimismo para que los particulares hagan valer sus derechos por cuanto a lo previsto en el artículo 77 bis; a continuación el artículo 78 se transcribe:

*"Artículo 78.- Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetarán a lo siguiente:*

*"I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y*

*"II.- En los demás casos prescribirán en tres años.*

*"El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.*

*"En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 64.*

*"III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa."*

### **1.6.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal .**

Contempla las atribuciones de las Dependencias de la Administración Pública Federal y entre ellas, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como la dependencia que emite las directrices sobre las cuales se ejercerá el control interno federal.

### **1.6.4. Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.**

Se contemplan las facultades de cada una de las áreas de la Dependencia a efecto de vigilar el buen desempeño y aplicación dentro de la Administración Pública Federal, cumpliendo con acciones preventivas y correctivas, entrando en coordinación con las contralorías internas de las Dependencias y Entidades.

### **1.6.5. Código Penal Federal.**

Por virtud del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también algunas disposiciones, en lo conducente, son observables en el procedimiento administrativo disciplinario, además de contemplar los tipos penales de las conductas en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública.

### **1.6.6. Código Federal de Procedimientos Penales.**

Es el código adjetivo aplicable supletoriamente en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria.

### **1.6.7. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.**

Establece las disposiciones referentes al gasto público federal, el cual comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, pago de pasivos de deuda pública y conceptos de responsabilidad patrimonial que realizan los tres poderes de la unión y del Gobierno del Distrito Federal, incluida la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, su finalidad es que los presupuestos aprobados se ejecuten con oportunidad y eficiencia, además de las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en estas actividades.

### **1.6.8. Ley de Fiscalización Superior de la Federación.**

Esta entidad suple a la anteriormente llamada Contaduría Mayor de Hacienda y tiene entre otras muchas atribuciones la de determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniaras correspondientes, así como promover el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Federal y presentar las denuncias penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley

## **1.7. Sujetos.**

A pesar que en el punto 1.2. del presente capítulo, se han señalado quiénes son los sujetos de las responsabilidades administrativas, en el presente apartado se señalará una secuencia histórica del concepto de servidor público. El artículo 108 Constitucional a partir de las reformas a que fue sometido en el año de 1982, estableció un régimen adecuado de las responsabilidades de los servidores públicos. Desde el punto de vista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, las reformas adoptadas en 1982 denotan una mejoría en la técnica jurídica en su redacción y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, ya que si bien no afectaron la esencia del sistema anterior, se hizo mayormente satisfactorio. Del mismo modo, para ese Instituto la primera "novedad" que surge de las reformas vigentes, el Título

Cuarto en lugar de referirse a "las responsabilidades de los funcionarios públicos", hoy en día alude a "las responsabilidades de los servidores públicos", a efecto de establecer (señala la exposición de motivos) la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión. Para el mismo Instituto, esta nueva denominación de servidores públicos, en lugar de funcionarios, debe contribuir no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la comunidad sobre la función de servicio que aquellos desempeñan y la pertinencia en exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados, en beneficio de la plenitud de nuestro Estado de Derecho.<sup>66</sup>

En lo que hace a los sujetos que se reputarán como servidores públicos, en el presente capítulo de este trabajo, quedaron enunciados los mismos, sin embargo vale anotar lo que el Instituto de Investigaciones Jurídicas al respecto manifiesta, en el sentido de que a diferencia del texto Constitucional anterior, refiriéndose por supuesto al que antecedió a las reformas de mérito, primordialmente se refería a la responsabilidades de los llamados altos funcionarios (Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; "Magistrados", cuando en realidad debía haber dicho ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, secretarios de despacho, procurador general de la República, gobernadores y diputados locales), en tanto en su artículo 111 sólo encargaba al Congreso de la Unión la expedición de una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal. El artículo 108 vigente, incluye en forma reiterativa, como sujetos de las responsabilidades previstas en el Título Cuarto: "A los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral". De éste modo, atendiendo al principio de igualdad ante la Ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel Constitucional de todos los servidores públicos, "independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión."<sup>67</sup>

En el mismo contexto, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la obra señalada alude a los miembros del llamado Poder Judicial Federal (que en los términos del artículo 94 Constitucional, debe ser Poder Judicial de la Federación),

<sup>66</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo II, 9ª Edición, Editada por la Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1997, pág. 1102.

<sup>67</sup> Idem. pág. 1103.

como consecuencia de la reforma publicada el 22 de agosto de 1996 a este último precepto, resulta claro que, mientras con anterioridad no se consideraban expresamente como servidores públicos a los miembros del Tribunal Federal Electoral, debido a que por su autonomía no se le ubicaba en alguno de los tres poderes clásicos, es el caso que ahora explícitamente se les considera como tales, en tanto pertenecientes al Poder Judicial de la Federación; igualmente, resulta afortunada la adición al mismo párrafo primero por lo que se refiere a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, los cuales también ahora se consideran servidores públicos (ya que con anterioridad, por la naturaleza pública autónoma de dicho Organismo, estrictamente no cabía concebir que aquellos desempeñaban un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal). Advierte el mismo Instituto, que el Constituyente Permanente sigue sin incluir expresamente como servidores públicos a los trabajadores y empleados de los Organos Legislativo y Judicial (esto es, sólo contemplan a los titulares o miembros de tales Organos); por otra parte, atendiendo a lo dispuesto en el artículo Primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debe recordarse que ésta se divide en forma equívoca en administración descentralizada y paraestatal, esta última comprende tanto a los organismos descentralizados como a las empresas de participación estatal, por lo que a pesar de los distintos principios jurídicos y económicos que rigen a las empresas públicas, sus trabajadores también se consideran servidores públicos y sujetos al régimen constitucional las responsabilidades. Así pues, en virtud de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se concreta a remitir al texto constitucional, será necesario que a través de una interpretación constitucional idónea de los órganos competentes, se precisen los alcances de este título y se establezcan los criterios apropiados para determinar quiénes deben ser considerados como servidores públicos de la Federación o del Distrito Federal<sup>68</sup>.

En cuanto ha que el artículo 108 en su párrafo tercero se refiere a los Gobernadores de los Estados y a los Diputados de las legislaturas locales como sujetos de responsabilidad (los primeros contemplados desde la Constitución de 1857 y ambos previstos en el texto original de la Constitución de 1917, según la reforma de 1982 señala a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en tanto que la reforma del 31 de diciembre de 1994 incorpora en su caso, a los miembros de los Consejos de la Judicaturas también Locales, los considera a todos ellos susceptibles de ser responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales y agrega en forma redundante "así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales".

En el caso concreto, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, hace ver que el texto

---

<sup>68</sup> Idem, pág. 1103.

constitucional no considera expresamente como sujetos de responsabilidades federales a los Presidentes Municipales, ni a las demás autoridades de los Ayuntamientos. Sin embargo, indica que es de recordarse que el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala como sujetos a la misma, además de los mencionados en el artículo 108 Constitucional, a "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales" con lo cual pudieran quedar comprendidos en ella no sólo dichas autoridades municipales, sino infinidad de personas, incluso particulares (en tanto que el referido artículo 2º, sólo alude a "personas", por lo que podrían quedar incluidos, por ejemplo, cualquier retenedor de algún impuesto federal). Esta claro que esto último, de acuerdo a la perspectiva del Instituto, resulta inconveniente, por lo que será necesario que oportunamente, los tribunales federales precisen la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición<sup>69</sup>.

El texto constitucional que nos ocupa, al referirse a la responsabilidad del Presidente de la República, la limita sólo a que éste podrá ser acusado durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común. Este texto debe entenderse como una protección para el Jefe de Estado, dada la alta magistratura que conlleva este cargo y en virtud de que a la misma ha llegado por la elección popular. Esto es, puede tomarse esta parte del artículo 108 como una forma de buscar la estabilidad social y política del país<sup>70</sup>.

### 1.8. Sanción.

Comenzaremos por explicar lo que se debe entender por sanción en sentido amplio para poder distinguir los tipos de sanciones que contempla la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como sus consecuencias jurídicas.

La sanción en la teoría jurídica es una consecuencia de derecho, por regla general, menciona el ilustre doctrinario Eduardo García Maynez en su obra "Introducción al Estudio del Derecho"<sup>71</sup>, las normas jurídicas enlazan determinadas consecuencias al incumplimiento de los deberes que el derecho objetivo impone. De acuerdo con este jurista la sanción es "consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado. Como toda consecuencia de derecho, la sanción encuéntrase condicionada por la realización de un supuesto. Tal supuesto

<sup>69</sup> Idem, págs. 1103 y 1104.

<sup>70</sup> Idem, págs. 1104 y 1105.

<sup>71</sup> GARCÍA Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 31ª edición, México 1980, pág. 295.

tiene el carácter de secundario, ya que consiste en la inobservancia de un deber establecido por una norma a cargo del sujeto sancionado. La obligación cuyo incumplimiento representa el supuesto jurídico de la sanción deriva a su vez de otro supuesto jurídico, al que lógicamente corresponde el calificativo de primario. Si las obligaciones que éste condiciona son cumplidas, el secundario no se realiza y, consecuentemente, la sanción no puede imponerse.<sup>72</sup>

La sanción no es la única consecuencia de un incumplimiento de acuerdo con la teoría del derecho, también puede traer aparejado la existencia de diversos derechos a favor del agraviado e inclusive puede ser generador de derechos como en el caso de la rescisión. No obstante lo anterior, debemos decir que la consecuencia única en el sistema de responsabilidades de nuestro país es la sanción que como veremos en su oportunidad, su finalidad tiene varios aspectos importantes a destacar.

En este entendido, las infracciones administrativas<sup>73</sup> dan lugar a una sanción también de carácter administrativo, pero hay que decir que no todas las disposiciones administrativas tienen como contenido la disciplina administrativa creada, como quedó establecido en este capítulo, por la relación del Estado con sus servidores públicos.

A este respecto, el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez menciona que el estado activo del ciudadano que se genera por la relación de servicios, en razón de la cual participa en la formación y expresión de la voluntad pública, lo cual constituye un estado especial de sujeción, que lo hace sujeto de obligaciones particulares. Por tanto, cualquier persona que infrinja el mandato establecido en una norma de carácter administrativo incurrirá en una infracción administrativa, o en su caso, en un delito; pero la infracción disciplinaria en el ejercicio de la función pública, como especie de aquella, sólo podrá ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público.<sup>74</sup>

En tales circunstancias, de conformidad con lo previsto en el artículo 109 de nuestra Carta Magna la infracción a la disciplina en el servicio pública debe manifestarse en una conducta, activa u omisiva, en el desempeño de un empleo, cargo o comisión, que traiga como consecuencia una afectación a los principios rectores de la actividad de la función pública Estatal.

---

<sup>72</sup> Idem.

<sup>73</sup> Entendidas éstas como conductas definidas en diversos ordenamientos jurídicos por el incumplimiento de las obligaciones administrativas, sancionables en el ámbito de la administración pública.

<sup>74</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Ob. Cit. pág. 95.

Por último, es de mencionar que en la materia de responsabilidades de los servidores públicos las sanciones previstas en la ley de la materia tienen como finalidad primordial la reparación del daño, la restricción de la esfera de derechos del infractor, así como reprender al servidor público por su actuar antijurídico o indebido para que en lo sucesivo no contravenga nuevamente las disposiciones que rige su actuar.

Para efectos prácticos únicamente hemos dividido para su estudio las sanciones que prevé el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de acuerdo a un criterio doctrinario de acuerdo al contenido de las mismas sanciones: resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica, reconociendo sin menospreciar las demás clasificaciones realizadas por destacados juristas.

#### **a) Naturaleza jurídica de la sanción económica.**

Como se mencionó en el apartado correspondiente a la responsabilidad civil, los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones ocasionen daños y/o perjuicios tanto a los particulares como al propio Estado, serán responsables, pudiéndose establecer sanciones de carácter económico de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales, sin que dicha sanción pueda exceder de tres tantos los beneficios obtenidos ni los daños y perjuicios causados.

El contenido y naturaleza de la sanción económica es objeto de estudio del presente trabajo, por lo cual únicamente en este apartado se harán precisiones muy generales de lo que implica esta sanción, sus alcances, su finalidad, así como la forma de imposición y sus consecuencias de derecho. Hecho este comentario, es de mencionar que la propia Constitución limita a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley reglamentaria únicamente pueden imponer esta sanción en el supuesto señalado en el párrafo que precede, ya que en caso contrario pueden imponer cualquiera de las demás sanciones establecidas, salvo la económica.

Esta sanción consiste efectivamente, en la obligación que tiene el servidor público responsable de haber obtenido un beneficio económico u ocasionado daños y/o perjuicios con motivo del desempeño de sus funciones, de pagar al Erario Federal una cantidad líquida. Esta sanción está muy ligada a la responsabilidad civil del servidor público, ya que está obligado a reparar el daño, satisfacer los perjuicios y pagar la sanción económica con bienes de su propiedad que alcancen a cubrir estos conceptos. La determinación de existencia de responsabilidad administrativa por parte de una autoridad resolutora en la que imponga una sanción económica a un servidor público quedará constituida como un

crédito fiscal a favor de la Hacienda Pública, las cuales se harán efectivas a través de la autoridad hacendaria mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución.

#### **b) Naturaleza jurídica de la sanción administrativa.**

Existen autores como Carlos María Sáenz que considera que las sanciones disciplinarias tienen su fundamento en la potestad especial de imperio que practica el Estado con respecto a las personas que forman parte de la administración pública. Estas sanciones que aquí trataremos no tienen ningún contenido económico y en consecuencia, su finalidad es distinta de la sanción económica, ya que estas buscan castigar la conducta ilícita del servidor público en el ejercicio de sus funciones y dentro del catálogo de sanciones comprendidas en este apartado existen las más graves que consisten en la destitución y en la inhabilitación para desempeñar cualquier cargo dentro de la administración pública. Estas últimas buscan erradicar las conductas indebidas alejando al servidor público de la función pública e inclusive imposibilitándolo, después de una destitución, para que sea contratado en un lapso de tiempo determinado hasta veinte años.

Luego entonces, estas sanciones disciplinarias tienen características diferentes y propias que las distinguen de las penales y laborales, ya que los valores que protege no son los mismos que en dichas materias, en la administrativa se trata de efficientar la función pública.

Dentro de las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos encontramos como leves las consistentes en el apercibimiento y la amonestación en sus dos modalidades de públicas y privadas. La referida ley no hace una diferenciación sobre estas dos sanciones, no obstante se puede inferir que están relacionadas en orden de importancia y de ser así, el apercibimiento sería la más leve de las sanciones administrativas. En materia penal el apercibimiento consiste en una conminación que hace el juez penal a una persona cuando se ha comprobado su participación en un acto delictivo y se tiene el temor fundado de que puede reincidir en su conducta. También en esta materia, pero por lo que hace a la amonestación consiste en la advertencia que hace un juzgador a un acusado sobre las consecuencias del delito que cometió, es parecido a una llamada de atención para que no vuelva a cometerlo, de lo contrario se haría acreedor a una sanción más fuerte.

Como hemos visto, siguiendo la doctrina penal, se trata evidentemente de dos sanciones distintas, pero a nuestro parecer la sanción más leve sería, en ese entendido, la amonestación y

posteriormente el apercibimiento, debido esto a sus alcances y consecuencias. Por otro lado, respecto de la diferencia de la publicidad o privacidad en que deben ejecutarse las sanciones administrativas impuestas, tampoco se refiere en la ley reglamentaria su diferenciación, ni mucho menos la forma de ejecución de una y otra, por lo que se deja a la interpretación de la autoridad ejecutora. A este respecto, es de mencionar que no debería existir esa diferenciación, ya que la propia ley establece que las sanciones administrativas deberán ser registradas y en consecuencia, no sería aceptable que la determinación de existencia de responsabilidad de la autoridad resolutora no quedara registrada para efectos de lo señalado como elemento a considerar para la imposición de sanciones en el artículo 56 de la ley reglamentaria, que es en efecto, la reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones, esto en caso de que el servidor público involucrado sea sujeto a dos o más procedimientos de responsabilidades.

La suspensión como sanción, no como medida preventiva<sup>75</sup> consiste en la separación temporal del empleo, cargo o comisión de un servidor público que se ha determinado responsable administrativamente y dicho periodo puede ir desde tres días hasta tres meses, claro es que sin goce de sus percepciones económicas y es aplicada por el superior jerárquico.

Respecto de la destitución del empleo, cargo o comisión como sanción disciplinaria es de referir que esta particularmente y la suspensión han sido de gran polémica en virtud de que por disposición del artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece en su segundo párrafo que estas sanciones en el caso de los trabajadores de base se observará lo previsto en las leyes correspondientes, en este caso es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en virtud de la protección de los derechos laborales de dichos trabajadores que se encuentran inmersos en esta última.

Para que opere la destitución y suspensión de un trabajador de base debe procederse en la vía laboral encuadrando la conducta acreditada con alguno de los supuestos señalados en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para que sea el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje emita su laudo en los términos

---

<sup>75</sup> Esta medida preventiva se encuentra establecida en la fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por virtud de la que se establece la posibilidad de suspender temporalmente al o los presuntos responsables, en cualquier tiempo, inclusive posterior a la emisión del citatorio para audiencia de ley, si a consideración de la autoridad conviniera para la conducción o conducción de las investigaciones, sin que ello implique que se esté prejuzgando sobre la responsabilidad imputada, pudiendo cesar esta suspensión en cualquier momento si así lo resuelve la autoridad. Desde luego, de no resultar responsables, dichos servidores públicos deberán ser restituidos en el goce de sus derechos.

conducentes. Esto no sucede con los trabajadores de confianza, a los que en el mismo momento en que se les notifica la resolución, ésta surte efectos y es ejecutable a través del superior jerárquico.

Esta sanción deja sin efectos el nombramiento y en consecuencia, la relación laboral termina.

Por último, la sanción más grave es la inhabilitación y consiste en la privación temporal que se hace a un servidor público para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública, puede ser, según las circunstancias, de uno hasta veinte años dicho periodo.

### 1.9. Reparación del daño.

Este concepto netamente civilista es de mucha utilidad para el presente trabajo, ya que de este se partirá en un estudio más amplio en el Capítulo Cuarto. Primeramente es de mencionar lo que debemos entender por daño y por perjuicio, así como la diferencia entre ambos.

Dentro de la teoría jurídica, dichas concepciones tienen elementos que podríamos llamar determinantes, para el mejor entendimiento y comprensión del daño jurídico. Toda mención al concepto jurídico de daño tendrá aquí una íntima relación con la definición gramatical, en el entendimiento de que ya dependerá de la técnica jurídica en cada caso, el señalar la precisa idea de daño jurídico, y aún más, indicar los elementos que debe contener esta figura. Para darle una connotación patrimonial al concepto de daño, podemos mencionar una afectación de un derecho, siempre que este sea cuantificable en dinero, es decir, la pérdida que una persona sufre en su patrimonio.

Rafael De Pina Vara menciona al respecto que daño es una "perdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación (art. 2108 del Código Civil para el Distrito Federal). Esta definición legal debe entenderse en el sentido de daño material. El daño también puede ser moral.// Mal, perjuicio, deterioro causado a una persona por otra u otras, o por el hecho de las cosas."<sup>76</sup> En este sentido, respecto de la diferencia entre daños y perjuicios refiere que "la distinción de estos conceptos, desde el punto de vista legal, se formula diciendo que daño es la pérdida o menoscabo sufrido por la falta de cumplimiento de una obligación y perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la misma. Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que

<sup>76</sup> DE PINA Vara, Rafael y DE PINA, Rafael. Ob. Cit., pág. 213.

necesariamente deban causarse (arts. 2108 a 2110 del Código Civil para el Distrito Federal).<sup>77</sup>

Al respecto, es de citar la siguiente tesis jurisprudencial, emitida respecto de los conceptos que se estudian:

*"Sexta Epoca*

*"Instancia: Primera Sala*

*"Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*"Tomo: Segunda Parte, CXV*

*"Página: 19*

**"DAÑO Y PERJUICIO, DIFERENCIA ENTRE (LEGISLACION DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES).** *Conforme a la legislación civil, artículos 2108 y 2109, el daño implica pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, por falta de cumplimiento de una obligación, y el perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación. Lo cierto es que jurídicamente, tanto el daño como el perjuicio, implican lesión al patrimonio, pues según la connotación que al término daño asigna Escriche en su Diccionario de Legislación y Jurisprudencia: es el detrimento, perjuicio o menoscabo que se recibe por culpa de otro en la hacienda o la persona. En general, todo daño puede causarse por dolo o malicia, por culpa o por caso fortuito; importando mucho en cualquier evento, saber el modo para arreglar la responsabilidad que debe exigirse. Como es de verse, aún cuando la legislación civil define en dos preceptos al daño y el perjuicio, en realidad no existe entre los términos daño y perjuicio, sino una diferencia de matiz, pero de todas formas, la parte de la pérdida o menoscabo tratándose del daño, o la privación de cualquier ganancia lícita, tratándose del perjuicio, de todas formas, éste y el daño repercuten en el patrimonio.*

*"Amparo directo 4809/66. Carlos Morales Saldívar y coags. 20 de enero de 1967. Cinco votos. Ponente: Agustín Mercado Alarcón."*

Ahora bien, por cuanto a la reparación del daño es de referir que es una obligación de indemnizar por los daños y perjuicios causados por una conducta ilícita o por un riesgo creado. En este entendido, la

---

<sup>77</sup> Idem, págs. 214-215.

responsabilidad civil tiene un contenido y ese es precisamente la indemnización.

A este respecto el destacado académico Manuel Borja Soriano menciona que indemnizar es dejar sin daño y que "hay dos formas de hacerlo: la reparación en naturaleza y la reparación por un equivalente. La primera consiste en borrar un acto dañoso restableciendo las cosas a la situación que tenían antes de él. Coloca de nuevo a la víctima en el pleno disfrute de los derechos o intereses que le fueron lesionados. Al no ser posible la reparación del daño en naturaleza, se indemniza proporcionando a la víctima un equivalente de derechos o intereses afectados: el dinero (se le paga el importe de sus daños y perjuicios, previa estimación legal de su valor)..."<sup>78</sup>

El monto y el alcance de la indemnización dependen de la especie de daño que deba ser resarcido. Las pérdidas o menoscabos que se sufra en el patrimonio deben alcanzar a repararlas totalmente, es decir, la reparación del daño debe ser completa.

"La reparación *in natura* o específica. La reparación específica o también denominada reparación *in natura* es aquella que tiene como finalidad reponer al perjudicado en un estado igual o similar al que poseía antes de sobrevivir la situación dañosa. Esta reposición puede llevarse a cabo en la práctica por medio de actividades constitutivas de un *dare* o de un *facere*: restitución de la cosa sustraída ilícitamente, sustitución de la cosa desaparecida... todas estas especies integrantes de la reparación *in natura* centran su atención directamente sobre el objeto dañado con un verdadero carácter resarcitorio."<sup>79</sup> Entre tanto, en el caso del daño moral, por ejemplo, sólo se cumple una satisfacción equivalente, como ya se determinó con anterioridad, ya que en este caso se lesiona el honor de una persona, causándole un daño de esa naturaleza, dicho agravio subsiste y nunca existe una verdadera o real reparación o retomo al estado en que se encontraban las cosas antes del daño.

---

<sup>78</sup> BORJA Soriano, Manuel. "Obligaciones civiles". Editorial Oxford University Press, S.A. de C.V., 4ª edición, México 2000. págs. 207-209.

<sup>79</sup> OCHOA Olvera, Salvador. "La demanda por daño moral". Editorial Publicaciones Nuevo Mundo, S.A. de C.V., 1ª edición, México 1991. págs. 9-10.

## CAPITULO SEGUNDO

### ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Durante el siglo XV la sociedad mexicana, con la ayuda de sus aliados, se convirtió en la principal potencia militar del valle de México, lo que permitió iniciar la conquista sobre otros pueblos e imponer así su dominio político y económico en una vasta región de mesoamérica. El objeto fundamental de la expansión mexicana era imponer tributo a los señores subyugados, consistente en productos agrícolas, artículos domésticos y de lujo, así como servicios personales.

La gran complejidad sociopolítica y económica alcanzada por el pueblo Mexica, 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* o supremo dirigente del señorío. La administración central de México-Tenochtitlan fue encabezada por el soberano, quien era un gobernante vitalicio con poder político, judicial, militar y religioso superior al de cualquier funcionario.

En el año de 1431 las tres ciudades-estado más importantes del valle de anáhuac (Texcoco, México-Tenochtitlan y Tlacopan), suscribieron un pacto político militar orientado fundamentalmente a realizar campañas de conquista y al cobro de tributo a los pueblos sometidos.

El segundo funcionario en importancia dentro del señorío Mexica fue el *cihuacoatl*, especie de viceemperador, quien desempeñaba un papel importante en materia hacendaria, jurídica y cultural, este dignatario 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 cuando el monarca no iba al frente de los ejércitos mexicas. Tanto el *huey tlatoani* como el *cihuacoatl* eran auxiliados por una serie de consejos de gobierno, integrados fundamentalmente por miembros de la clase noble, quienes realizaban una amplia gama de actividades en materia administrativa, judicial, militar y religiosa.

El cuerpo de gobierno más próximo al *huey tlatoani* era el consejo permanente formado por cuatro dignatarios con quienes el jefe mexica y el

*cihuacoatl* acordaban asuntos de trascendental importancia. Los cuatro funcionarios de este consejo eran llamados *tlacatecatl*, *tlacochoacatl*, *ezhuahuacatl* y *tlillanacalqui* y gozaban de facultades electorales, administrativas, hacendarias y militares.

Otro consejo al servicio del monarca era el de justicia, conformado por un gran número de jueces y funcionarios que desempeñaban distintas actividades judiciales. Entre los jueces o *tetecuhtin* más importantes destacan el *cuauhnochtli*, el *tlacatecatl* y el *tlailotlac*, entre otros.

Al frente del consejo de hacienda estuvo el *huey calpixqui*, gran recaudador de tributos, quien tuvo bajo sus órdenes a una serie de *calpixques* menores asignados en diversos pueblos sometidos por los *mexicas*. Si el tributo entregado consistía en productos agrícolas el *huey calpixqui* los entregaba al *pellacatl*, importante funcionario fiscal. Si el impuesto cobrado eran macanas, rodela o armas en general, el gran recaudador los orientaba al *tlacochoacatl*, uno de los más altos militares del señorío.

El consejo de guerra era parte integrante de la administración central Mexica y al frente de este se hallaban dos altos guerreros: el *tlacatecatl* y el *tlacochoacatl*. Es interesante hacer notar que uno de los principales requisitos para alcanzar el título de *huey tlatoani* era haber ocupado el puesto máximo general del ejército.

La organización religiosa ocupaba un lugar fundamental dentro de la compleja red institucional prehispánica. El culto ceremonial y la educación eran sus principales funciones y estaban en manos de dos sumos sacerdotes: el *quetzalcoatl totec tlamacazqui* y el *quetzalcoatl tlaloc tlamacazqui*. Otros funcionarios al servicio del *huey tlatoani*, que también formaron parte de la administración central, fueron los *tecuchtl*, suprema autoridad de los pueblos adscritos al señorío *tenochca*.

Por otra parte, los comerciantes profesionales cumplían una importante misión dentro del mecanismo gubernamental, pues, aunque no eran miembros de la clase dirigente, prestaban servicios de espionaje para preparar campañas de conquista de los ejércitos Mexicas. Algunas veces llegaban a desempeñar funciones concejiles al interior de la capa superior del gobierno. Igualmente, su actividad estaba encaminada a satisfacer la necesidad de objetos suntuarios de la nobleza Mexica.

Para el cabal cumplimiento de las diversas tareas de gobierno, los dirigentes Mexicas exigían a la amplia gama de funcionarios a su servicio honestidad y responsabilidad absoluta en el desempeño de su labor. Ni los más altos dignatarios quedaban exentos de tales obligaciones jurídicas y morales.

La legislación *tenochca* tipificó los diversos delitos en que podían incurrir los funcionarios públicos, a fin de evitar abusos de poder y un mal ejercicio de su cargo. A cada delito le correspondía un castigo, según la gravedad del mismo y la jerarquía del funcionario que lo cometiera. Así, si un embajador al servicio del *huey tlatoani* no cumplía su misión, era degollado. Al *calpixque* o recaudador que se excedía en el cobro del tributo se le trasquilaba y se le destituía del cargo. Cuando el delito era grave, el castigo consistía en la aplicación de la penal capital.

Los jueces y magistrados que aceptaban obsequios para desviar la aplicación de la ley eran castigados, en casos de poca importancia, con la destitución y el trasquilamiento, y con la muerte por desolladura en asuntos de suma gravedad. En estado de guerra los militares que incurrían en los delitos de desertión, indisciplina, insubordinación, cobardía, robo de cautivos o de botín de guerra, eran castigados con la decapitación. Por su parte, los sacerdotes que rompían el voto de castidad eran sentenciados a la pena de muerte o al destierro. El estupro cometido con una sacerdotiza o con una joven de familia noble era castigado con el empalamiento de ambos culpables; posteriormente sus cuerpos eran cremados y sus cenizas esparcidas al viento.

La rigidez de los castigos impuestos a los distintos funcionarios eran consecuencia de la gran necesidad del pueblo Mexica de contar con servidores públicos sabios, honrados, responsables y eficientes en el ejercicio de las principales actividades de la gran Tenochtitlan.

## 2.1. Constitución de Cádiz de 1812.

La situación política y social que imperaba a principios del siglo XIX, derivada de la lucha por el poder en España, ocasionaron obviamente problemas y descuidos en la Nueva España, arribando en una gran crisis política que propició que se gestaran las ideas independentistas forjadas por grupos de insurgentes, constituidos por diversas clases sociales que no se avenían a las imposiciones políticas y económicas de España.

Estas ideas se vieron engrandecidas por la abdicación de los reyes de España; la independencia de las colonias inglesas en Norteamérica, la Revolución Francesa y el advenimiento de Napoleón al poder, cambiaron la mentalidad de los criollos y también de los mismos españoles. La difusión del pensamiento de Rousseau y Montesquieu, así como de la justificación y contenido de las declaraciones de los derechos humanos proclamadas, primeramente en Francia y posteriormente en Norteamérica, representaron los fundamentos de la acción política para los criollos.

Los pensamientos de independencia fueron esparciéndose, reprimiendo a los españoles y no dejaron otra salida a los insurgentes que la lucha armada. Los grupos de conspiradores que actuaban en el centro del país estaban encabezados por el cura Miguel Hidalgo y Costilla, Ignacio Allende y los hermanos Aldama a los que posteriormente se unió José María Morelos y Pavón, iniciándose el 16 de septiembre de 1810, con el "grito de Hidalgo", la rebelión de independencia contando con el apoyo de las clases campesinas, mestizos e indios, principalmente, así, apenas en los albores del movimiento independiente las cortes españolas expedían un decreto en el que se declaraba que los nativos de la colonia eran iguales a los peninsulares, la abolición de la tortura y la libertad de imprenta. Asimismo, don Miguel Hidalgo expidió una serie de medidas de mucha importancia, como lo fue la abolición de la esclavitud.

Con la aprehensión del cura de Dolores en 1811, se detuvo la organización del primer gobierno mexicano que tuvo sus primeros frutos al instaurarse la Junta Suprema Nacional de América por Ignacio López Rayón en la ciudad de Zitácuaro.

No obstante ello, en medio de la rebelión y de la situación política reinante en el viejo continente, el 18 de marzo de 1812, las Cortes Generales y Extraordinarias Españolas expedieron la Constitución Monárquica de España o Constitución de Cádiz, misma que tuvo vigencia hasta la consumación de la independencia de nuestro país. La Constitución española de 1812, que representaba para México la culminación del régimen jurídico que lo estructuró durante la época colonial, es índice inequívoco de un indiscutible progreso que España fue impotente de atajar, bajo la influencia de la corriente constitucionalista que brotó principalmente de la ideología revolucionaria francesa.

"En la primera carta constitucional española propiamente dicha, se consagraron los principios torales sobre los que se levantó el edificio del constitucionalismo moderno, tales como el de soberanía popular, el de división o separación de poderes y el de limitación normativa de la actuación de las autoridades estatales... al rey se le despoja del carácter de soberano ungido por la voluntad divina, para considerarlo como mero depositario del poder estatal cuyo titular es el pueblo, reduciendo su potestad gubernativa a las funciones administrativas, y diferenciando claramente estas de las legislativas y jurisdiccionales que se confiaron a las Cortes y a los tribunales respectivamente."<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 30ª edición, México 1998, pág. 119.

En efecto, la corriente ideológica de la ilustración, nacida en Francia, influyó en gran medida a las ideas independentistas en México que con el transcurrir del tiempo serviría para modificar todo el esquema social, político y jurídico del mundo occidental.

Prueba de la gran influencia fue la expedición de Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812, la cual tiene un papel importante en nuestro país. El descontento y la inestabilidad social en la Nueva España crearon la toma de conciencia nacionalista de los criollos novohispanos, impulsada además por una actitud contraria a los criollos en la provisión de empleos y funciones para Indias, por parte de las autoridades peninsulares.

"Así, la Constitución monárquica de 1812 y los diferentes decretos que con apoyo en ella se expidieron por las Cortes Españolas para la Nueva España, implicaron el derecho público de ésta desde el punto de vista del gobierno virreinal; la insurgencia, por su parte, y sobre todo en su segunda etapa, procuró organizar jurídica y políticamente a lo que sería la Nación mexicana, de acuerdo con las bases que ella misma elaboró."<sup>81</sup>

La Constitución de Cádiz es liberalista, pero no abandona la idea de la monarquía ni el monopolio de la religión católica. "Encontramos desde luego, el principio formulado tan brillantemente por Montesquieu, de la separación de poderes, y reglas muy complicadas y detalladas para las elecciones, que son indirectas, con interposición de electores parroquiales y luego "de partido": Es verdad que la iglesia guarda su "fuero" (art. 249), pero, por lo demás, hallamos en esta amplia Constitución (¡de 384 artículos!) importantes principios liberales, bastantes novedosos en aquellos días (garantía contra detención arbitraria: art. 287; abolición de la tortura: art. 303; abolición de la pena de confiscación: art. 304; el principio de que el castigo debe referirse directamente al delincuente, y no castigar a miembros inocentes de su familia: art. 305; una relativa inviolabilidad del hogar: art. 306; la posibilidad de alcanzar una libertad bajo fianza para todo delito que no amerite penal corporal: art. 296). Los artículos 300 y 301 contienen otras garantías del reo, y el artículo 302 establece la publicidad del proceso. El artículo 339 enuncia la proporcionalidad de los impuestos a las facultades de los contribuyentes, y prohíbe excepciones y privilegios en materia fiscal, el artículo 371 contiene la libertad de impresión y de imprenta."<sup>82</sup>

<sup>81</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 12ª edición, México 1999, págs. 74-75.

<sup>82</sup> MARGADANT, Guillermo Floris. "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", Editorial Esfinge, S.A. de C.V., 11ª edición, México 1994, pág. 143.

En la Constitución que se analiza, no existía prevista la responsabilidad política de los servidores públicos, no obstante, sí se encontraban reglamentadas, tanto la responsabilidad civil como la responsabilidad criminal.

Los sujetos del juicio de responsabilidad, son los miembros del poder ejecutivo (en ausencia del rey) de conformidad con lo prescrito en el Decreto de 24 de septiembre de 1810 y subsecuentes reglamentos. En segundo lugar, los secretarios del despacho, al tenor del 226 constitucional. Tercero, todo empleado como indica el artículo 261, asimismo el artículo 1 del capítulo II del Decreto de 24 de marzo de 1813 que contiene las *Reglas para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos*. Cuarto, los diputados son igualmente responsables ante las Cortes, de manera singular o parlamentaria. El *Reglamento de la Regencia*, en su artículo V del capítulo III mencionaba que ninguna autoridad o persona pública de cualquier clase que sea, dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito (la firma del secretario); y si alguna lo hiciere será castigado como infractora de la Constitución.<sup>83</sup>

Determinar el objeto material del juicio de responsabilidad, es el punto de gran trascendencia. La doctrina moderna suele distinguir tres tipos de responsabilidad funcional: la civil, penal y la administrativa. Como hemos expuesto, la responsabilidad de los residenciados, según las leyes castellanas e indianas, era universal e ilimitada, sobre todo. Incluso se comprende a una gama de sujetos mucho más extensa, a toda autoridad o empleo de cualquier clase, a excepción únicamente de la persona sagrada del rey. De las disposiciones del ejecutivo en cambio, sí se nos aclara la responsabilidad, cuando violen el sistema legal establecido. Dichas disposiciones serán nulas de pleno derecho; hacen responsable personal y directamente al secretario correspondiente que la firme; lo mismo que a cualquier otra autoridad o persona pública, que trate de aplicarla o ejecutarla. Esta responsabilidad se califica de infracción a la Constitución, a efecto de aplicarle lo establecido en los *Reglamentos sobre infractores a la Constitución*, o los *de para hacer efectiva la responsabilidad*, que ya hemos citado. Todo acto de arbitrariedad de cualquiera autoridad o persona pública se resuelve, en definitiva, en una infracción a la Constitución y es susceptible de ser tipificado. Evidentemente, los derechos de las personas quedan amparados bajo este sistema de responsabilidades. No se contiene una declaración de derechos humanos, aunque la Constitución de Cádiz haya sido inspirada en los ideales franceses, pero aquellas Cortes se ocuparon con gran premura de los derechos estimados esenciales en aquel momento histórico.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> BARRAGÁN Barragán, José. "El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824". Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª edición, 1978, pág. 66.

<sup>84</sup> Idem. págs. 66-69.

Es importante señalar también que en el juicio de responsabilidad existían medidas cautelares como la suspensión automática, aunque provisional del presunto responsable por regla general y en casos menos graves se integra el expediente y posteriormente se determina la suspensión; otra providencia previa es la de la declaración de si ha lugar a la formación de la causa de responsabilidad. Se podía resolver en dos sentidos cuando se iniciaba la causa y uno de ellos era el efecto anulatorio de los actos contrarios al orden constitucional y el otro el de declaratoria de responsabilidad.<sup>85</sup>

Por último, es necesario aludir esta Carta, tanto porque estuvo vigente en dos ocasiones, en 1812 y en 1820, como por la influencia que tiene en el constitucionalismo mexicano.

## 2.2. Constitución de Apatzingán de 1814.

La lucha independentista continuaba en nuestro país y López Rayón elabora un documento llamado "Elementos constitucionales", el cual fue considerado como deficiente. En este movimiento pronto surge la figura de José María Morelos y Pavón, párroco de un pueblo humilde, quien a pesar de sus ideologías, sería buen militar y político. Después de los problemas que se suscitaron en la Junta Suprema de Zitácuaro, Morelos se convirtió en el centro de los insurgentes, también procuró no participar en las discordias de la Junta, sino que se resistió a decidir a favor de ninguno de sus miembros, no obstante que se le llamó como árbitro.

A pesar de sus ideas religiosas, Morelos deja a la iglesia para incorporarse al movimiento insurgente. Era grande la idea de Morelos por conseguir sus objetivos y tuvo que recurrir a varios métodos de convencimiento "... se ponen de manifiesto los esfuerzos mentales a que Morelos se veía obligado para convencer a la gente, iletrada y apartada de los mundillos de la política virreinal e internacional, a incorporarse a sus filas."<sup>86</sup>

En Morelos se advierte su profunda doctrina social en su bando de Aguacatillo, de 19 de octubre de 1810, donde se suprime la esclavitud, las castas, las cajas de comunidad, los empleos a los españoles y algunos impuestos que cargados a las clases bajas.

<sup>85</sup> Idem. págs. 71-73.

<sup>86</sup> LEMOINE Villicaña, Ernesto. "Morelos", Universidad Nacional Autónoma de México. 1991, 2ª edición, pág. 83.

También Morelos prevé que el movimiento debía tener fuentes de financiamiento, conservando algunos de los impuestos y normándolos "el patrimonio de los peninsulares, los fondos de las corporaciones civiles y eclesíásticas del gobierno español y los donativos de los pueblos, entran a la lista de los recursos que exige Morelos para sostener la guerra."<sup>87</sup>

De la calidad humana y capacidad política de Morelos no se puede negar, ya que esto se advierte de sus *Sentimientos de la Nación Mexicana*, en los que se fijan las bases de la constitución mexicana. El Congreso inicia sus labores el 14 de septiembre de 1813, en el pueblo de Chilpancingo, el 6 de noviembre hizo la proclamación de la independencia, dejando de lado la simulación o ardid político en que se invocara la fidelidad al entonces rey español Francisco VII, ya que declaró el cumplimiento de todo vínculo con España.

Posteriormente, Morelos señalaría que "el principal punto que trató el congreso, fue el que se hiciese una Constitución provisional de independencia, para lo cual comisionó a Quintana, Bustamante y Herrera, quienes formaron las que han dado a luz el 23 ó 24 de octubre de 1814 en el pueblo de Apatzingán... la culminación de todo un proceso gestado en tres pasadas centurias y es equiparable en sus resultados, con los de la junta quiteña de 1809, a través de su Acta del Pueblo de 10 de agosto y la Constitución emanada de la segunda junta en 1812, así como también con los esfuerzos del resultado del Congreso de 1811 reunido en Caracas e impulsado por Miranda y Bolívar."<sup>88</sup>

El Congreso de Anáhuac, después de un azaroso recorrido a través de las montañas guerrerenses y de Michoacán, sobre todo por la tierra caliente, el 22 de octubre de 1814 expidió el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, más conocido con el nombre de Constitución de Apatzingán, su vigencia fue escasa, pero muestra un gran avance en cuanto al interés que despertó el ámbito del derecho constitucional. No obstante ello, autores como José Barragán Barragán mencionan que dicho Congreso debía cuestionarse debido a las pocas personas que a él asistieron calificándolo de "mini-congreso", señalando además que, señala, el texto ofrece problemas graves, es deficiente en cuanto a la técnica, contradictorio en algunos aspectos dogmáticos, principalmente cuando se reglamenta la distribución de poderes. También señala que no se trata de una constitución en sentido jurídico, ya que carece de representatividad y se trata de un manifiesto revolucionario, redactado en forma de constitución. "Es una asamblea de una bandera, la cual por lo demás fracasó, es decir, no tuvo la oportunidad de legitimar su

<sup>87</sup> Idem. pág. 84.

<sup>88</sup> DE LA TORRE Villar, Ernesto. "El constitucionalismo mexicano y su origen", Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª edición, México 1964.

gesto revolucionario.<sup>89</sup>

Este documento contaba con una parte dogmática y una orgánica, como exigieron los doctrinarios del siglo XIX sobre la estructura de las constituciones: una parte que establece los principios y la finalidad del Estado, con la situación del hombre con sus deberes y derechos; y otro, relativa a la estructura y forma gubernativa, se consigna la religión católica como religión del Estado, por la larga tradición y porque todos los firmantes profesaban esa religión, entre ellos algunos eclesiásticos. Este Decreto fue conocido hasta principios de mayo de 1815, según algunos documentos. Morelos es fusilado el 22 de diciembre de 1815. Poco antes, el 15 de diciembre, el Congreso había sido disuelto por el General Mier y Terán.

"El primer artículo de la *Constitución de Apatzingán* establece el monopolio de la Iglesia católica apostólica romana. Herejía y apostasía son incluso causas de pérdida de la ciudadanía (art. 15). Otros rasgos interesantes de esta constitución son: la soberanía popular (art. 5), el establecimiento y la separación de los tres poderes (art. 12), la igualdad de la ley para todos... y los interesantes artículos 20 y 23 que respectivamente rezan: "La sumisión de un ciudadano a una ley que no aprueba, no es un comprometimiento de su razón, ni de su libertad; es un sacrificio de la inteligencia particular a la voluntad general" y "la ley sólo debe decretar penas muy necesarias, proporcionadas a los delitos y útiles a la sociedad" (influencia de Beccaria)."<sup>90</sup>

"Importantes son también el principio de *nullum crimen sine lege* (21), y que la pena debe ser personal contra el reo (éste debe ser el sentido del art. 22). De especial interés son los artículos 24 a 40, que constituyen el capítulo quinto de la Constitución, dedicado a los derechos individuales, capítulo especial que falta en la *Constitución de Cádiz*. Muy de la época es la opinión de que la íntegra conservación de los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las sociedades políticas (art. 24). Además, la Constitución declara que son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de ley (28); y que todo ciudadano se reputa inocente mientras no se declare culpable (art. 30). Establece el derecho de audiencia... También contiene la inviolabilidad del hogar (art. 32); normas sobre visitas domiciliarias y "ejecuciones civiles"; el principio de que una expropiación sólo debe hacerse por pública necesidad y mediante justa compensación; la libertad de actividad cultural y económica (art. 38) y la libertad de expresión de prensa, a menos de que se ataque "el dogma", se turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de

<sup>89</sup> BARRAGÁN Barragán, José. "El Juicio de Responsabilidad de la Constitución de 1824", Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª edición. México, 1978, pág. 95-96.

<sup>90</sup> Idem. pág. 141.

los ciudadanos (art. 40). Sin embargo, la garantía de estos derechos no está reglamentada."<sup>91</sup>

En esta Constitución es la primera en la que se documenta la responsabilidad de los funcionarios públicos y el juicio de residencia, haciéndola efectiva y determinándose la limitación de los poderes, establecía en su artículo 27 la responsabilidad de los funcionarios públicos, que la seguridad de los ciudadanos consistía en la garantía social y que esta no podía existir sin que se fijara en la ley, los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

En el artículo 59, de dicha Constitución se establecía lo siguiente:

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

Por su parte, en el artículo 196 se preveía, respecto de las facultades del Supremo Tribunal de Justicia:

*"Conocer en la causa para cuya formación deba proceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso, en las demás de los generales de división, y secretarios del Supremo Gobierno; en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno; en las de los secretarios fiscales del mismo Supremo Tribunal; en las del intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor; en las de residencias de todo empleado público a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre."*

El artículo 224, señalaba:

---

<sup>91</sup> Idem.

*"El Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas de esta especie pertenecientes a los individuos del congreso, a los del supremo gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia..."*

Este juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia, cuyo procedimiento fue tomado de la época colonial y a través se conocía el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, con la finalidad de evaluar su actuación.

"La residencia, que tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, terminarán arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la Independencia. Y a partir de ésta, en 1824, por citar el texto constitucional que organiza la vida republicana e independiente de México, se instaurará el llamado sistema del juicio de responsabilidad."<sup>92</sup>

La responsabilidad en que puede incurrir un funcionario objeto de residencia es muy general e ilimitada. La residencia se concibió como institución protectora de derechos. "En este texto se consagra y caracteriza la residencia como una institución típicamente protectora de los derechos de la persona, de los principios dogmáticos y demás instituciones en ella recogidos."<sup>93</sup>

"Al tribunal supremo... se le encomienda en principio el mismo haz de facultades de residencia; esto es por una lado, se le atribuyen facultades para conocer de todos aquellos supuestos de responsabilidad en que se declaren haber lugar a la formación de causa de los altos magistrados y por otro lado, se les asigna el conocimiento de la residencia de todo empleado público."<sup>94</sup>

En cuanto a la naturaleza jurídica del juicio de residencia podemos citar que "se trata en definitiva de un órgano político, revestido con facultades jurisdiccionales, una especie del tribunal popular en el sentido noble y originario de los términos."<sup>95</sup>

<sup>92</sup> BARRAGÁN Barragán, José. "Las responsabilidades de los servidores públicos" Editorial Manuel Porrúa, S.A. de C.V., 3ª edición, México 1984, pág. 30.

<sup>93</sup> BARRAGÁN Barragán, José. "El Juicio de Responsabilidad de la Constitución de 1824", Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª edición, México, 1978, pág. 97.

<sup>94</sup> Idem, pág. 100.

<sup>95</sup> Idem, pág. 115.

Cualquier persona está legitimada puede dirigirse al Tribunal de Residencia siempre y cuando vea lesionados sus derechos puesto que a ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública de reclamar derechos ante la administración y a pedir y obtener justicia en relación con lesiones de los derechos, ante la autoridad judicial.

### **2.3. Constitución Federal de 1824.**

Los Tratados de Córdoba constituyen un avance importante a la independencia de nuestro país, al llegar a la Nueva España el que sería el último virrey don Juan O'Donojú en agosto de 1821, se dirigió al centro del país, pero en su camino salió a su encuentro Iturbide en la Villa de Córdoba de cuyo encuentro se firmarían dichos documentos en los que con algunas novedades, se llevaba a la categoría de tratado, el seis meses antes promulgado Plan de Iguala.

En los Tratados de Córdoba se disponía, respecto de la persona que debía ocupar el puesto de emperador, una ventaja para las ambiciones de poder de Iturbide, respaldado por muchas personas. La Junta Provisional de Gobierno tenía facultades de gobernar y legislar entre tanto los tribunales siguieron como en los días de la colonia. La Junta instalada el 28 de septiembre de 1821 elige como presidente a Iturbide, otorgándosele el cargo de Generalísimo y Almirante.

Tanto en el Plan de Iguala como en los Tratados de Córdoba de 24 de febrero y 24 de agosto de 1821, respectivamente, se contienen algunos principios constitucionales para la Nación, luego empleado en un Reglamento Provisional Político que confirmó la privilegiada posición de la Iglesia católica, estableció censuras en las materias eclesiástica y política.

Para la redacción de la Constitución Federalista se convocó a dos Congresos Constituyentes:

El primer Congreso celebrado entre el 24 de febrero al 31 de octubre de 1822, mismo que se vio interrumpido por una Junta Instituyente, que hizo una constitución provisional el "Proyecto del reglamento político para el imperio mexicano", por iniciativa de Antonio López de Santa Anna, Vicente Guerrero y otros militares. El segundo Congreso de 1823 a 1824 logra dirimir la controversia entre federalistas y centralistas y el Plan de la constitución política de la nación mexicana del 16 de mayo de 1823 (Plan del Valle, elaborado por José del Valle, Servando Teresa de Mier y Lorenzo de Zavala) prevé un sistema federal y un congreso bicameral.

Efectivamente, las ideas federalistas triunfaron sobre las centralistas "para comprender la victoria de la idea federal, a primera vista contraria a la tradición virreinal, basta con darse cuenta de la realidad social del México de entonces: zonas económicas inconexas; cacicazgos locales; ni siquiera un sentimiento nacional como fuerza aglutinante. En varias regiones hubo claros separatismos, que en algunos casos dieron resultados definitivos (Guatemala), en otros produjeron guerras civiles que llevaron hacia el retorno de las ovejas descarriadas, como en el caso de Yucatán. En el ambiente, el compromiso del federalismo era natural: no se trata sólo de una imitación extralógica de la *Constitución norteamericana*. Además, no debemos exagerar el carácter centralista de la administración virreinal: allí también tuvo rasgos descentralizados, relacionados con la dificultad de comunicaciones y con el régimen municipal; a menudo observamos también la existencia de cierta autonomía en forma de segundas audiencias, consulados, los capitanes generales, etcétera; de esta situación intermedia, por lo tanto, había posibles caminos: hacia un lado, el federalismo, y hacia el otro, el centralismo... hubo del lado del centralismo elocuentes oradores, como el aristocrático dominico, fray Servando Teresa de Mier, que después de haber tenido tantos problemas con la Inquisición, con la Corona Española y con Iturbide, continuaba tan combativo como antes; los federalistas (como Manuel Crescencio Rejón) tenían a su favor el argumento casi definitivo, de que varias provincias se separarían de la nueva nación, en caso de optarse por un sistema centralista."<sup>96</sup>

El 12 de junio de 1823 se obtuvo, primeramente el *Voto por la Forma de la República Federal*, posteriormente el 31 de enero de 1824 se expide el acta constitutiva, constante de 36 artículos, en la que se confirma al federalismo, para finalmente expedirse el 4 de octubre de 1824, la Constitución Federal. "Una particularidad de esta constitución era también su dogmático apego al principio de igualdad, llegándose al extremo - para aquella época - de no exigir un mínimo de propiedad o una cantidad mínima de contribuciones al erario para poder ejercer el derecho de voto. Incluso un auténtico liberal como J.L.M. Mora se indigna por este "futurismo."<sup>97</sup> Este triunfo federalista es un gran avance en el ámbito constitucional, ya que en ella se consagran varios principios fundamentales del régimen constitucional. En este documento se menciona que la soberanía reside radical y esencialmente en la nación y por ello es potestad exclusiva de ésta a adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales más convenientes para su conservación y mayor prosperidad; el poder supremo de la federación se divide en tres, para su ejercicio (ejecutivo,

<sup>96</sup> MARGADANT, Guillermo Floris. Ob. Cit. págs. 147 a 148.

<sup>97</sup> Idem. pág. 148.

legislativo y judicial); y que las constituciones particulares de cada Estado federado no podrán oponerse a dicha acta.

En opinión del gran constitucionalista mexicano Ignacio Burgoa Orihuela, "la Constitución Federal de 1824 representa la cristalización, en una normación positiva, del pensamiento jurídico-político avanzado de la época; y si bien es verdad que dicho documento público tuvo indudablemente como modelo la Constitución de los Estados Unidos de América, también es cierto que presenta varias modalidades preceptivas que inducen a creer que no fue una obra de mera emulación extranjerista como pretenden sus antipatizadores."<sup>98</sup>

En esta Constitución el legislador buscó confiar la misión de juzgar a un alto funcionario, basándose en legislaciones europeas y en la de los Estados Unidos de América (artículos 38, 39, 40, 43, 44 y 137); reconoció la Constitución que cualquiera de las dos Cámaras que componían el Poder Legislativo, se erigieran en Gran Jurado para atender las acusaciones hechas al Presidente de la Federación, inclusive hasta un año después de que éste hubiese dejado sus funciones. Asimismo, el Gran Jurado podía conocer de acusaciones en contra de los Gobernadores de los Estados, por infracciones a la Constitución Federal, o de acusaciones a miembros de la Corte de Suprema de Justicia y de los Secretarios de Despacho, por cualquier delito cometido durante el ejercicio de sus empleos.<sup>99</sup>

En el caso de acusaciones al Presidente de la Cámara de Diputados o de cualquiera de sus miembros, por actos en que hubiera intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno, la Cámara de Senadores haría el papel de Gran Jurado. Independientemente de la Cámara, el Gran Jurado integrado por ambas Cámaras, en caso de declararse por el voto de los dos tercios de los miembros presentes, daba lugar a la formación de causa y el acusado era suspendido de su cargo y puesto a disposición del Tribunal competente.<sup>100</sup>

La Corte Suprema de Justicia fue determinada como el órgano que conocería de las causas promovidas en contra del Presidente y Vicepresidente de la República, así como de las causas criminales de los diputados y senadores, de los gobernantes de los Estados y Secretarios de Despacho; de los negocios civiles y "criminales" de los empleados diplomáticos y cónsules; de las ofensas contra la Nación de los empleados de hacienda y justicia de la Federación; y de las infracciones de la

<sup>98</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales" Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 30ª edición, México 1998, pág. 127-128.

<sup>99</sup> BARRAGÁN Barragán, José, "El Juicio de Responsabilidad de la Constitución de 1824", Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª edición. México, 1978, pág. 185.

<sup>100</sup> Idem.

Constitución y leyes generales. Los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, a su vez serían juzgados por un Jurado Especial, conformado por individuos ajenos al Poder Legislativo, elegidos por la Cámara de Diputados.<sup>101</sup>

Se preveía que cualquiera de las dos Cámaras podía conocer como Gran Jurado, de las acusaciones contra el Presidente de la Federación, hasta un año después de haber cesado de sus funciones.

El artículo 108 refería el supuesto de los delitos contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo; así como de los actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan elecciones de Presidentes, Senadores y Diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o impedir a las Cámaras el uso de cualquier de las facultades que se les atribuye a la misma.

Inclusive, se podía conocer de las acusaciones por delitos cometidos al ejercer sus funciones los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los Secretarios del Despacho.

La Cámara de Diputados actuaría únicamente como Gran Jurado, si el Presidente o sus miembros fueran acusados por actos en lo que hubieran intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en ejercicio de sus atribuciones, así como en casos de acusación contra el Vicepresidente, por cualquier delito cometido durante el tiempo de su desempeño.

Salvo el caso del párrafo anterior, la Cámara ante la que se hubiese presentado la acusación se constituía en gran jurado y en caso de declararse por el voto de los dos tercios de los presentes y haber lugar a la formación de causa, quedaba el acusado suspendido de su cargo y puesto a disposición del Tribunal competente.

"Dentro de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, en relación con la responsabilidad de los funcionarios públicos, enumeradas en las secciones primera a sexta de la fracción V del artículo 137, se determinó que este Organismo Judicial conocería de las causas promovidas en contra del presidente y vicepresidente de la República; de las causas criminales de los diputados y senadores, gobernantes de los estados y secretarios de los despachos; de los negocios civiles y "criminales" de los empleados diplomáticos y cónsules; así como de las ofensas contra la

<sup>101</sup> FERNÁNDEZ Delgado, Miguel Ángel y SOBERANES Fernández, José Luis. "Código ético de conducta de los servidores públicos", 1ª edición, Coedición UNAM-SECOGEF, México 1995, pág. 34.

nación, de los empleados de hacienda y justicia de la federación y de las infracciones de la Constitución y leyes generales. El artículo 138 agregaba que una ley determinaría el modo y grado en que la Suprema Corte de Justicia debía conocer en los casos anteriores."<sup>102</sup>

A los integrantes de la Corte Suprema de Justicia se les juzgaría por un Jurado Especial conformado: La Cámara de Diputados elegiría, en el primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio, votando por estrados, 24 individuos, ajenos al Congreso General, con los mismos requisitos para ser miembro de la Corte Suprema. De entre ellos se nombraría al azar, un fiscal y un número de jueces equivalente al de los miembros de la primera Sala de la Corte y cuando fuera necesario, procedería la misma Cámara y en sus recesos el consejo de Gobierno, a las designaciones, del mismo modo, los jueces de las otras salas, de conformidad con el artículo 139.

"De igual forma, y con procedimiento semejante, las diversas normas que le sucedieron a esta Constitución, como "Las Siete Leyes Constitucionales" de 1836 y las "Bases Orgánicas de la República Mexicana" de 1842, establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, pero la regulación se encausó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de facultades disciplinaria de los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que estos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores."<sup>103</sup>

#### 2.4. Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Las ideas centralistas se gestan con más fuerza y contaban con el hecho de que España aún no había reconocido la independencia de México. El gobierno de Victoria que alcanzó al terminar sus cuatro años de gobierno tuvo que combatir la asonada del propio vicepresidente el General Nicolás Bravo, siendo este un conservador.

En 1835, el gobierno decide acabar con el sistema federal, el congreso constituyente debía iniciar las modificaciones y dejar a la legislatura siguiente la aprobación necesaria para su adopción y se decide crear una carta nueva. Sin embargo, el proceso se inicia desde 1834, cuando el 9 de julio se expide la convocatoria para la elección de diputados del congreso. La Junta de Tacubaya fue importante para el constitucionalismo, ya que en ella se determinó que el congreso fuera constituyente, después de integrado, se determinó la denominación que

<sup>102</sup> Idem.

<sup>103</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Ob. Cit. pág. 45.

debía llevar el documento "Bases constitucionales expedidas por el congreso constituyente el 15 de diciembre de 1835", llegando su aprobación al año siguiente.

A pesar de que México contaba ya con una Constitución Federal que mostraba una avanzada cultura jurídica, fue objeto de ambiciones personales por parte principalmente de los militares que pretendían el poder. El movimiento liberal se significó como un movimiento político jurídico sostenedor de una ideología nueva que pugnaba principalmente por la abolición de los fueros y privilegios de las clases sociales que entonces detentaban el poder político y económico (el clero, el ejército y los grupos económicamente fuertes) y por la separación de la Iglesia y del Estado, confinando a aquélla a los estrictos límites de su misión espiritual. Los llamados conservadores, en realidad, no tenían ideología perfectamente definida, pues simplemente se ostentaron como opositores a toda tendencia reformadora del liberalismo, tratando de impedir que éste lograra las finalidades que perseguía. Frente al querer positivo renovador de los liberales, los conservadores asumieron un deber negativo: evitar la implantación política, jurídica y económica de las ideas abrigadas por sus adversarios mediante el mantenimiento del estado de cosas que por aquéllas pudiera afectarse. Ambas tendencias, hay que reconocerlo, procuraban de buena fe el bienestar, aunque en la conducta de algunos personajes que representaban a una y a otra se hayan advertido actos antipatrióticos.<sup>104</sup>

"Las medidas gubernativas de Gómez Farías provocaron el levantamiento que se conoce con el nombre de "Religión y Fueros", por cuyo motivo Santa Anna se hizo cargo del Poder Ejecutivo. Bajo la presión de los grupos conservadores que ya comenzaban a tomar cuerpo, el sistema federal establecido en la Constitución de 1824 se sustituyó por el régimen central, que a pesar de haber cambiado la forma estatal de México, conservó el principio de la división de poderes (hecho nugatorio por la creación de un cuarto poder denominado Supremo Poder Conservador) e instituyó diversas garantías en favor del gobernado."<sup>105</sup>

"El congreso establecido el 4 de enero de 1835 después de algunos meses, se declaró... Tercer Congreso Constituyente; primero produjo las *Bases para la nueva constitución* (23 octubre de 1835) y luego, del 15 de diciembre de 1835, al 6 de diciembre de 1836 las *Siete leyes constitucionales*<sup>106</sup>, que además de contener importantes "derechos del

<sup>104</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 30ª edición, México 1998, págs. 130-131.

<sup>105</sup> Idem.

<sup>106</sup> Las siete leyes constitucionales fueron las siguientes: Primera: Derechos y obligaciones de los Mexicanos y habitantes de la República, Segunda: Organización de un Supremo Poder Conservador, Tercera: Del poder legislativo, Cuarta: Organización del Supremo Poder Ejecutivo, Quinta: Del Poder Judicial, Sexta: División del territorio y

hombre", establecen los principios centralista, plutocrático (Ingresos mínimos para poder fungir como ciudadano) y de intolerancia religiosa, creando además el Supremo Poder Conservador, o sea, una comisión de cinco personas que deben guardar la constitución y sostener el equilibrio constitucional entre los poderes; comisión sólo responsable ante Dios y la opinión pública... Las principales facultades de ese Poder Supremo eran:

1. Decidir sobre la nulidad de leyes o decretos anticonstitucionales si lo pide el poder ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia o cuando menos 18 miembros del poder legislativo.
2. Decidir sobre la nulidad de actos anticonstitucionales del poder ejecutivo, a petición del poder legislativo o de la Suprema Corte.
3. Decidir sobre la nulidad de actos de la Suprema Corte, "nacidos en usurpación", a petición de uno de los otros poderes. Así, en forma muy imperfecta, se cumplía con una fracción de la enorme tarea, poco después asumida por el juicio de amparo.<sup>107</sup>

El Supremo Poder no fue tan inútil como parecería, ya que en varios casos se pronunció contra actos que consideraba anticonstitucionales. Bajo la nueva constitución, los estados fueron sustituidos por Departamentos, y en vez de las antiguas legislaturas locales encontramos desde entonces Juntas Departamentales, muy dependientes de las órdenes que recibieran de la capital de la República, las constituciones locales fueron sustituidas por reglamentos uniformes.

Crea esta Carta Magna al Supremo Poder Conservador; éste gozaba de facultades ilimitadas, entre las que podía nombrar el día 1° de cada año a dieciocho letrados, que no ejercerán jurisdicción alguna, para juzgar a los ministros de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial, previos los requisitos constitucionales (Segunda Ley, Artículo 3° fracción XII).

No obstante, a los miembros del propio Supremo Poder se les podía exigir responsabilidad por la comisión de algún delito; en este caso el Congreso General recibía la acusación y determinaba si había lugar a formación de causa, la cual de ser procedente, era concluida por la Corte Suprema de Justicia (Segunda Ley, Artículo 18).

---

gobierno interior de sus pueblos y Séptima: De las variaciones de las leyes constitucionales.

<sup>107</sup> MARGADANT, Guillermo Floris. Ob. Cit. pág 153.

Los artículos 48 y 50 de la Segunda Ley, detallaban al procedimiento a seguir según los funcionarios implicados.<sup>108</sup>

Contra el Presidente de la República sólo se podría intentar acusación criminal, ante cualquier de las Cámaras desde el día de su nombramiento hasta un año después de haber terminado su mandato; contra los Senadores y Diputados, hasta dos meses después de la conclusión de su desempeño gubernamental y en todo momento de su labor, pues el artículo 47 no hacía distinción alguna; contra los miembros de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernantes de los departamentos, aunque estos últimos solamente se les podría acusar ante la Cámara de Diputados<sup>109</sup>.

Los miembros de la Corte Suprema de Justicia no podían ser juzgados en sus negocios civiles ni en sus causas criminales, sino por el Tribunal y según el procedimiento señalado en la Segunda y Tercera Leyes Constitucionales (artículos 9º de la Quinta Ley)<sup>110</sup>.

El artículo 12 disponía en las siguientes fracciones, las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia en materia de responsabilidades:

*"I.- Conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se promuevan contra los miembros del Supremo Poder Conservador, en los términos y con los requisitos prevenidos en el artículo 18 de la Segunda Ley Constitucional.*

*"II.- Conocer de las causas criminales contra el Presidente de la República, Diputados y Senadores, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos bajo los requisitos establecidos en la Tercera Ley Constitucional.*

*"III.- Conocer desde la primera instancia, los negocios civiles que tuvieron como actores o como reos al Presidente de la República y los Secretarios de Despacho y en los que fueren demandados los Diputados, Senadores y Consejeros.*

*"IV.- Conocer en la tercera instancia de los negocios promovidos contra los Gobernadores y los*

<sup>108</sup> FERNÁNDEZ Delgado, Miguel Ángel y SOBERANES Fernández José Luis, Ob. Cit.

pág. 35.

<sup>109</sup> Idem.

<sup>110</sup> Idem.

*Magistrados Superiores de los Departamentos y en el mismo grado las causas criminales que se formen contra éstos por delitos comunes.*

*"V.- Conocer de las causas de responsabilidad de los Magistrados de los Tribunales Superiores de los Departamentos."*<sup>111</sup>

A pesar de las consideraciones señaladas, el Presidente de la República tenía como prerrogativas no ser acusado ni procesado criminalmente durante su encargo y un año después, sino por delitos como traición contra la independencia nacional, atentar contra la forma de gobierno y por delitos comunes, hasta un año de concluir sus funciones.

## **2.5. Bases Orgánicas ó Constitución Centralista de 1843.**

Después de la expedición de las Siete Leyes, comienza en el país un periodo de inestabilidad y la hostilidad de los federalistas, que en muchos casos llegaron a la rebelión armada. Se hizo una gran publicidad para el regreso del federalismo. La situación del país era grave en materia económica, debido a los gastos que generó la Guerra de Texas. "Las causas más evidentes de la debilidad del régimen eran la miseria del Estado y la inseguridad de bienes y personas en un país "infestado de bandidos", entre quienes el grupo gobernante incluía predominantemente a la mayoría de los "federalistas" pronunciados por toda la república."<sup>112</sup>

"La política nacional se caracterizaba por la disparidad de sus intereses y la desunión de sus tendencias, debido sobre todo a la extremada regionalización, producto de la pugna permanente entre las economías locales y el poder central..."<sup>113</sup>

La pugna en la guerra civil y las agresiones extranjeras propician el retorno de Santa Anna, vuelve a la Presidencia en enero de 1839 y poco después el jurista Peña y Peña emite un dictamen para que el congreso ejerciera funciones constituyentes. Se presenta en 1840 un proyecto de reformas tras un intento frustrado de los federalistas. "Para el gobierno era Evidente que si había reformas a la Constitución, éstas las haría el congreso vigente y no otro y se amparaban en que aún no había llegado el plazo y que sólo el Supremo Poder Conservador -organismo creado especialmente para moderar a los otros poderes- ... al fin, el gobierno no

<sup>111</sup> Idem.

<sup>112</sup> NORIEGA Elfo, Cecilia. "El constituyente de 1842", Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª edición, México 1996, pág. 21.

<sup>113</sup> Idem.

tuvo más remedio que aceptar que se hicieran las reformas, pero con tantas restricciones que provocaron que un discurso en el congreso a cargo del Diputado Crescencio Chico Sein, quien sobresalía en esa asamblea por sus ideas avanzadas, en el sentido de lo peligroso que sería llevar los ánimos a extremos que sean indeseables."<sup>114</sup>

El nuevo congreso debería constituir a la nación bajo un gobierno republicano que reuniera las ventajas del centralismo y del federalismo alejando los inconvenientes de uno y otro.

La separación de Yucatán, por las agresiones de Santa Anna, hicieron que la legislatura de esa localidad, que incluso comprendía Campeche, parte de Tabasco y la actual Quintana Roo, elaborara una carta política, obra de Manuel Crescencio Rejón, que era la más avanzada hasta esos tiempos y en que claramente se establece en el juicio de amparo y un auténtico sistema representativo, democrático y federal.

Las Bases de Tacubaya convocaban a un nuevo congreso constituyente y las elecciones revelaron que el país comenzaba a adquirir madurez política, ya que a pesar del sistema electoral, representantes de los diversos grupos llegaban a la asamblea.

El congreso iba a dar la tónica en el país con la influencia de los moderados, entre los que figuraban Manuel Gómez Pedraza, Lafragua, Mariano Riva Palacio, Muñoz Ledo, Mariano Otero, Espinoza de los Monteros y otros y por los liberales estaban Ezequiel Montes, Ocampo y Rodríguez Puebla.

El 28 de septiembre de 1841 se formalizaba la situación que había creado el pronunciamiento de Paredes, apenas dos meses antes. En el cuartel general de Tacubaya se reunieron, a iniciativa de Santa Anna, "los señores generales de divisiones de las brigadas y demás jefes del estado mayor, jefes de los cuerpos, comandantes de las líneas y uno por clase de los señores oficiales para considerar al estado a que han llegado los sucesos en la república". De esta reunión había de resaltar la consolidación de un nuevo poder; no nuevo en el sentido de que antes el país hubiera estado gobernado únicamente por civiles, sino que sería un gobierno de militares para los militares."<sup>115</sup>

"Las Bases orgánicas eran, pues, el órgano legitimador del grupo en el poder. El análisis de sus artículos y, sobre todo, la comparación necesaria entre ellas y la frustrada Constitución de 1842 esclarecen en gran medida los objetivos que tenían como proyectos nacionales los grupos en pugna a aquellos años: la Constitución de 1842 representaba el

<sup>114</sup> Idem, pág. 19.

<sup>115</sup> Idem, pág. 39.

proyecto de los grupos en oposición al orden de cosas que culminó con las Bases de Tacubaya; las Bases Orgánicas de 1843 representaban el proyecto de los grupos acordes y propiciadores de ese orden de cosas."<sup>116</sup>

En diciembre de 1842 Bravo designó la Junta Nacional Legislativa a cargo de ochenta notables, para elaborar el documento. Casi todo el proyecto fue aprobado por unanimidad, salvo lo relativo al veto, reforma de la constitución y facultades extraordinarias. Finalmente las Bases fueron juradas el 13 de junio de 1843 con la esperanza de estabilidad en el país.

En lo referente a las responsabilidades en que podían incurrir los servidores públicos, el proyecto de Constitución Política de la República Mexicana fechado el 25 de agosto de 1842, en los artículos 84 fracciones IV y V, 85 fracción II, 86 fracciones I y II, 89 fracciones II, 112, fracción I, 115, 128, 168, se desprende que correspondía a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado y ser competente para conocer de los delitos comunes y oficiales cometidos por los Secretarios de Despacho, Senadores, miembros de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial o Contadores de Hacienda. En cuanto hace a la Cámara de Senadores le corresponde erigirse en Gran Jurado para atender expedientes que se instruidos con motivo de la comisión de delitos comunes y oficiales de los Diputados, para declarar si ha lugar o no, a la formación de la causa. La Suprema Corte de Justicia conocerá de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos a quienes el Congreso o las Cámaras declaren con lugar a la formación de causa, y de las civiles de los mismos. Además, se establece la acción popular contra los funcionarios públicos que cometieren cohecho, soborno, así como el Juicio de Residencia a todo funcionario público.

Conforme a los artículos 34, 38, 39, 66, 74 fracción IV, inciso 3º del voto particular de la minoría de la Legislatura Constituyente de 1841, se reputa la inviolabilidad de los Senadores o Diputados por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de su encargo, y no pueden ser demandados en lo civil, ni juzgados criminalmente, desde el día de su elección hasta dos meses después, sino por la Suprema Corte de Justicia, y en el último caso la declaración del Gran Jurado.

La Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, determinará si ha lugar o no a la formación de la causa, en las que instruyan contra el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho y los Ministros de la Suprema Corte. De esta forma también conoce de las acusaciones que se hagan contra los gobernadores de los Estados, por infracción de la Constitución y de las leyes generales.

---

<sup>116</sup> Idem. pág. 120.

La Cámara de Senadores se erige en Gran Jurado, para declarar en los delitos del Presidente, los Ministros y los Gobernadores de los Estados, si son o no reos de los delitos por los que fueron declarados con lugar a la formación de causa. Los Ministros no pueden ser demandados, ni juzgados por los delitos comunes desde el día de su elección y hasta dos meses después de haber cesado sus funciones, sino ante la Suprema Corte y previa, en el último caso, declaración del Gran Jurado.

Los artículos 42, 73, 74, 93, 94 fracción I, 119 y 138 del segundo proyecto de la Constitución Política de la República, del 2 de noviembre de 1842, se dispone la inviolabilidad de los Diputados y Senadores por las opiniones y votos que emitan y publiquen en desempeño de su encargo; por lo que en consecuencia, en ningún tiempo, ni por autoridad alguna sea cual fuera, podían ser reconvenidos ni molestados por ellas, bajo la pena de ser castigados los infractores como si atentaran contra el Poder Legislativo. Tampoco eran juzgados civil ni criminalmente por ningún delito, desde el día de su elección y hasta dos meses después de terminadas sus funciones, sino por la Suprema de Justicia. Corresponde a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar si ha lugar o no a la formación de causa en las que se instruyan sobre delitos comunes y oficiales del Presidente de la República, de los Secretarios de Despacho, Ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial y Contadores mayores de Hacienda y de los delitos oficiales que cometan los Ministros y enviados diplomáticos, los Gobernadores de los Departamentos por infracción de la Constitución o leyes generales, y Ministros del Tribunal que ha de juzgar a la Corte de Justicia. Los Ministros de la Suprema Corte no pueden ser juzgados por sus delitos oficiales y comunes de que sean acusados, desde el día de su nombramiento y hasta seis meses después de haber cesado en sus funciones, ni en sus negocios civiles durante el mismo tiempo, sino ante el tribunal que les designa.

Por su parte, los artículos 76, 77, 78, fracción I y 97 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, se refieren a que cada una de las Cámaras conoce de las acusaciones que se hayan realizado contra sus respectivos individuos, para tal efecto se declarara si ha lugar o no a la formación de causa. Cualquiera de las dos Cámaras puede conocer en calidad de Gran Jurado, para el efecto de declarar si procede la formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los Secretarios de Despacho, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, Consejeros de Gobierno y los Gobernadores de Departamento. Las dos Cámaras reunidas forman jurado, con esa finalidad, en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales y en las que se hagan por delitos oficiales contra el Ministerio, o contra la Suprema Corte de Justicia o la Marcial. La Suprema Corte de Justicia conoce en todas las instancias de las causas criminales que se

promuevan contra los funcionarios públicos, a quienes el Congreso o las Cámaras declaren la procedencia de la formación de la causa.

## **2.6. Acta Constitucional de Reformas de 1847.**

Derivado de los conflictos que desató la inestabilidad social y la ingobernabilidad, en febrero de 1847, 38 diputados propusieron el restablecimiento literal de la Constitución de 1824, que muchos vieron como una maniobra dilatoria de las reformas, solicitándose que se considerara como única Constitución legítima. El 4 de abril de 1847 Otero presenta su voto particular, sosteniendo su misma carta pero con Acta de Reformas, misma que restableció la de 1824 con algunas reformas y fue jurada el 21 de mayo del mismo año. Este proyecto contenía 22 artículos que fueron elevados a 30, se suprime la vicepresidencia, aparece el juicio de amparo con carácter nacional, se da mayor amplitud a la libertad de imprenta.

En los artículos 12 y 13 de esa Acta, se dispuso que correspondía exclusivamente a la Cámara de Diputados, erigirse en Gran Jurado para declarar a simple mayoría de votos, si había, o no a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes les concedían fuero. Declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuera común, el expediente pasaba a la Suprema Corte de Justicia; si fuere de oficio, el Senado se erigía en Jurado de Sentencia y se limitaba a declarar si el acusado era o no culpable.

Dicha declaración, necesitaba del voto de las tres quintas partes de los miembros presentes y la Suprema Corte imponía la pena, según lo prevenían las leyes.<sup>117</sup>

## **2.7. Constitución Liberal de 1857.**

"En los veinticinco años que corren de 1822, adelante, la nación mexicana, tuvo siete congresos constituyentes que produjeron como obra una Acta Constitutiva, tres constituciones y una Acta de Reformas y, como consecuencia, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover el desorden y encender los ánimos. Y a esta porfía de la revuelta y el desprestigio de las

<sup>117</sup> FERNÁNDEZ Delgado, Miguel Angel y SOBERANES Fernández, José Luis, Ob. Cit. pág. 37.

leyes, en que los gobiernos solían ser más activos que la soldadesca y las facciones, y en que el pueblo no era sino materia disponible, llevaron aquéllos el contingente más poderoso para aniquilar la fe de la nación con la disolución de dos congresos legítimos y la consagración como constituyentes de tres asambleas sin poderes ni apariencia de legitimidad."<sup>118</sup>

El año de 1848 fue el más triste para nuestro país, ya que la firma del Tratado de Guadalupe en ese año quitó al país de la mayor parte de su territorio. El General José Joaquín Herrera, quien en mayo de 1848 había sido designado Presidente constitucional, tuvo que enfrentar diversos problemas derivados sobre todo de la bancarrota del Erario Federal, además de agresiones de filibusteros, auspiciados por los Estados Unidos. Yucatán permanecía separado y en su territorio se libraba una guerra civil. Los conservadores, ahora con la tendencia monarquista con mayor intensidad.

Mariano Arista, del grupo moderado recibe el poder en 1851 y en mayo del siguiente año el congreso le niega facultades extraordinarias y comienza a gestar su renuncia, la que se produce a principios de 1853 cuando los grupos rebeldes aumentan en número. En octubre de ese año se firma el Plan de Hospicio, con el apoyo del clero en el que abiertamente se propone el retorno de Santa Anna, quien es llamado desde su destierro en Colombia, llega al puerto de Veracruz y se entrega a manos de los conservadores y ejerce la dictadura más absolutista de todos sus gobiernos. A su lado cuenta con el partido conservador a cuyos miembros les expresa claramente sus propósitos en una carta. Al quebrantarse el orden constitucional, se piensa ya en formar un nuevo congreso y llamar a la redacción de una nueva carta, como base de esta nueva dictadura se expidieron las "Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", de 23 de abril de 1853. Santa Anna centraliza el poder en sus manos y toma el Título de Alteza Serenísima, la libertad de prensa fue combatida y desaparece varios periódicos de ideas contrarias al gobierno.

El Erario Federal seguía en grave crisis aumentada por los gastos del militarismo, tuvieron que imponerse medidas como las de contribuciones de puertas y ventanas o sobre la tenencia de perros, Santa Anna no tuvo otra opción ante presiones de intereses de Estados Unidos, que vender el territorio de La Mesilla de más de 130,000 kilómetros cuadrados por diez millones de pesos.

---

<sup>118</sup> COSIO Villegas, Daniel. "La Constitución de 1857 y sus críticos", Editorial Hermes, S.A., 2ª edición, México 1973, pág. 82.

La Revolución de Ayutla es un movimiento que surge en la proclamación de un Plan el 1° de marzo de 1854 y que realizó el Coronel Florencio Villareal. Las declaraciones principales eran en el sentido de cesar en el poder público a Santa Anna y quienes hubieren desmerecido la confianza de los pueblos, que se convocaría cada estado o territorio para elegir presidente interino; los estados deberían darse un estatuto provisional; asimismo se indicaba que el presidente interino convocaría a los quince días de entrar en funciones, a un congreso extraordinario que organizara la república en forma representativa y popular.

Este Plan de Ayutla "... le confío enderezar los entuertos de la dictadura de Santa-Anna y revisar los actos del presidente provisional Comonfort. La primera, incuestionablemente, lo distrajo de la tarea que debió ser única; y la segunda lo condujo fatalmente a chocar con el presidente provisional a debilitar el movimiento liberal y a hacerlo más vulnerable a los ataques clericales. Además, por su puesto, volvió a distraerlo de su fin principal, redactar la Constitución."<sup>119</sup>

"El Gobierno multiplicaba las disposiciones tiránicas y el espionaje hacía diariamente víctimas que eran desterradas. A principios de junio Comonfort emprende un viaje a Estados Unidos para buscar recursos y continuar la lucha, así como para ponerse de acuerdo con los desterrados liberales."<sup>120</sup>

Poco a poco los frutos de la Revolución de Ayutla se fueron dando y cobra importancia al unírsele tropas de línea y al dirigirse un movimiento convergente a la capital del país y Santa Anna no tuvo más remedio que dejar el país y salir en forma furtiva el 9 de agosto de 1855, se nombra presidente sustituto al presidente Comonfort, Jefe Visible del Mando moderado toma posesión de su cargo el 11 de diciembre de ese mismo año, orientando su designación política del gabinete con liberales moderados. El gobierno provisional de Comonfort a pesar de su espíritu conciliador tuvo problemas para gobernar, necesitaba una definición para fijar rumbos a la organización de la República, siendo atacado por los conservadores quienes en varias ciudades se alzaron en armas.

En 1856 se expide la Ley Lerdo donde ataca el poder económico de la iglesia "esta ley de Desamortización (1856), en realidad un decreto, es el ejemplo de cómo leyes bien intencionadas pueden resultar catastróficas para el país, por el hecho de basarse en consideraciones ideológicas abstractas, y no tomar en cuenta suficientemente la realidad concreta del

<sup>119</sup> Idem. pág. 86.

<sup>120</sup> DIAZ, Lilia. (autora del capítulo) "Historia General de México", Editorial El Colegio de México, 1ª edición, México 2000, pág. 590.

medio social en el que trabaja. La idea básica era la de permitir que toda persona que trabajara la tierra de una corporación eclesiástica o comunidad de indios pudiera comprarla durante un plazo de tres meses, por una cantidad basada en la capitalización de la renta que pagaba. Estas operaciones quedarían gravadas mediante un impuesto relativamente alto. Después de esos tres meses, cualquier tercero podría denunciar la tierra en cuestión, reclamándola en las condiciones arriba mencionadas, pero recibiendo un premio de una octava parte sobre el precio.<sup>121</sup>

"El presidente formó su gabinete con Melchor Ocampo en el ministerio de Relaciones, Benito Juárez en el de Justicia, Guillermo Prieto en Hacienda, Ignacio Comonfort con el de Guerra. Álvarez estableció su gobierno en Cuernavaca y dispuso que Comonfort fuera a la Capital para iniciar las reformas que exigía la revolución... El primer asunto tratado por el gabinete fue la preparación de la convocatoria del nuevo congreso, y Ocampo, de acuerdo con sus ideas desistió privar al clero del voto. Comonfort se opuso a ello, pero acabo por ceder... Después de un mes de gobierno en Cuernavaca, Álvarez se trasladó a la capital... Tenía preparado un proyecto de ley, ampliamente discutido en el Congreso de ministros y aprobado por el presidente, y que vino a hacer la primera de las cinco medidas reformistas dictadas por el gobierno interino... El presidente Álvarez, de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Ayutla reformado en Acapulco, expidió en octubre de 1855 la convocatoria a un congreso extraordinario. Se elegirían 155 diputados propietarios e igual número de suplentes. La mayoría de los diputados pertenecían al partido moderado; hubo una selecta minoría de liberales puros y no pocos conservadores. Pero la tónica del congreso constituyente la dio el partido de los liberales evolucionistas."<sup>122</sup>

Se discutieron varios artículos del proyecto de Constitución e incluso el diputado por Durango Marcelino Castañeda propuso que se abandonara el proyecto de elaborar una nueva constitución y que se adoptara nuevamente la de 1824. La ley Juárez y la ley Lerdo fueron ratificadas en todas sus partes, adoptándose como medida para la obtención de recursos económicos. Se incluye en la Constitución como conquista de los reformistas un capítulo de garantías individuales o de derechos del hombre así como un sistema para su protección.

Los trabajos de la Asamblea Constituyente terminaron en febrero de 1857 después de intensos debates y es firmada el 5 de febrero de ese año y se promulga con toda solemnidad el 12 de febrero de 1857.

<sup>121</sup> MARGADANT, Guillermo Floris. Ob. Cit. pág 173.

<sup>122</sup> DIAZ, Lilia. Ob. Cit. Pág. 592.

"La Constitución de 57 fue la obra de "un grupo de lectores de libros europeos" que nos dieron "símbolos de fe humanitaria, profundamente sonoros y huecos", en lugar de un "poder central vigoroso" y de un conjunto de "intereses y derechos sólidamente garantizados". El liberalismo que le dictó se pagaba más de "un período rotundo que de una de esas llanas y positivas verdades con las cuales se tropieza uno a cada instante por andar mirando al cielo". La Constitución de 57 fue una generosa utopía liberal", tachonada de principios, sueños y teorías; pero pasar de ese "bello poema" a la realidad mexicana es "como bajar del cielo a la tierra."<sup>123</sup>

"LA CONSTITUCIÓN de 1857, quizás como ninguna otra, pasó por altos y bajos marcadísimos en su prestigio popular y en la fe que en ella pusieron los gobernantes a quienes tocó usarla como timón de la nave nacional. Nació sin que nadie creyera en ella: el liberal moderado, porque el jacobinismo la había manchado, el liberal puro, por su fondo medroso."<sup>124</sup>

"El Congreso Constituyente de 1856 trabajó, pues, en circunstancias excepcionalmente difíciles, y es menester tomarlas en cuenta para entender la naturaleza de su obra y atribuir a ella su justo valor... "los fines heterogéneos del Congreso Constituyente. -redactar la Constitución, revisar los actos del dictador depuesto y aprobar los del presidente salido de Ayulla- lo distrajeron de su tarea principal, haciéndola más lenta y penosa, además de crear nuevas diferencias entre sus miembros y de enfrentar hasta el encono al Congreso y al presidente, separados ya por una apreciación muy distinta de las necesidades, de la conveniencia y de las aspiraciones del país."<sup>125</sup>

Esta Constitución fue la primera en dedicar un Título (el Cuarto) en el que se determinaba la responsabilidad de los funcionarios públicos. Asimismo, inspiró al Constituyente de 1917 para reglamentar la materia a estudio. A este respecto el distinguido Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez refiere que: "Con base en la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores del Estado, con enfoque fundamentalmente de naturaleza

<sup>123</sup> COSÍO Villegas, Daniel. Ob. Cit. págs. 38-39.

<sup>124</sup> Idem. pág. 41

<sup>125</sup> Idem. pág. 102-103.

penal y política, dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado."<sup>126</sup>

La Constitución en comento fue el reflejo del Constituyente de 1856-1857, por cuanto a dar suma importancia a la fiscalización de los altos funcionarios (artículos del 103 al 108). De tal Constituyente, postulaba el Diputado José María Mata, el hecho de someter al Presidente de la República a un juicio público cuando así lo ameritara, ya que sostenía que de no ser factible la responsabilidad de este funcionario, habría una confusión entre los principios monárquicos y democráticos y decía que se fundaba en la inviolabilidad real: "...El rey y la reina no gobiernan, por lo que no puede aplicarse al Presidente, pues el Presidente no reina, sino gobierna y dicta los actos todos de la administración. Por tanto, debe ser responsable de todas las faltas en que incurra en el gobierno..."<sup>127</sup>

Respecto de la discusión del proyecto del artículo 105 (en la Constitución quedó en el artículo 103), que mencionaba: "Están sujetos al juicio político por cualquier falta o abuso cometido en su encargo: los secretarios del despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los jueces de distrito, y los demás funcionarios públicos de la Federación cuyo nombramiento sea popular. El Presidente de la República está sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros graves del orden común.", el Diputado Arriaga opinó que en las repúblicas ningún funcionario debía ser inmune, y que por tanto, la responsabilidad debía hacerse extensiva al Presidente y a los ministros, para evitar debilidades y condescendencias, convenía someter a juicio al mismo jefe del Estado, y así cuando se supiera que toda falta generaría responsabilidad, los gabinetes serían más compactos y se seguiría una política franca. También comentó que no se quería que el juicio político fuera tomado como un arma de partido.<sup>128</sup>

Consecuentemente, en el artículo 103 se reconoció la responsabilidad del Presidente, con la salvedad precisada de que durante el tiempo de su encargo, sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, por violación expresa a la Constitución, por ataques a la libertad electoral y por delitos graves del orden común.

El Diputado Mata afirmaba también que "El Juicio político, no tiene más finalidad que la de retirar su confianza a quienes se hagan indignos de ella, por lo que la única pena que debe aplicárseles es la de

<sup>126</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 4ª edición, México 2001, pág. 45.

<sup>127</sup> CÁRDENAS Raúl F. "La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1982, pág. 52.

<sup>128</sup> Diario de debates.

destitución, puesto que: "... Si el gobierno da poder para remover libremente a los empleados, el mismo derecho ha de tener el pueblo para alejar del poder a los ciudadanos que no merezcan su confianza; si no merecen confianza y no es delito su conducta, no existe responsabilidad propiamente dicha; por ello, no es posible fijar los casos en que se esté sujeto al juicio político, la vaguedad es indispensable; por eso la ley de ningún modo puede referirse a los delitos comunes que son materia de otro procedimiento... El juicio político es el de la opinión y lo que se quiere es que no se ocupen de los puestos públicos los hombres rechazados por la opinión".<sup>129</sup>

Por otro lado, el artículo 104 establecía la autorización para proceder en contra de los altos funcionarios, dando amplias atribuciones a los diputados para investigar los delitos que se imputaran a aquéllos. Tales delitos se referían a los actos criminales cometidos por los altos funcionarios, con el único interés jurídico de proteger la debida administración y el buen despacho. En cambio, los delitos oficiales no son propiamente tales, sino violaciones de carácter político cuya gravedad debe juzgarse con ese criterio, para separar de su encargo a un funcionario público.

En el proyecto constitucional que luego dio lugar al artículo 104, se establecía qué delitos comunes cometidos por los Secretarios de Estado, miembros de la Suprema Corte de Justicia, Diputados y demás funcionarios públicos de la Federación de nombramiento popular, debían ser conocidos por los Tribunales Ordinarios, pero que ningún proceso comenzaría sin que la parte agraviada obtuviera previamente licencia del Congreso para su separación. Igualmente disponía que por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de su encargo, ello daba origen al juicio político, el cual fue sustituido en la Constitución de 1857 por el término de delito oficial.

El artículo 108 dejaba en claro el sentir del Constituyente de 1857, por cuanto a que los funcionarios públicos, debían ser tratados en igualdad de circunstancias en materia civil, respecto del resto de la ciudadanía, ya que de manera lisa y llana dispuso que: "En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público". Aquí vale decir que el fuero para la Constitución de 1857, sólo subsistió en materia de guerra, así como el constitucional. En el año de 1870, se creó una ley reglamentaria de los artículos 103 al 108 de la Constitución de 1857. Inclusive, en el año de 1874 el artículo 105 fue reformado para quedar en los siguientes términos: "De los delitos oficiales conocerán, la Cámara de Diputados como jurado de acusación, y la de Senadores, como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos si el acusado es o no culpable. Si la

<sup>129</sup> Diario de debates.

declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Esta erigida en jurado de sentencia, y con la audiencia del reo y del acusador, si lo hubiera, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena de ley".

Posteriormente, es de citar brevemente que después de promulgada la Constitución de 1857 se expidieron dos leyes en materia de responsabilidades de los altos funcionarios de la Federación: La Ley Juárez y la Ley Díaz. La primera, se publicó por Decreto del 3 de noviembre de 1870 y estableció las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios y señaló como sujetos a los referidos en el artículo 103 de la Carta Magna entonces vigente, por violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República, al que durante su encargo sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Estableció como sanciones la destitución y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años. La determinación de las faltas oficiales de los altos funcionarios se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales faltas las violaciones a la Constitución o a las leyes federales, en materia de poca importancia, señaló como sanción la suspensión del cargo y la inhabilitación. También se reguló la omisión en el desempeño de funciones oficiales, la cual consistía en inexactitud o inexistencia en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

La segunda, se denominó la Ley Díaz, en virtud de que fue precisamente durante la dictadura del General Díaz en la que se expide esta ley, el 6 de junio de 1896 "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", regulaba la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la anterior ley. Reconocía la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, en forma clara determinó la "declaración de procedencia", que debía dictar el Gran Jurado en los casos de delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

No obstante ello, el enfoque que se les da a las responsabilidades que regularon las dos leyes mencionadas con anterioridad, se encauza a la materia política y penal.

## 2.8. Constitución Social de 1917.

A la muerte de Juárez, sube a la silla presidencial el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, el Licenciado Sebastián Lerdo de Tejada, en quien se deposita la confianza de los mexicanos, pues gozaba de buena fama, además de capacidad intelectual, convirtiéndolo poco después en Presidente Constitucional.

Lerdo aumenta el poder central "... se crea otra vez el Senado, se otorgó el veto presidencial, y sostuvo por la fuerza a gobernadores despóticos que fueron aborrecidos en las entidades federativas; esto último contribuyó a hacer de la administración lerdista un gobierno impopular."<sup>130</sup>

Al anunciarse la reelección de Lerdo se sintió malestar, ya que no querían que continuara en el poder. Posteriormente efectuadas las elecciones, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, don José María Iglesias, se traslada al Estado de Guanajuato para desconocer las elecciones y asume el mando del Poder Ejecutivo. Iglesias apoyaría al General Porfirio Díaz para llegar al gobierno. "La situación que general de la nación con que se encontró Díaz fue desastrosa; el país estaba desprestigiado en el extranjero porque se tenía la convicción de que era un pueblo salvaje, ingobernable, en donde la burocracia se encontraba en completo desorden, la pagada, sin ganas de trabajar, y – el colmo de los males- el ejército vencedor exigía su botín. Una serie de gavillas se extendió por todo el territorio causando terror. La vida económica estaba paralizada y la prensa dedicada a vociferar."<sup>131</sup>

Estados Unidos, por su parte, en principio no reconoció el gobierno de Díaz, ya que pensaban anexarse territorios colindantes con su país y por ello enviaron a su embajador Foster con la finalidad de provocar cuanto conflicto pudiera provocar y con el pretexto de persecución de forajidos, el ejército estadounidense entra a nuestro país. Pero esto cambió cuando Blaine es nombrado en aquél país Ministro de Relaciones Exteriores, pasando de una política anexionista a una de dominio económico y mercantil.

"En la primera época del General Díaz, el poder legislativo tuvo cierta fuerza y estuvo integrado por hidalgos de ideas elevadas... La estructura económica del país era netamente agrícola, se vivía el principio del industrialismo, y la nación no tenía los medios necesarios para tratar

<sup>130</sup> CARPIZO Mac Gregor, Jorge. "La Constitución mexicana de 1917", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 12ª edición, México 2000, pág. 9.

<sup>131</sup> Idem. pág. 10.

de impulsar la industria... El porfirismo le abrió las puertas a la nación extranjera, ya que se consideró como el único medio de hacer prosperar al país... La condición financiera de los primeros cuatro años del porfirismo fue de espanto... El capitalismo extranjero rompió nuestra economía cerrada, y la economía mexicana dejó de ser un resultado de esfuerzos propios.<sup>132</sup>

Existió un periodo de tranquilidad o paz relativa, se había mejorado el prestigio de México a nivel internacional, hizo acuerdos con el clero.

No obstante, no se puso especial atención a los problemas que aquejaban a los campesinos y trabajadores. Los sueldos de los campesinos iban de los 25 centavos diarios en el centro y de 20 a 26 en el norte. Las tiendas de raya eran terribles para la economía de los campesinos y para su desgracia existía una en cada hacienda, los productos que en ellas se expendían eran caros y malos, pero eran obligados a comprar, pues se aceptaba únicamente la moneda propia del latifundio, por ello, las deudas pasaban de generación en generación. Mientras tanto, la aristocracia en torno al porfirismo se forma, tanto central como en diversas entidades federativas. Esta élite se integraba con políticos, grandes hacendarios, grandes comerciantes y la banca.

"La situación del trabajador, algo mejor que la del campesino, fue agobiante: salario reducido, jornadas de trabajo que muchas veces empezaban a las siete de la mañana a las ocho de la noche... No existió descanso dominical, los accidentes de trabajo fueron frecuentísimos, y al llegar el trabajador a ser inservible lo retiraban a morirse de hambre. El descontento de los trabajadores fue enorme. Constantemente estallaron huelgas: 1881, 1884, 1889, 1890, 1891 y 1895 sobresalen por el inmenso número de huelgas ocurridas... Pero las huelgas de Cananea y Río Blanco son de especial interés sobre todo esta última. La fábrica de Río Blanco ordenó en 1896 que los obreros no usaran bufanda, no leyeran periódicos y que los martes y jueves trabajaran hasta media noche. El descontento fue enorme y se suprimió esta medida."<sup>133</sup> Estalla la huelga y hasta el 6 de enero de 1907 Díaz decide ponerle fin al conflicto, pero el odio se desbordó y se ordena al ejército a disparar a los trabajadores y mueren 17 trabajadores y otros 80 resultan heridos, además del fusilamiento de los principales líderes. Se persiguen también a los periodistas y se reprime la libertad de prensa.

Se inicia un el periodo de crisis de la dictadura en el año de 1908, ya que a partir de ese año se inicia una debacle importante en el gobierno de Díaz y las situaciones sociales adversas que se acarrean desde décadas atrás, convirtieron en un polvorín al país. En los años de 1908 y

<sup>132</sup> Idem. págs. 11-12.

<sup>133</sup> Idem. pág. 15.

1909 se da marcha atrás en casi todos los aspectos económicos, sociales, culturales, industriales, etcétera, además de la presencia de múltiples fenómenos naturales tales como inundaciones, sequías, terremotos y heladas que azotaban a la población y que flagelaba a los más pobres.

La balanza comercial tuvo un saldo adverso en 1908, la situación económica debilitó a la clase media y baja, intensificando un disgusto general. "Don Porfirio empieza a perder el aplomo; teme al qué dirán de los extranjeros, se asusta ante la posibilidad de su muerte en un futuro inmediato; lo asaltan decenas de temores; se sabe en edad testamentaria y no resiste la tentación de hacer balance y dar consejos... La clase media es elemento activo de la sociedad, los ricos están demasiado ocupados en sus riquezas y sus dignidades para ser útiles al mejoramiento general..."<sup>134</sup>

El 1º de junio de 1906 algunos inconformes con el régimen dictatorial expiden el Plan del Partido Liberal que comenzó con una exposición de ideas en donde analizan la situación del país.

Desde el año de 1908 se sienten ciertas condiciones de cambio y que no se concretarían sino hasta después de 1910, se creía en las palabras de Díaz en el sentido de que no se reelegiría. Se crean algunos partidos políticos como el de Madero el Partido Antirreeleccionista, no obstante que el grupo allegado al presidente Díaz decidió que se reelegiría y lo acompañaría en la vicepresidencia el licenciado Corral. El porfirismo desintegra a los partidos de oposición, excepto al Antirreeleccionista.

El 15 de abril de 1910 se lleva a cabo la convención de los clubes antirreeleccionistas de la república con la participación de 200 delegados de los estados. Éstos se dieron a la tarea de buscar un sustituto de Díaz. Algunos propusieron a Madero, considerado como el más activo de los antirreeleccionistas. Otros estaban con Toribio Esquivel Obregón, por razones de intelectualidad.

Concluida la convención Madero se va a de gira por el norte, Díaz no lo considera como rival, pero lo encierra en prisión en el estado de San Luis Potosí. En ese periodo se entera de la hechura de las elecciones para las primarias el 26 de junio y las secundarias el 10 de julio de 1910, para elegir tanto presidente como vicepresidente. Como era de esperarse Díaz gana las elecciones y se reelige. Las elecciones se llevaron en un clima de represiones y atropellos, encontrándose en las cárceles alrededor de 60,000 antirreeleccionistas. Para ese año la crisis había pasado "... todos los ramos de la actividad económica se encaminaban otra vez por la ruta del progreso, la producción agrícola exportable cobró la cifra nunca vista de 71 millones del águila. Las cosechas de maíz y de frijol fueron el doble

<sup>134</sup> GONZÁLEZ y González, Luis. (autor del capítulo) "Historia General de México", Editorial El Colegio de México, 1ª edición, México 2000, pág. 693.

de las de diez años antes. También se duplicó el volumen del algodón, la caña de azúcar y el tabaco."<sup>135</sup>

El día 5 de octubre de 1910 Madero lanza el Plan de San Luis, iniciando el movimiento armado que tiene como objetivos la reestructuración nacional; se declaraban nulas las elecciones efectuadas; se desconoce el Gobierno de Díaz; Madero se declara presidente provisional de México.

El 1º de abril de 1911, Díaz anunciaba que iba a establecer el principio de no reelección y a dar reformas sociales, no obstante que ya era demasiado tarde. Con la firma de los tratados de Ciudad Juárez se formaliza la promesa de renuncia del presidente. En Veracruz, el General Díaz se embarca rumbo a Europa. El 7 de junio de 1911 Madero llegó a la Ciudad de México y al llegar suprime el Partido Nacional Antirreeleccionista y crea al Partido Constitucional Progresista que dio la fórmula Madero-Pino Suárez para las próximas elecciones. Dicha fórmula gana las elecciones y Madero toma protesta el 6 de noviembre de 1911. Después de discrepancias con el gobierno de Madero, Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911 expide el Plan de Ayala, en donde se desconocía el gobierno de Madero, por no haber dado cumplimiento al Plan de San Luis, se reconocía como presidente a Pascual Orozco, pero lo importante del documento es el tema agrario.

La situación de obreros y campesinos no cambió del todo, las huelgas continuaron y volvió a vivirse en una situación de descontento. Madero y Pino Suárez no tienen mas remedio que renunciar a sus cargos para posteriormente ceder la presidencia al General Huerta, quien después de esto ordena matarlos en un tiroteo. Venustiano Carranza, entonces Gobernador de Coahuila, desconoce al gobierno de Huerta y expide con respaldo de su congreso el Plan de Guadalupe, mientras que Huerta buscaba por todos los medios justificar su golpe de Estado.

El 20 de agosto de 1914 después de muchas batallas, entra a la ciudad Venustiano Carranza, para que el 1º de octubre iniciara la Gran Convención, en donde Carranza expone el camino que debía seguir el movimiento: "La asamblea acordó tomar como bandera del movimiento el Plan de Ayala y después de serias discusiones, nombró presidente provisional por el término de veinte días a Eulalio Gutiérrez. Carranza al enterarse de este hecho, desconoció a la Convención, y ante el avance de tropas de Villa, que había sido nombrado jefe del ejército convencionalista, el primer jefe del ejército constitucionalista huyó a Veracruz."<sup>136</sup> Gutiérrez

<sup>135</sup> GONZÁLEZ y González, Luis. (autor del capítulo) "Historia General de México", Editorial El Colegio de México, 1ª edición, México 2000, pág. 697.

<sup>136</sup> CARPIZO Mac Gregor, Jorge. "La Constitución mexicana de 1917", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 12ª edición, México 2000, pág. 42.

huye a San Luis Potosí porque Villa es quien da las órdenes y ahí es derrotado fuerzas leales a Carranza. El 19 de octubre de 1915, los Estados Unidos reconocen el gobierno de Carranza como un gobierno de facto.

En principio no se tenía en mente crear una nueva constitución, sino reformar la vigente. Para el Doctor Jorge Carpizo, la idea más acertada del por qué era conveniente hacer una nueva constitución fue la aportada por Romero Flores refiriendo: "la razón de una nueva constitución estriba en que las leyes expedidas por Carranza en uso de las facultades extraordinarias de que había sido investido, porque el pueblo con las armas en las manos las hacía cumplir, pero tratar de encuadrarlas dentro de la Constitución de 1857, no era posible, por el corte liberal e individualista de ésta."<sup>137</sup>

Se publican algunas reformas al Plan de Guadalupe, en el cual se contiene la convocatoria al congreso constituyente, estableciéndose que la Asamblea se reuniría en la ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916. En esa fecha fue la inauguración, leyéndose un discurso del proyecto de constitución reformada. Se efectuaron intensos debates sobre temas relevantes de la vida del país como fueron los relativos a la educación, el trabajo, previsión social, la tenencia de la tierra y la religión. La tarde del día 31 de enero se empezó a firmar la Constitución y horas después se llevó a cabo la sesión solemne de clausura. Luis Manuel Rojas, y después los constituyentes, protestaron guardar y hacer guardar la Constitución, para promulgarse el 5 febrero de 1917.

En esta Constitución se definió al Título Cuarto "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos" y el mismo se conformaba del modo que sigue:

*"Artículo 108.- Los Senadores y Diputados de la Unión , los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo encargo".*

*"Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.*

*"El Presidente de la República, durante el tiempo de su*

<sup>137</sup> Idem. pág. 48.

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

*"Artículo 109.- Si el delito fuera común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, se declara por mayoría de votos del número total de miembros que la formen, si ha lugar o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; por tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.*

*"En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, a menos que se trate del Presidente de la República; pues en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial.*

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

*"Artículo 111.- De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin la previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír el acusado, que éste no es culpable, quedara privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley. Cuando por el mismo hecho tuviera señalada otra pena en la ley, el acusado quedará privado de su puesto y a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y consignen con arreglo a ella.*

*"En los casos de este artículo y en los del 109, las*

*resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.*

*"Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara mencionada declare hay lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.*

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

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

*"El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oírà a éste en privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal petición.*

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

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

después.

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

De los antecedentes transcritos, se advierte que por cuanto al Título de mérito, la Constitución de 1917 es similar a la Constitución de 1857, presentando sólo algunos cambios en relación a la redacción, vocablos y limitación en la inmunidad de algunos servidores públicos.

Como ejemplo podemos señalar que el artículo 108 de la Constitución de 1917, corresponde al contenido del artículo 103 de la Constitución de 1857, considerando además que el primero basaba la razón de ser de su párrafo tercero, en un dictamen que se acompañó a dicho artículo el 21 de enero de 1917, en el que de manera relevante se precisaba:

*"... La estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter grave puede ser juzgado durante el período de encargo y por tal motivo se limitan los hechos por los cuales puede ser juzgado el Presidente, a los delitos de traición a la palabra a los de carácter grave del orden común...".*<sup>138</sup>

Ahora bien, en la exposición de motivos del dictamen enunciado, se decía que el procedimiento sería distinto según se tratara de delitos del orden común o de delitos oficiales.<sup>139</sup>

Respecto a los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, se somete a los funcionarios a los jueces del orden común, como a cualquier otro ciudadano; solamente que para poner a cubierto a estos funcionarios de ataques injustificados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los Jefes de Departamento, se ha establecido que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez común, debe hacerse ante la Cámara de Diputados.

Los delitos oficiales se dijo, que no podían ser juzgados por tribunales de orden común, pues desbordaban la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades, prefiriéndose que los juzgase el Senado, mediante el procedimiento siguiente: "La Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores, se dicta la sentencia previos los trámites ordinarios de todo proceso, como son oír al acusado y

<sup>138</sup> FERNÁNDEZ Delgado, Miguel Angel y SOBERANES Fernández, José Luis, Ob. Cit. pág. 40.

<sup>139</sup> Idem. pág. 41.

practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad”:

En ese sentido se dispuso en el artículo 111 de la Constitución de 1917, que el Congreso de la Unión expediría a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal; por ello, los delitos o fallos oficiales mientras tanto serían juzgados por un Jurado Popular en términos del artículo 20 de la misma Constitución.

Además entre los altos funcionarios, en la constitución que nos ocupa se incluyó al Procurador General de la República, así como a los Diputados de las legislaturas locales, quienes serían responsables por violaciones a la Constitución.

Al referirse a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los miembros del Poder Judicial, se hizo una adición especial.

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

A pesar de que en el artículo 111 se ordenaba, que el Congreso de la Unión expidiera a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios, no fue sino hasta el 21 de febrero de 1940, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Responsabilidades de la Federación y del Distrito Federal y Altos Funcionarios de los Estados.

De las discusiones de los artículos contenidos en este Título son de destacar los relativos al 108 y 109 de la propia Carta Magna. El Diputado Céspedes, respecto del primer artículo citado requirió a la Comisión las razones por las cuales no consideró al Presidente de la República responsable de las violaciones a la Constitución, respondiendo el Diputado Jara, miembro de la Comisión: “La Comisión no tuvo cuenta el C. Presidente de la República, para lo que se refiere a las responsabilidades, porque tendría que ser juzgado por los otros poderes y en estas condiciones se establecería un conflicto”<sup>140</sup>, pero es mejor la

<sup>140</sup> Diario de Debates.

respuesta que da el Diputado Lizardi mencionando: "Nuestro sistema político está organizado en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y ninguno de esos poderes es soberano con relación a los otros, es decir, ninguno es mayor que otro. Se necesita, pues, que cada uno de esos poderes sea intocable por los otros dos, y es perfectamente fácil de conseguirse, por lo que se refiere al Legislativo y Judicial, toda vez que está compuesto por varios miembros... pero hemos reconocido y aprobado ya un artículo que preceptúa que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposite en una sola persona, y desde el momento en que esa persona, durante el ejercicio de su cargo, pudiera ser procesada por violación a la Constitución, daríamos lugar a la intromisión de los otros poderes sobre el Poder Ejecutivo, cosa que sería fatal..."<sup>141</sup>

El artículo 109 se discutió por el Diputado Manjarrez acerca de la "mayoría absoluta del número total de los miembros que constituyen la Cámara de Diputados" en el sentido de que si la mayoría de la que se hablaba era en razón del número total de los Diputados o si se refería a los Diputados presentes, y al respecto el Diputado Manzano refirió que: "Está bien que para no exponer a los funcionarios a caer en las intrigas o movimientos políticos de una minoría se establezca que sea la mayoría absoluta; pero la mayoría absoluta de los diputados que asista, no la mayoría absoluta de todos los diputados que forman el Congreso."<sup>142</sup>, por lo tanto, se debería redactar en forma clara el artículo referido. En tal virtud, para no dejar lugar a suspicacia alguna se redactó en el párrafo conducente de la siguiente forma: "Si el delito fuera común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, se declara por mayoría de votos del número total de miembros que la formen, si ha lugar o no lugar a proceder contra el acusado..."

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

En el artículo 111 de la Constitución de 1917 en su párrafo quinto, se manifestó que debía expedirse una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal y Altos Funcionarios, para que se determinaran como delitos y faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Fue una modificación importante que se aprobó en 1917. Sin embargo, hasta el año de 1939 se legisló sobre la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la

---

<sup>141</sup> Idem.

<sup>142</sup> Idem.

Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, la cual tuvo vigencia a partir de febrero de 1940.

Esta ley es muy importante, por que con excepción del primer intento realizado por la Ley de Responsabilidades de 1870, no se había logrado una efectiva labor de codificación y tampoco se había dado cumplimiento a lo preceptuado en la Constitución de la República y no podía hacerse nada para enjuiciar a los altos funcionarios y a los funcionarios y empleados de la administración pública por los delitos oficiales que cometieran en el ejercicio de sus funciones, en tanto no se expidiera una ley que definiera el delito y las penas correspondientes.

En la exposición de motivos de la Ley de 1940, se señaló la necesidad de hacer una limitación a las atribuciones de los funcionarios y de sus responsabilidades, ya que si el Estado determina la norma de conducta de los particulares que forman la Nación, con mayor razón debe fijar la conducta de los titulares del poder público que pueden trastornar el orden jurídico.

El Estado debía proveer las medidas necesarias y eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos.

"La conducta de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para liberarse de ellos, o bien puede llevarlo a la abyección, como resultado de un sometimiento importante, signo indudable de decadencia, o bien, produce un estado latente de inconformidad y de rencor que lo hace ver al Gobierno, no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y lo explota."<sup>143</sup>

Los procedimientos que se regularon dentro de la ley fueron varios, en primer lugar al juicio político le quitaron ese nombre y le pusieron procedimiento seguido para los delitos oficiales de los funcionarios que gocen de fuero, al segundo el procedimiento para los delitos comunes de los funcionarios que gocen de fuero, el tercer procedimiento es respecto a los delitos y faltas oficiales de los empleados y funcionarios que no gocen de fuero y el último procedimiento es de los delitos comunes que cometan los funcionarios y empleados de la Federación que no gocen de fuero.

---

<sup>143</sup> Exposición de Motivos de la Ley de Responsabilidades de 1940.

El 21 de febrero de 1940 se publicó esta Ley en el Diario Oficial de la Federación, en ella se hizo la distinción entre funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales. También señala que los Diputados, Senadores, Gobernadores y Presidente de la República, tanto a éstos como a los segundos mencionados podía aplicarse a esta ley. La exigibilidad de responsabilidad se circunscribía al tiempo que duraba el encargo y el inmediato posterior a él. Las sanciones previstas por este texto legal que también son contempladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos actual, son la destitución del cargo y la inhabilitación. Se destaca en esta ley la circunstancia de que se señalan en ella las posibles faltas administrativas en que incurran los trabajadores del Estado y que no quedan comprendidas dentro del concepto "Altos Funcionarios".

## 2.9. Ley de Responsabilidades de 1979.

La "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados", publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1980, derogándose la Ley de 1940.

Esta ley no aporta mucho para la evolución del sistema de responsabilidades mexicano, sigue conservando las mismas deficiencias, ocupando su atención en los delitos oficiales de los funcionarios, dejando de lado el aspecto disciplinario a otras leyes y reglamentos.

Las responsabilidades fueron establecidas, conforme a artículo 1º de la siguiente forma: "Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley."

*En el artículo 3º se definían los delitos oficiales:*

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

*"I.- El ataque de las instituciones democráticas:*

*"II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;*

*"III.- El ataque a la libertad de sufragio;*

*"IV.- La usurpación de atribuciones;*

*"V.- Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;*

*"VI.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;*

*"VII.- Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales y,*

*"VIII.- En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.*

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

Tratándose de los altos funcionarios procedía un juicio político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado, erigido en Gran Jurado. Por lo que hace a los demás funcionarios y empleados de la Federación, cuya actuación afectara los intereses de públicos o de su buen despacho, se estableció un procedimiento especial, primero ante un juez penal y la segunda ante un jurado popular, denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

## **2.10. Ley de Responsabilidades de 1982.**

Por virtud de la iniciativa de reformas constitucionales en materia de responsabilidades de los servidores públicos, se verificó una reforma al Título Cuarto de nuestra Carta Magna y ésta se publicó conjuntamente con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 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, la cual, resultó prácticamente inaplicable.

La Ley Federal que aquí atendemos tuvo como eje de creación, la política de renovación moral de la sociedad, abanderada por el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional de la República, en el sexenio 1982-1988. Asimismo, el régimen de responsabilidades configurado en esta Ley, se debió a la falta de eficacia y claridad en las leyes expedidas.

Sin embargo, antes de realizar el trabajo contemplado para la Ley Federal que nos ocupa, creemos conveniente efectuar primero una anotación del Título Cuarto constitucional, a fin de tener presente el texto que se concretó con la reforma aludida. A continuación se transcribe.

*"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeña 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 y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.*

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

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

*"I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.*

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

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

*"III.- 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 sus empleos, cargos o comisiones.*

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

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

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

*"Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Consejeros de la Judicatura 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.

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

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

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

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

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

*"Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros*

presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el implicado.

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

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

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

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

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

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

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

*"Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de*

acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

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

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

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

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

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

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

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

El texto es completamente distinto al original que contenía la Constitución de 1917, toda vez que aquél se refería a los funcionarios públicos y sus responsabilidades y hoy en día, comprende a las responsabilidades de los servidores públicos, entendidos por éstos todos aquellos que se enuncian en el artículo 108; además este artículo trata de uniformar con las constituciones de cada Estado de la República, el que se introduzca en ellas en sus términos el párrafo primero de éste artículo, por cuanto a los servidores públicos de los Estados y los Municipios. El título en comento ha sido sujeto de reformas, mismas que consisten en adiciones publicadas el 31 de diciembre de 1994 y el 22 de agosto de 1996, ya que en ese orden al párrafo tercero del artículo 108 se incluyó la figura de servidor público de los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales y, en el párrafo primero también se incluyó con ese carácter a los servidores del Instituto Federal Electoral.

Al tratarse de un título constitucional que desarrolla las generalidades de un régimen de responsabilidades de los servidores públicos a raíz de la reforma de 1982, estableció las técnicas jurídicas, así como los sistemas para la ejecución de las sanciones procedentes, por incurrir en irregularidades en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones. Esto conllevó la necesidad de crear un ley reglamentaria en la que se dispusieran las modalidades o tipos de conductas que debían ser las rectoras de los servidores públicos, a fin de preservar los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, los tipos de responsabilidades y los sujetos de éstas, así como la pronunciación de las sanciones aplicables, con los procedimientos que encausarán éstas, apegándose a estricto derecho. En ese tenor, al mismo tiempo de publicación de las reformas constitucionales al título cuarto constitucional del 31 de diciembre de 1982, se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, abrogando desde luego la Ley de Responsabilidades publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 1980, la cual prácticamente nunca llegó a aplicarse.

Es obvio que al estar basado en la renovación moral, la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos tiene la tendencia primaria de evitar o en su caso, corregir todo acto u omisión que sea ilegal, inmoral socialmente y corrupto. De ello deviene el hecho de involucrar a todos los servidores públicos a conducirse en el cumplimiento de sus deberes, con estricta responsabilidad en apego a los principios de imparcialidad,

legalidad, honradez, lealtad y eficiencia. Así, al existir bases que regulen la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral, la iniciativa en comento constituyó el cimiento de un procedimiento administrativo autónomo, que ofrece al servidor público inculpado las garantías constitucionales consagradas en los artículos 14 y 16 y sus resultados, no prevén la privación de la libertad del responsable, ya que esta sólo puede imponerla un juez penal. Igualmente, la iniciativa da la posibilidad de que las responsabilidades pueden exigirse por dos vías, la administrativa y la penal, pero siempre respetando el principio establecido en el artículo 109 constitucional, es decir, en cuanto a que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Se propone un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador para sujetar a todo servidor público, definiendo que la vigilancia de éstas, estará a cargo de los superiores jerárquicos y de los órganos de control interno, quienes quedarán facultados para imponer las sanciones disciplinarias que correspondan. Dichos órganos de control, de acuerdo a esa propuesta estarán coordinados por la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual contará con las mismas facultades. El procedimiento administrativo referido en esta iniciativa debía ceñirse a las garantías constitucionales y por ello debía efectuarse con celeridad e imparcialidad y permitiría la oportunidad a los servidores públicos de ser escuchados. Tratándose de controversias surgidas con motivo de los actos sancionadores, previó la iniciativa, ampliar la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, para que conozca de aquéllas como un verdadero tribunal de justicia administrativa.

En el rubro de la responsabilidad administrativa, la exposición de motivos aludió al hecho de que este régimen en concordancia por lo dispuesto por otras leyes, abarcaría al personal de los poderes de la unión y de los organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos entró en vigor como ya se dijo, el 31 de diciembre de 1982. El Título Primero de la Ley, contiene un capítulo único, denominado "Disposiciones Generales", en el cual se enlistan los primeros cuatro artículos, destacando en el 1º que el objeto de la Ley es reglamentar el Título Cuarto constitucional en la materia de los sujetos de responsabilidad en el servicio público, las obligaciones derivadas del mismo, las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como aquéllas que deben resolverse mediante juicio político, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones, en las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y en el registro patrimonial de los servidores públicos.

Su artículo 2° enuncia que quedan sujetos a la ley, los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional, así como aquellas personas que manejan o aplican recursos económicos federales; el artículo 3° enlista a las autoridades competentes para aplicar la Ley Federal en cita, siendo las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las Dependencias del Ejecutivo Federal, el Gobierno del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales del Trabajo en los términos de la legislación respectiva y los demás órganos jurisdiccionales que determinan las leyes; el artículo 4° aclara que cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previsto en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente, para turnarlos a la autoridad que competa, atendiendo siempre al principio de no imponer dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

El Título Segundo prevé los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia, abarcando cuatro capítulos que van desde el artículo 5°, hasta el 45. El Título Tercero se refiere a las "Responsabilidades Administrativas" y se compone de dos capítulos. En el Capítulo I se alude a los sujetos y obligaciones del servidor público, se indica precisamente quiénes son los servidores públicos que incurren en responsabilidad (para ello remite al lector al artículo 2° de la propia Ley), dispone las obligaciones de los servidores públicos y señala como autoridad rectora del control de las responsabilidades administrativas a la hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En el Capítulo II se determina la obligación de las dependencias y entidades de la administración pública, para establecer las unidades específicas en las que cualquier persona podrá presentar quejas y denuncias, por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Define la obligación de la secretaría de Estado enunciada, del superior jerárquico y de todos los servidores públicos, para respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias y de evitar que con motivo de éstas, se causen molestias indebidas al quejoso. Deja en claro que el Titular de la Contraloría Interna de dicha dependencia del ejecutivo federal, sólo será responsable administrativamente ante el Presidente de la República.

El capítulo en comento establece los diferentes tipos de sanciones, los elementos que habrán de considerarse y las reglas para la imposición de las mismas. Dispone la obligación de todo servidor público a denunciar

por escrito los hechos que a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa. Del mismo modo, en este capítulo se da atribución a la Contraloría Interna de las dependencias o entidades, para determinar la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa y para aplicar sanciones disciplinarias, así como para poner en conocimiento de la autoridad competente, de hechos que impliquen responsabilidad penal.

El mismo capítulo establece el procedimiento administrativo que debe seguirse para imponer las sanciones señaladas. Faculta a la hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para expedir constancias que acrediten la inexistencia de registros de inhabilitación. Determina los medios de impugnación para atacar las resoluciones por las que se impondrán sanciones administrativas así como las reglas para la interposición de los mismos y las autoridades que pueden conocer de ellos.

Dedica el capítulo que nos ocupa, un artículo para detallar los efectos de la confesión en el procedimiento administrativo disciplinario. Faculta también tanto a la Secretaría de Estado enunciada como al superior jerárquico, al empleo de medios de apremio, con el objeto de cumplir con sus atribuciones. Termina este capítulo por establecer las reglas a las que se sujetarán dentro del tiempo, las facultades de la autoridad para imponer sanciones y el derecho de los particulares para solicitar la indemnización precisada.

El Título Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se atiende en este apartado, contiene un capítulo único, el cual está destinado a detallar las reglas, atribuciones y obligaciones en materia de Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, pormenorizando quienes de éstos deben presentar declaración de situación patrimonial y en que plazos, así como las sanciones que deben recaer a aquéllos.

## **2.11. Diversas reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

En el Diario Oficial de la Federación del 11 de enero de 1991, fueron publicadas las primeras reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esto con motivo de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, "Esta Comisión Nacional, encargada de la defensa de los derechos humanos, recibe quejas sobre posibles violaciones a las garantías individuales por parte de autoridades o funcionarios. Para atender estas quejas solicita un informe y demás datos pertinentes a la autoridad que presuntamente ha violado un

derecho o al superior de la misma, realiza las investigaciones que considera pertinentes y emite, en su caso, una recomendación."<sup>144</sup>

Para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pudiera cumplir con sus atribuciones se hizo necesaria la incorporación al catálogo de obligaciones de los servidores públicos contenido en el artículo 47 de la Ley Federal, la referente a obligar a los mismos a proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos que solicite dicha Comisión, lo anterior, con la finalidad de contar con el apoyo jurídico que permita garantizar la eficacia y oportunidad de sus acciones, así como fortalecer su funcionamiento.

En 1992 por iniciativa de los Diputados, se reformó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de ese año, referente a lo relativo al juicio político y concretamente en los artículos 7, 9 y 12. Esto fue derivado de los problemas que en la práctica se presentaban para la tramitación del juicio político y de su procedibilidad, así como su amplio rango de aplicación de servidores públicos de diversa índole. También por razón de las exigencias constitucionales, en muchos casos era evidente que la denuncia de juicio político respondía a cuestiones subjetivas que no deberían merecer atención. En todos los casos, por exigencia de la norma dos comisiones importantes de la Cámara se deben reunir en pleno para conocer de una denuncia, por el sólo hecho de que se ha ratificado. "Esto sin duda, resta seriedad a la tramitación de un procedimiento que debe ser sumamente delicado y excepcional. Es decir, que por la naturaleza misma del juicio político, deba salvaguardarse como un procedimiento de tal seriedad y gravedad, al que sólo se pueda recurrir cuando hay razón suficiente para ello... sólo se propone modificar el procedimiento, clarificarlo y precisar de manera pormenorizada, los pasos que habría de darse para la sustanciación del juicio de manera adecuada."<sup>145</sup>

Se le calificó como un procedimiento novedoso para instrumentar de mejor manera las disposiciones del juicio político, garantizando el derecho ciudadano de presentar quejas que pudieran redundar en una procedencia de juicio político.

De esta forma, en el artículo 7º en el que se contienen los supuestos normativos referentes al perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, se incluye una parte en la que se

<sup>144</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de decreto que reforma y adiciona la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de enero de 1991.

<sup>145</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de enero de 1991.

refiere que: "no procede el juicio político por la mera expresión de ideas. El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal."

En el numeral 9º se menciona que "cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados... la denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado... las denuncias anónimas no producirán ningún efecto. Por lo que toca al artículo 12 quedó de la siguiente forma:

**"Artículo 12.-La determinación del juicio político se sujetará al siguiente procedimiento:**

a) El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación;

b) Una vez ratificado el escrito, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para la tramitación correspondiente. La Oficialía Mayor deberá dar cuenta de dicho turno a cada una de las coordinaciones de los grupos partidistas representados en la Cámara de Diputados.

c) La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o., de esta Ley, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7o. de la propia Ley, y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y por tanto, amerita la incoación el procedimiento. "En caso contrario la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

"En caso de la presentación de pruebas supervinientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas;

d) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo, desechando una denuncia, podrá revisarse por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud, de cuando

*menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones, y*

*e) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara."*

El también en la misma fecha, pero ésta presentada por el Ejecutivo Federal, la Ley Federal de los Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual es la más variada que ha sufrido dicho ordenamiento, tuvo reformas cuyos objetivos fundamentales son: "a) Que los Poderes de la Unión en relación con las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos cuenten con órganos y sistemas propios, y b) Perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario en la función pública, pues estamos conscientes de que el servidor públicos deber ser el ejemplo para la sociedad en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, así como incorporar las adecuaciones complementarias indispensables a efecto de proporcionar mayor claridad en el texto de la Ley. Destacan en este propósito los ajustes relativos: a las obligaciones que deben observar cabalmente los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; a la imposición de las sanciones de inhabilitación y económicas, aplicables por el incumplimiento de dichas obligaciones; y al mejoramiento de los procedimientos administrativos y de los medios de impugnación establecidos."<sup>146</sup>

Se hicieron modificaciones en relación a lo referente al registro patrimonial de los servidores públicos, reconociendo la independencia que existe entre los Poderes de la Unión, debiéndose operar por cada uno lo relativo a sus propios servidores públicos, respetando la división de poderes consagrado en la Constitución. Por lo cual, se reformó el artículo 79 de la Ley para dejar establecido que la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación lleve lo relativo a los servidores públicos de las dependencias, entidades y órganos jurisdiccionales, adicionando un párrafo para mencionar que se atribuya a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como de las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y a la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades que en materia de registro patrimonial establece el Título Cuarto de la Ley. Asimismo, en cuestión de registro patrimonial, se incluye en el catálogo de obligaciones contenido en la ley la obligación genérica que tienen los servidores públicos de manifestar su situación patrimonial.

---

<sup>146</sup> Idem.

Con motivo de la base tercera de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, en la que se establece la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana, a cuyos miembros les es aplicable la Ley de la Materia, se adicionó al artículo 3º la fracción I bis para incluir a la Asamblea como autoridad facultada para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En este mismo sentido, para que la Asamblea establezca los órganos y sistemas necesarios para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas, y aplicar las sanciones correspondientes, así como que lleve el control de la situación patrimonial de sus servidores públicos, para lo cual se reformó el artículo 51, y adicionar la fracción I bis al numeral 80.

Se reformó la fracción VIII del artículo 47 para reubicar lo relativo a la comunicación escrita que debe hacerse al titular de la dependencia o entidad sobre incumplimientos en el servicio público, dejando únicamente lo referente a la que habría de formularse cuando se dude fundamentadamente sobre la procedencia de las órdenes recibidas. Se añadió a la fracción XX del artículo 47 la obligación genérica de todo servidor público de denuncias por escrito cualquier conducta que advierta en el desempeño de sus funciones, sea o no personal sujeto a su dirección, pero que pudiera ser causa de responsabilidad administrativa.

Se adicionó un tercer párrafo al artículo 51, con la finalidad de que el hoy Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, los tribunales del trabajo y los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes, con la finalidad de señalar que dichas autoridades deben contar con los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades en el correspondiente ámbito de su competencia, así como la facultad de imponer las sanciones administrativas correspondientes.

Los medios de apremio previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el artículo 77 también sufrieron modificaciones, éstos en el sentido de facultar a la hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y al superior jerárquico del servidor público de que se trate durante la tramitación de los procedimientos administrativos disciplinarios, medios que consisten en: 1) Sanción económica hasta de veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y 2) Auxilio de la fuerza pública.

Una de las reformas más polémicas fue la relativa al artículo 80 de la propia ley, en la que se adicionó un párrafo en el que se especifican las sanciones que procederían en el supuesto de que el servidor público no presentara con veracidad su declaración de situación patrimonial y en el caso de no presentarla dentro del plazo señalado al concluir su encargo como se prevé en el artículo 81. Al respecto, en los dos numerales citados

se contienen sanciones como la suspensión, destitución e inhabilitación de 3 meses a 3 años, en el primero de los supuestos y en el segundo de ellos la cesación de los efectos del nombramiento respectivo, previa declaración de la Secretaría, así como inhabilitación por 1 año. De lo anterior, podemos decir que dichas sanciones resultan contrarias a nuestra Carta Magna en razón de que no prevé que se deba otorgar la garantía de audiencia al servidor público involucrado, sino que casi automáticamente al actualizar dichas hipótesis normativas se deba de preceder a la imposición de la sanción.

El 10 de enero de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma y adiciona, entre otros, diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esta vez relativa a cuestiones de reparación del daño a cargo del Estado. En la exposición de motivos se señaló la imperiosa necesidad de que cuando un servidor público ocasiona algún daño o perjuicio a una persona, ésta deba ser resarcida plenamente de los daños y perjuicios sufridos, esto en virtud de la falta de un sustento normativo suficiente o por los problemas presupuestarios. Se establece la responsabilidad solidaria del Estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos y los actos ilícitos dolosos de los servidores públicos, siendo subsidiaria en los demás casos. En lo referente al daño moral el Estado es subsidiariamente responsable por el que se cause con motivo de la actuación ilícita de sus servidores públicos, por lo que se establece en forma directa en caso de dolo. Para ello se cuenta con un renglón específico dentro de la programación del gasto público federal que se refiere a la responsabilidad patrimonial del Estado.

Posteriormente, el 26 de mayo de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esta ocasión se refirió a legislar un sistema propio de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con la finalidad de lograr un ejercicio más responsable, profesional e independiente de la función judicial, para sancionar conductas que impiden o dañan dichos objetivos, sin menoscabo de la inamovilidad que debe mantenerse como garantía de la función judicial para asegurar su independencia. Los sujetos de responsabilidad son todos los adscritos al Poder Judicial de la Federación y se establecen con precisión los casos, causas y procedimiento a seguir cuando incurran en faltas contempladas en el propio, con lo cual se garantiza la seguridad jurídica. De esta manera, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será competente para sancionar las faltas graves de sus servidores y su Presidente lo será para sancionar el resto de las faltas.

El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal será competente para aplicar las sanciones de destitución e inhabilitación de magistrados de

circuito y jueces de distrito, así como en los casos en que junto con los funcionarios citados concorra algún otro del Poder Judicial de la Federación. Se consigna un procedimiento ágil y expedito para la determinación de responsabilidades administrativas y aplicación de sanciones, en el que el servidor público presuntamente responsable cuenta con las garantías constitucionales de audiencia y defensa de sus derechos.

La última reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de diciembre de 1996, además de dicha ley, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual distribuye las atribuciones de las dependencias auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, con la finalidad de atender de manera óptima los recursos humanos, materiales y financieros con los que cuenta. Para ello, se deben aprovechar todos los recursos asignados a las contralorías internas y, al mismo tiempo se debe dotar a éstas de la autonomía necesaria para el mejor desarrollo de su función.

Se amplió la facultad de sólo opinar sobre los nombramientos de los titulares de los órganos internos de control, para que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo pueda nombrar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los órganos internos de control, por lo que éstos pasaron a depender jerárquica y funcionalmente de la referida Dependencia, igualmente ocurrió con los órganos de control interno de las entidades paraestatales, a los que también se les dotó de facultades para investigar y fincar, en su caso las responsabilidades a que haya lugar.

## CAPITULO TERCERO

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO Y LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

Ahora bien, ya que se ha analizado el procedimiento administrativo disciplinario en su aspecto adjetivo, del cual derivan las sanciones administrativas en materia de responsabilidades de los servidores públicos, corresponde en este Capítulo estudiar una de dichas sanciones, la económica, que presenta algunas dificultades, sobre todo para su determinación y esto es derivado de la regulación que de hace principalmente en la ley reglamentaria. Es innegable la importancia de esta sanción, ya que independientemente del carácter sancionador propiamente dicho, es un instrumento jurídico del Estado para que, en caso de que un servidor público ocasione un daño o perjuicio al Erario Federal, éste pueda reclamar el resarcimiento del referido daño.

Es necesario realizar una breve síntesis no sólo del procedimiento propiamente dicho, sino de los actos que se realizan previos a la sujeción al mismo a un servidor público involucrado, esto es, en lo procedente cuando una queja, denuncia o con motivo del resultado de la práctica de auditorías, llegan a la unidad correspondiente de la Contraloría Interna para su estudio, así como la etapa de investigación, sus alcances y consecuencias.

#### 3.1. Alcances del procedimiento administrativo disciplinario.

Para precisar los alcances del procedimiento administrativo disciplinario, es importante remitirnos al ámbito aplicación, es decir, los sujetos y la calidad que exige la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las autoridades competentes para instaurar el procedimiento respectivo, y la ejecución de las sanciones a que hubiere lugar, cuando ha sido acreditada plenamente la existencia de responsabilidad administrativa, aspectos ampliamente detallados en el Capítulo Primero de esta tesis.

Al respecto, la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Título Primero, Capítulo Único, artículo 1º fracciones I, III y IV, 46, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 56 de manera general y en forma específica en el Capítulo II

del Título III, regulan estas situaciones, sin más limitación que lo consagrado en las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica, previstas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

También es importante señalar que durante mucho tiempo se empleó el Código Federal de Procedimientos Civiles como legislación adjetiva supletoria por las autoridades administrativas encargadas de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por ser aquél utilizado tradicionalmente en cuestiones administrativas. No obstante, existían criterios judiciales a favor y en contra de su aplicación, siendo éstos últimos razonados a la luz del artículo 45 de la Ley Federal en cita, llegándose a formar jurisprudencia publicada en mayo de 2000 (número II.1º.A.J/15 del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XI, página 845, en la que se menciona:

**"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES, LA LEGISLACIÓN SUPLETORIA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DERIVADO DE LA, ES EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y CODIGO PENAL FEDERAL, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 45 DE DICHA LEGISLACIÓN Y NO EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.-** De lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que en los casos no previstos por dicha ley en el procedimiento administrativo de responsabilidades, se aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente, el Código Penal Federal; por ende, si en dicho procedimiento se aplicó supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, ello es inexacto y violatorio de los artículos 14 y 16 constitucionales."

"Amparo directo 193/99.- Rosa Isela Hidalgo Baca.- 10 de febrero de 2000.- Unanimidad de votos.- Ponente: José Angel Mandujano Gordillo.- Secretaria: Mónica Saloma Palacios."

"Amparo directo 293/99.- Francisco Galán Granados.- 10 de febrero de 2000.- Unanimidad de votos.- Ponente: Manuel Baraibar Constantino.- Secretaria: Blanca Isabel González Medrano."

"Amparo directo 649/99.- Javier Heredia Pineda.- 24 de febrero de 2000.- Unanimidad de votos.- Ponente: Jaime Raúl Oropeza García.- Secretario: Clemente Delgado Salgado."

*"Amparo directo 404/99.- Rebeca Martínez Juárez.- 2 de marzo de 2000.- Unanimidad de votos.- Ponente: Cleotilde Juvenalia Meza Navarro, Secretaria del Tribunal en funciones de Magistrada, en términos del artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."*

*"Amparo directo 511/99.- Alfredo Espinoza Carrera.- 9 de marzo de 2000.- Unanimidad de votos.- Ponente: Cleotilde Juvenalia Meza Navarro, Secretaria del Tribunal en funciones de Magistrada, en términos del artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.- Secretario: Jorge C. Arredondo Gallegos."*

Al respecto, existen autores como el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez que no están de acuerdo con la interpretación que da el Poder Judicial Federal al artículo 45 de la Ley de la Materia, al expresar lo siguiente: "No obstante esta jurisprudencia, es necesario considerar que en el referido artículo 45 se regulan procedimientos de carácter político y penal, cuya estructura y naturaleza son totalmente diferentes a la administrativa que además se encuentran en un Título diferente de la ley de la materia, por lo que el Capítulo que establece esta norma, como su nombre lo indica, contiene "Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo", y la materia de responsabilidades administrativas está regulada por un título diferente. Por lo tanto, sólo podemos concluir que el criterio de referencia es producto de una interpretación literal del dispositivo en análisis, pues olvida que el Capítulo IV del Título Segundo sólo contiene las disposiciones comunes para los Capítulos II y III del propio Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es decir, en materia de Procedimientos de Juicio Político y Declaración de Procedencia, que no incluye al procedimiento administrativo. En cuanto al desarrollo del procedimiento, encontramos que de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Capítulo II del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativo a las "Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas", éste se integra con las etapas de investigación, instrucción, decisión y ejecución."<sup>147</sup>

### **3.1.1. Diferencia entre proceso y procedimiento.**

De los conceptos fundamentales de la ciencia procesal más estudiado por los autores, son los relativos al proceso y, en consecuencia, al procedimiento.

<sup>147</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 4ª edición, México 2001, pág. 177-178.

Estos conceptos han suscitado en la doctrina y en la legislación diversas confusiones y divergencias, en virtud de que algunos los usan como sinónimos, en tanto que otros los diferencian.

La palabra proceso proviene del latín *processus* que significa avanzar, marchar hacia adelante, no de una sola vez, sino a través de sucesivos momentos.

Entre los autores que señalan que proceso y procedimiento son conceptos o instituciones que no deben identificarse, encontramos a Niceto Alcalá-Zamora y Castillo quien sobre el particular señala que "...si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso...". El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, como sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la Unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo como en un procedimiento de impugnación. Así, pues, mientras la noción de proceso es esencialmente teleológica, la de procedimiento es de índole formal y de ahí que, como luego veremos, tipos distintos de procesos se pueden substanciar por el mismo procedimiento, y viceversa, procedimientos distintos sirvan para tramitar procesos de idéntico tipo.<sup>148</sup>

A este respecto el distinguido procesalista Eduardo Pallares, refiere que el proceso "... es un todo o una institución que se inicia con la presentación de la demanda y finaliza cuando concluye por las diversas causas que admite la ley; en tanto que el procedimiento es el modo como se desenvuelve el proceso, los trámites a que está sujeto, la forma de substanciarlo, lo cual puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima, escrita, verbal, etcétera..."<sup>149</sup>. Por consiguiente, el proceso es la totalidad, la unidad; el procedimiento es la sucesión. El proceso, entonces, sirve para resolver, mediante un juicio de la autoridad, el conflicto sometido a su decisión.

Señala en este sentido el también destacado procesalista Cipriano Gómez Lara que proceso, es "... un conjunto complejo de actos del estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la

<sup>148</sup> ALCALÁ Zamora y Castillo, Niceto. "Proceso, Autocomposición y Autodefensa". Universidad Nacional Autónoma de México, Textos Universitarios, 2ª edición, México, 1970, págs. 115 y 116.

<sup>149</sup> PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 13ª edición, México 1981, pág. 635.

relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso controvertido para solucionarlo o dirimirlo...<sup>150</sup>

Por su parte, el Dr. Miguel Acosta Romero, nos da el siguiente concepto de proceso: "... es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida mediante una sentencia..."<sup>151</sup>

En su acepción etimológica, procedimiento, proviene del verbo latino *procedo*, el que a su vez se compone de los vocablos *pro*, que significa adelante y *cedo*, que quiere decir marchar, es decir, da la idea de un camino que debe seguirse para llegar a algún resultado.

De lo anterior podemos concluir que proceso y procedimiento son conceptos que se encuentran estrechamente vinculados, ya que ambos indican o tienen en común que son una serie de actos coordinados entre sí, entendido esto en el sentido de que cada uno es presupuesto de admisibilidad de los siguientes y condición de eficacia de los anteriores, para el logro de una finalidad. Sin embargo, sus diferencias son, entre otras, que todo proceso comporta un procedimiento, mientras que lo contrario no se puede sostener, puesto que el proceso se refiere siempre a un litigio, esto es, cuenta con una valoración de tipo teleológico, que es la solución de una controversia entre partes por un órgano imparcial e independiente, en suma a un acontecer jurisdiccional; mientras que el procedimiento puede o no ser jurisdiccional, ya que se trata en general de una idea de tipo formal fundamentalmente. Al respecto, es de citar en el siguiente cuadro comparativo las diferencias entre estos dos conceptos:

Diferencia entre proceso y procedimiento	
Proceso	Procedimiento
Su finalidad es jurisdiccional, compositiva del litigio.	Es una coordinación de actos ligados entre sí, que puede manifestarse en el orden administrativo o en el legislativo.
Todo proceso requiere un procedimiento para su desarrollo.	No todo procedimiento es un proceso.
La noción de proceso es teleológica.	Su noción es puramente formal.

<sup>150</sup> GÓMEZ Lara, Cipriano. "Teoría General del Proceso". Universidad Nacional Autónoma de México, Textos Universitarios, 2ª edición, México, 1980, pág. 121.

<sup>151</sup> ACOSTA Romero, Miguel, Ob. Cit. pág. 398.

Es toda una institución.	Es el modo como se desenvuelve el proceso, los trámites a que está sujeto.
La culminación es a través de una sentencia.	No siempre culmina con una sentencia o resolución.
Suma de actos que se realizan para la composición del litigio.	Es el orden y sucesión de su realización.

También es de citar que el Maestro Martínez Morales, establece la diferencia entre un proceso administrativo y un procedimiento administrativo. Del primero señala que se da cuando concurren cualquiera de las dos circunstancias siguientes: que una de las partes en la controversia sea la administración pública, o que el que resuelve la misma sea un órgano de la propia administración pública (tribunales administrativos u órganos parajurisdiccionales del Poder Ejecutivo –juntas de conciliación y arbitraje, por ejemplo-). Por su parte, el procedimiento administrativo es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo.<sup>152</sup>

### 3.1.2. La investigación.

Existen diversas vías para accionar el funcionamiento de una Contraloría Interna, en lo referente al sistema de responsabilidades de los servidores públicos: la queja, denuncia y el resultado de las auditorías practicadas por el propio Órgano Interno de Control. Cabe hacer una distinción entre lo que debe entenderse por queja y denuncia, ya que en ocasiones podemos llegar a utilizarlas como sinónimos, cuando para efectos de este sistema, tienen diferencias sustanciales.

En primer término, la queja debe entenderse por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad competente, conductas irregulares desplegadas por un servidor público en el desempeño de sus funciones que deriven en incumplimientos a las obligaciones derivadas del marco jurídico que rige su actuación, cuando estas conductas le originen algún agravio directo al quejoso. De este modo, solo podrá denominarse queja cuando esta se formule por quien es afectado por los actos que la motivaron. Por cuanto a la denuncia, es de

<sup>152</sup> MARTÍNEZ Morales, Rafael. "Derecho Administrativo" Primer Curso, Editorial Harla México, 2ª Edición, México 1994, pág. 240.

señalar que es la instancia por la que una persona física o moral, hace del conocimiento de la autoridad competente conductas que contravengan las obligaciones del servicio público, cuando los actos u omisiones que la originan no le causen agravios en su persona, sino a otra u otras personas, en cuyo caso, a dicha persona se le denomina denunciante. En relación con las auditorías practicadas por el Órgano Interno de Control, es de manifestar que las mismas se efectúan a las diversas áreas de la dependencia o entidad de que se trate, ya sea en rubros específicos (recursos humanos, financieros o materiales; de procesos; de legalidad, etcétera) o integrales que abarcan varios rubros. Si del resultado que obtengan los auditores, se adviertan irregularidades o conductas ilícitas, estas se deberán hacer del conocimiento del Área de Responsabilidades para la sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario en contra de los servidores públicos involucrados.

Una vez que llega una queja, denuncia o auditoría a las Áreas de Responsabilidades y de Quejas y Denuncias, según el caso, atendiendo a las atribuciones establecidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se emite un acuerdo de inicio o de radicación asentando en éste no sólo las disposiciones y ordenamientos jurídicos que dotan de facultades en materia de responsabilidades a dichas autoridades, sino que darán cuenta cómo se recibió la queja y/o denuncia, asentando en detalle los datos de quien las presenta, los hechos que en las mismas se consignan y la instrucción para iniciar las investigaciones, inscribiendo en los libros correspondientes el número de expediente que recaiga a las quejas y denuncias.

Posterior a ello, también se emite citatorio dirigido a aquéllas personas que firman las quejas y/o denuncias o a aquéllas que conocen de los hechos que conforman dichas quejas o denuncias, para que se rindan declaraciones que ratifiquen tales hechos o que den testimonio de los mismos y con el objeto de allegarse de todos aquellos elementos o medios que den certeza o convicción, por cuanto a la existencia de hechos que tengan que ver con el incumplimiento de las obligaciones en comento; evidentemente, en el procedimiento de investigación el oficio citatorio tendrá que contener los artículos y disposiciones jurídicas que fundan y motivan los actos de las autoridades que cuentan con competencia para conocer de dichas las instancias. De toda actividad investigatoria se dejará constancia por escrito, las cuales deberán contener nombre y firmas de quienes intervengan en las mismas, de conformidad con lo establecido en el artículo 66 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, las autoridades tendrán la facultad en esta etapa, de llamar a todo aquel servidor público que estuviera involucrado en los hechos que conforman las quejas y/o denuncias, o a aquellos servidores

públicos que por la posición, naturaleza o lugar del trabajo que desempeñan en el servicio público y, precisamente, en la dependencia o lugar de adscripción en el que se suscitaron los hechos motivo de la queja y/o denuncia, a fin de que declaren respecto del conocimiento o desconocimiento de esos hechos. La autoridad se allegará no sólo de declaraciones, sino que hará acopio como arriba se dijo, de medios y elementos para esclarecer los hechos en cuestión y que de advertirse contravención alguna a las disposiciones jurídicas que rigen el servicio público y en consecuencia, las obligaciones contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dará lugar al inicio del procedimiento administrativo disciplinario a que alude el numeral 64 de la Ley Federal en cita. En esta etapa, también tendrá que considerarse las hipótesis normativas del artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que el mismo se refiere a las investigaciones previas al procedimiento administrativo referido para determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando, si son veraces los hechos asentados en ésta y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad, ya sea de carácter administrativo o diverso como lo dispone el propio artículo 65 de la Ley de la materia.

Dadas éstas condiciones y en el entendido de que la autoridad ha hecho el acopio necesario y suficiente, para colegir que cuenta con los medios de prueba que le dan convicción para iniciar el procedimiento administrativo contenido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estará en aptitud de someterse a las formalidades que prevé este numeral, en sana concordia con las hipótesis normativas de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Concluida la investigación realizada por el Órgano Interno de Control, puede adoptar las siguientes posturas acordando:

- a) Incompetencia o declinatoria de competencia.- Cuando de la investigación que se desprenda que la materia de la queja o denuncia escape de su esfera de competencia, o en su caso, que advirtiera irregularidades no consignadas en la queja o denuncia que fuesen atribuibles a servidores públicos adscritos a otra dependencia o entidad, por lo que deberán turnarse las actuaciones a las unidades administrativas competentes con la finalidad de que se continúe la investigación.
- b) Acuerdo de baja o de archivo.- En el supuesto de que no se acreditaran los hechos constitutivos de las quejas o denuncias, bien por falta de los elementos suficientes que hagan indubitable su comisión o porque existan otros medios probatorios contundentes

con los que se advierta la inexistencia de tales hechos, este acuerdo dará fin a la etapa de investigación y el archivo del expediente respectivo.

- c) Acuerdo de inicio de procedimiento administrativo disciplinario.- Este acuerdo es emitido cuando se reúnen los elementos suficientes para presumir responsabilidad administrativa a cargo del o de los servidores públicos involucrados, en el mismo, se asientan los fundamentos legales, para el inicio del procedimiento, así como las presuntas responsabilidades que se les atribuyan, ordenándose la emisión del citatorio para audiencia de ley correspondiente.

### **3.1.3. La instrucción y citatorio.**

Como se mencionó anteriormente, en esta etapa la autoridad competente cuenta con las atribuciones y las obligaciones para definir que en el expediente de la queja o denuncia, ya se cuentan con los elementos y medios de prueba suficientes para instruir procedimiento administrativo disciplinario en contra de los servidores públicos involucrados directa o indirectamente en los hechos que dieron origen a las instancias referidas.

Al estar también plasmado en un documento, el acuerdo de instrucción deberá contener necesariamente para que esté debidamente motivado, los hechos en que se sustenta la queja, así como la imputación al detalle que se hace al servidor público, relacionándola, desde luego, con la obligación que derivado de dicha queja o denuncia, se está infringiendo. Hasta este momento, es de aclararse, la instrucción de iniciar procedimiento administrativo disciplinario debe dirigirse al servidor público con la característica de que la imputación que entraña la instrucción, es una presunción, toda vez que el propio procedimiento es una etapa en la que aún pueden esclarecerse los hechos para determinar la existencia o inexistencia de éstos. Hechas estas apreciaciones, la instrucción del acuerdo que nos ocupa, tendrá que ver por supuesto con el que de inmediato, se inicie procedimiento administrativo disciplinario. Posteriormente, después, se emite el citatorio correspondiente para hacer del conocimiento del presunto responsable la imputación que se le realiza en forma detallada. De las formalidades que debe revestir este documento, se tratarán en con posterioridad en el presente capítulo.

### **3.1.4. La audiencia**

En todo procedimiento sumario de carácter administrativo, está prevista una audiencia de ley, para agotar la garantía de audiencia

plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este apartado sólo citaremos que dicha audiencia es la oportunidad que tiene el presunto responsable para desvirtuar la imputación que se le realice, teniendo derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a sus intereses convengan.

### **3.1.5. El cierre de instrucción y la resolución.**

Al no existir etapa procedimental por desahogar y la autoridad estima que cuenta con los elementos suficientes para resolver y si no se advierten otros que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto responsable o de otras personas, se ordena en este acuerdo que se proceda a la emisión de la resolución correspondiente, ya que en caso contrario, podrá la autoridad disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias. La resolución administrativa es el documento que pone fin al procedimiento administrativo disciplinario, cuya finalidad es determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa a cargo del servidor público involucrado, así como la procedencia en cuanto a la imposición de la o las sanciones respectivas. Este documento debe contener los mismos elementos que lo que componen a una sentencia jurisdiccional, es decir, resultandos (secuencia histórica de los hechos), considerandos (argumentos de carácter lógico-jurídicos) y puntos resolutivos.

### **3.1.6. Sanciones.**

A este respecto, las sanciones aplicables en materia de responsabilidades de los servidores públicos ya fueron analizadas en el punto 1.8. del Capítulo Primero de esta tesis.

## **3.2. Formalidades del procedimiento administrativo disciplinario.**

Este procedimiento está plasmado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y dada su naturaleza, se seguirá con base en actos de autoridad debidamente fundados y motivados, en armonía con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 Constitucionales, dirigidos necesariamente al o los servidores públicos que tengan que ver con el incumplimiento de sus obligaciones. Evidentemente, el procedimiento administrativo tiene como fin esclarecer el incumplimiento, es decir, los términos en que se dio la infracción a tal

Ley Federal y sus alcances administrativos; asimismo, para de que de ser el caso, se imponga la sanción que corresponda y que obviamente, esté ajustada al artículo 53 de la misma Ley Federal. Sin embargo, el procedimiento administrativo también puede tener como finalidad una declaración de inexistencia de responsabilidad administrativa, considerando para esto, que los servidores públicos aporten los medios de prueba suficientes y que también estén reconocidos por la ley.

### **3.2.1. Formalidades Administrativas.**

Ya se comentó que por efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue creada para su estricto cumplimiento, su ley reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en ésta, por ser de orden público, se plasmó el artículo 49 de tal manera que todos los gobernados tengan fácil acceso hacia las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para que puedan formular quejas y/o denuncias. En apego a esta disposición del legislativo, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los Organos Internos de Control, han instalado en todas y cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública, oficinas y/o módulos que tienen por objeto dar atención a la ciudadanía para actualizar los alcances jurídicos del numeral 49 aludido.

En muchos de los casos, las entidades y dependencias han elaborado formatos en papel para que en esas oficinas o módulos, cualquier interesado formule su denuncia y/o queja de manera detallada, dando conocimiento al personal de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de los hechos que considera están vulnerando las obligaciones a que se refiere el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Asimismo, ha dispuesto esa Secretaría de Estado, un servicio telefónico denominado Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía, cuyas siglas son SACTEL, lo cual facilita la interposición de quejas y/o denuncias. Ambas modalidades, es decir, las oficinas y/o módulos, así como el susodicho sistema telefónico, tienen una aplicación federal, es decir, los primeros están instalados en áreas estratégicas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, y el segundo, tiene el fácil acceso a partir de cualquier aparato telefónico que se encuentre dentro del territorio nacional, e inclusive en el extranjero.

Por otro lado, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, apoyándose en los avances de la ciencia y procurando que el acceso a los Organos Internos de Control sea todavía más fácil, creó correos electrónicos con terminales en dichos Organos Internos, así como

una página de internet, generando desde luego que estas modalidades electrónicas tengan un campo de captación no sólo dentro del territorio nacional, sino que permite que cualquier interesado en presentar una queja y/o denuncia, lo haga desde cualquier parte del mundo, con el conocimiento pleno de que la presentación será recibida de inmediato en las bases servidoras diseñadas para tal efecto.

### 3.2.2. Formalidades en el citatorio.

En esta etapa, la autoridad administrativa una vez que haya concluido sus investigaciones, cuenta con las atribuciones y las obligaciones para poder determinar que en el expediente de la queja y/o denuncia, en su caso, ya se cuentan con los elementos y medios de prueba suficientes para instruir procedimiento administrativo disciplinario en contra del o los servidores públicos presuntos responsables, dictando el acuerdo de inicio de procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.

El citatorio es un documento que necesariamente debe señalar una hora, un día y un lugar para la celebración de un acto de autoridad; es decir, debe asentar textualmente a quién se dirige, los motivos de su emisión, el lugar, fecha y hora en que habrá de desahogarse la diligencia, los fundamentos legales que lo sustentan y por supuesto, el nombre y cargo del servidor público que lo emite.

El citatorio que es emitido por los Órganos Internos de Control, mediante los Titulares de sus áreas competentes, y que da inicio al procedimiento administrativo disciplinario, de manera específica y detallada debe contener:

- Un número de folio que los distinga.
- Nombre y domicilio de la persona a quien se dirija. Tratándose de un servidor público, el citatorio deberá dirigirse al domicilio de su lugar de adscripción, o por el contrario, al domicilio que hubiese señalado en etapa de investigación si fuera el caso, para oír y recibir notificaciones.
- Las disposiciones y ordenamientos jurídicos de los que se desprendan las facultades y atribuciones de la autoridad para poder emitir un citatorio y que por ende, sustenten el procedimiento administrativo que a través del citatorio se inicia.

- Los motivos de la autoridad y las causas legales por las que procede, es decir, hará del conocimiento del destinatario las causas que se le imputan y que son el origen del procedimiento administrativo disciplinario, especificando las circunstancias de hecho y de derecho de aquellas causas.
- El texto que indique al destinatario, que habrá de acudir al lugar en la hora y fecha señalados, con el objeto de celebrar la audiencia de ley, en la que ofrecerá pruebas y alegará lo que a su derecho convenga, pudiendo ser asistido por un defensor.
- El texto que señale al destinatario que la audiencia de celebrará si concurre o no, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 párrafo primero del Código Federal de Procedimientos Penales.
- El nombre, cargo y firma del servidor público facultado para emitir el citatorio.

Sobre el particular, la autoridad debe fundamentar este acto de autoridad en los artículos 14 (en lo referente a la garantía individual de seguridad jurídica para cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, así como la garantía de audiencia), 16 (en el sentido de que para que todo acto de autoridad pueda ser válido jurídicamente, debe estar debidamente fundado y motivado), 108 primer párrafo (en el que se establece quiénes se deben considerar servidores públicos para efectos de las responsabilidades de los servidores públicos), 109 fracción III (prevé la aplicación de las sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten los principios que rigen el servicio público) y 113 (es el fundamento constitucional de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que se establezcan las obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 37 fracciones XII (en el que se establece la dependencia jerárquica y funcional de todos los órganos de control interno a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º fracciones I, II, III y IV, 2º, 3º, fracciones II y III, 47, 64, 67 (se establecen las autoridades, sujetos, objeto de la ley, obligaciones y procedimiento administrativo de responsabilidades) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como 1, 2 apartado E) y penúltimo párrafo y 47 fracción III, punto 1 (facultades para el titular del órgano interno de control para iniciar y resolver el procedimiento administrativo de responsabilidades) del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el caso de las Dependencias de la

Administración Pública Centralizada, además de los preceptos relativos a cada una de ellas, previstos en sus respectivos Reglamentos Interiores, cuando es el Titular del Organismo Interno de Control quien firma el citatorio; y en el artículo 47 fracción IV, inciso a), punto 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuando se trata del titular del área de Responsabilidades de los Organismos Internos de Control, quien inicia el procedimiento administrativo de responsabilidades.

En el citatorio ya consigna el fundamento por el que se advierte la competencia de la autoridad que lo emite, es decir, ya contiene las facultades expresas para que la autoridad lleve a cabo los actos que derivan de tales facultades. Para que haya concordancia con los extremos jurídicos de las garantías constitucionales aludidas, la autoridad asentará en el citatorio las causas o circunstancias de las que deriva la presunta responsabilidad que se atribuye al servidor público o a quien en ejercicio de un cargo, empleo o comisión en el servicio público, supuestamente incumplió con las obligaciones enumeradas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En esta parte del citatorio, es importante que la autoridad a partir de las causas o circunstancias que dieron origen al procedimiento administrativo, transcriba de manera detallada los hechos constitutivos de la presunta responsabilidad, poniendo de relieve en relación con esta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar.

La autoridad deberá, hecho lo anterior, precisar en el cuerpo del citatorio las disposiciones y ordenamientos jurídicos que pudieran infringirse, en caso de que se determine en resolución firme, la existencia de responsabilidad a cargo del destinatario.

Al respecto, es de citar algunas tesis emitidas por el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

*"Tesis: III-TASS-313*

*R.T.F.F. Año I. No. 6. Junio 1988. Pág: 38*

*Aislada Tercera Época.*

*Pleno*

*Materia: PLIEGO DE RESPONSABILIDADES*

***"PROCEDIMIENTO INSTRUÍDO A SERVIDORES PUBLICOS.- GARANTÍA DE AUDIENCIA.- De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndosele saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento***

se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuáles son éstas, se le dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa.(43)"  
 "Revisión No. 387/85.- Resuelta en sesión de 23 de junio de 1988, por mayoría de 7 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara."

"Tesis: III-PSR-IV-6

R.T.F.F. Año I. No. 6. Junio 1988. Pág: 47

Precedente Tercera Época.

Cuarta Sala Regional Metropolitana.

Materia: PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES

**"SERVIDORES PÚBLICOS.- EXISTE VIOLACIÓN PROCESAL SI AL CITÁRSELES A LA AUDIENCIA, NO SE LES DA A CONOCER DETALLADAMENTE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD.-** En acatamiento al artículo 64 de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, la demandada al citar al servidor público a la audiencia a que se refiere tal precepto, debe darle a conocer detalladamente los hechos que implican todas y cada una de las responsabilidades que motivan su sanción a fin de que esté en posibilidad de oponer en la propia audiencia, las defensas que estime conducentes. Si en el juicio fiscal la demandada no demuestra tal extremo, debe tenerse por configurada la violación procesal prevista por la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, debiendo la Sala Fiscal abstenerse del estudio del fondo de la cuestión planteada y declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la demandada emita una conforme a derecho, en la que previamente haya purgado el vicio en que incurrió.(5)

"Juicio Núms. 5064/87 y 5071/87 Acum.- Sentencia de 16 de mayo de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Margarita Aguirre de Arriaga.- Secretario: Lic. Félix A. Garza Garza."

Asimismo, el Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado al respecto de la siguiente forma:

"Séptima Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 199-204 Tercera Parte

Página: 85

**"AUDIENCIA, RESPETO A LA GARANTÍA DE. DEBEN DARSE A CONOCER AL PARTICULAR LOS HECHOS Y MOTIVOS QUE ORIGINAN EL PROCEDIMIENTO QUE SE INICIE EN SU CONTRA.** La garantía de audiencia consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular de intervenir para poder defenderse, y esa intervención se puede concretar en dos aspectos esenciales, a saber: la posibilidad de rendir pruebas que acrediten los hechos en que se finque la defensa; y la de producir alegatos para apoyar esa misma defensa con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes. Esto presupone, obviamente, la necesidad de que los hechos y datos en los que la autoridad se basa para iniciar un procedimiento que puede culminar con privación de derechos, sean del conocimiento del particular, lo que se traduce siempre en un acto de notificación que tiene por finalidad que aquél se entere de cuáles son esos hechos y así esté en aptitud de defenderse. De lo contrario la audiencia resultaría prácticamente inútil, puesto que el presunto afectado no estaría en condiciones de saber qué pruebas aportar o qué alegatos formular a fin de contradecir los argumentos de la autoridad, si no conoce las causas y los hechos en que ésta se apoyó para iniciar un procedimiento que pudiera afectarlo en su esfera jurídica."

"Volúmenes 199-204, página 48. Amparo en revisión 2592/85. Luis Salido Quiroz. 13 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Manuel Gutiérrez de Velasco. Ponente: Carlos del Río Rodríguez."

"Volúmenes 199-204, página 48. Amparo en revisión 1487/85. Arcelia Valderráin de Chacón. 25 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Manuel Gutiérrez de Velasco. Ponente: Carlos de Silva Nava."

"Volúmenes 199-204, página 48. Amparo de revisión 1598/85. Dinora Toledo de Ruy Sánchez. 25 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Manuel Gutiérrez de Velasco. Ponente: Carlos del Río Rodríguez."

"Volúmenes 199-204, página 48. Amparo en revisión 1558/85. Olivia Melis de Rivera. 25 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Manuel Gutiérrez de Velasco. Ponente: Carlos del Río Rodríguez."

"Volúmenes 199-204, página 48. Amparo en revisión 1594/85. Ricardo Salido Ibarra. 25 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Manuel Gutiérrez de Velasco. Ponente: Carlos del Río Rodríguez."

En este entendido, es de resaltar que al citarse a la audiencia de ley se debe hacer saber al servidor público la presunta responsabilidad que se le atribuya, pero siempre en forma detallada haciendo referencia a las circunstancias de modo, tiempo y lugar, con la finalidad de posibilitarlo para que pueda defenderse debidamente y no afectar así sus defensas.

### 3.2.3. Formalidades en la notificación.

Con este acto inicia formalmente el procedimiento administrativo disciplinario y sus efectos por cuanto hace a los términos que prevé la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su parte conducente. Resulta entonces, que la finalidad de la notificación "... debe estar orientada teleológicamente a que el procesado "conozca bien el hecho punible que se le atribuye". De manera que de los medios escogidos para llevar a cabo la comunicación, deberán tenerse en cuenta, entre otros, que el idioma empleado para notificar deber ser el mismo que el procesado pueda entender..."<sup>153</sup>. En tal virtud, la notificación constituye el primer acto del procedimiento administrativo disciplinario y con ello, la sujeción del servidor público al referido procedimiento, es por esto que se le dé importancia capital a la notificación de este acto, debido a su trascendencia incuestionable.

En virtud de que en la Ley de la materia no se establecen reglas específicas para la notificación, únicamente prevé que entre la fecha de la citación y la de la celebración de la audiencia de ley deberá mediar un plazo no menor de 5 ni mayor de 15 días hábiles, por lo que en este acto se debe aplicar en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Penales, en cuanto a las demás cuestiones, resultando aplicables al procedimiento administrativo de responsabilidades los artículos 74, 75, 76, 80, 81, 83, 109 y 111, los cuales a continuación se transcriben:

*"Artículo 74.- Las citaciones podrán hacerse verbalmente, o por cédula, o por telégrafo, anotándose en cualquiera de esos casos la constancia respectiva en el expediente."*

*"La cédula se asentará en papel oficial y deberá ser sellada por el tribunal o el Ministerio Público que haga la citación."*

*"Artículo 75.- La cédula y el telegrama contendrán:*

*"I. La designación legal de la autoridad ante la que deba presentarse el citado;*

<sup>153</sup> SILVA Silva, Jorge Alberto. "Derecho Procesal Penal", Editorial Oxford University Press, 2ª edición, México 2001, pág. 306.

"II. El nombre, apellido y domicilio del citado si se supieren o en caso contrario, los datos de que se disponga para identificarlo;

"III. El día, hora y lugar en que debe comparecer;

"IV. El medio de apremio que se empleará si no compareciere;

y

"V. La firma o la transcripción de la firma del funcionario que ordene la citación."

"Artículo 76.- Cuando se haga la citación por cédula, deberá acompañarse a ésta un duplicado en el cual firme el interesado o cualquiera otra persona que la reciba."

"Artículo 80.- Cuando no se pueda hacer la citación verbalmente, se hará por cédula, la cual será entregada por personal del juzgado o por los auxiliares del Ministerio Público directamente a la persona citada, quien deberá firmar el recibo correspondiente en la copia de la cédula, o bien estampar en ésta sus huellas digitales cuando no sepa firmar; si se negare a hacerlo, el personal comisionado asentará este hecho y el motivo que el citado expresare para su negativa."

"Cuando el caso lo permita, podrá enviarse la cédula por correo, en sobre cerrado y sellado, con acuse de recibo."

"Artículo 81.- En el caso de citación, por cédula, cuando no se encuentre a quien va destinada, se entregará en su domicilio o en el lugar en que trabaje, y en el duplicado, que se agregará al expediente, se recogerá la firma o huella digital de la persona que la reciba, o su nombre y la razón de por qué no firmó o no puso su huella."

"Si la persona que recibiere la citación manifestare que el interesado está ausente, dirá dónde se encuentra y desde cuando se ausentó, así como la fecha en que se espera su regreso, y todo esto se hará constar para que el funcionario respectivo dicte las providencias que fueren procedentes."

"En los casos a los que se refiere el párrafo precedente de este artículo, y el artículo anterior, el secretario o actuario del tribunal o, en su caso, la policía judicial o el auxiliar del Ministerio Público Federal, asentará en su razón los datos que hubiere recabado para identificar a la persona a quien hubiese entregado la cédula."

"Artículo 83.- Cuando se ignore la residencia de la persona que deba ser citada, se encargará a la policía que averigüe su domicilio y lo proporcione. Si esta investigación no tuviere éxito y quien ordene la citación los estimare conveniente,

*podrá hacerlo por medio de un periódico de los de mayor circulación."*

*"Se agregará al expediente un ejemplar del periódico en la parte que contiene la inserción, de modo que se identifique el periódico, la fecha de publicación y la sección y página en la que ésta aparece."*

*"Artículo 109.- Las notificaciones personales se harán en el tribunal o en el domicilio designado. Si no se encuentra al interesado en el domicilio designado, se le dejará con cualquiera de las personas que allí residan, una cédula que contendrá: nombre del tribunal que la dicte, causa en la cual se dicta, transcripción, en lo conducente, de la de resolución que se le notifique, día y hora en que se hace dicha notificación y persona en poder de la cual se deja, expresándose, además, el motivo por el cual no se hizo en persona al interesado."*

*"Si el que deba ser notificado se niega a recibir al funcionario encargado de hacer la notificación, o las personas que residen en el domicilio se rehusan a recibir la cédula, o no se encuentra a nadie en el lugar, se fijará la cédula en la puerta de entrada."*

*"Artículo 111.- Si a pesar de no haberse hecho la notificación en la forma que este Código previene, la persona que debe ser notificada se muestra sabedora de la providencia, se tendrá por hecha la notificación."*

De lo anterior, podemos concluir que en lo relativo a las notificaciones que se hagan en el procedimiento administrativo de responsabilidades, se deberán observar estos artículos del Código Federal de Procedimientos Penales. La notificación del primer acto del referido procedimiento, es como se dijo anteriormente, el citatorio para audiencia de ley, éste se tendrá que notificar de manera personal, ya sea en el domicilio particular del servidor público, algún domicilio que haya designado durante la etapa de investigación para oír y recibir notificaciones o en su centro de trabajo, si se trata de servidor público en activo. Si no se encuentra al destinatario, se citará a través de cédula, la cual contendrá los elementos que se señalan en el artículo 109 del Código Federal de Procedimientos Penales antes transcritos, misma que se dejará con cualquier persona que se encuentre en el domicilio en el que se busque, y en el duplicado, que se agrega al expediente, se recogerá la firma o huella digital que la reciba, si el servidor público o las aquéllas se niegan a recibirla o no se encuentra a nadie en el lugar, se fijará la cédula en la puerta de entrada. Estas reglas deberán observarse

no sólo en el primer acto, sino en los demás derivados del procedimiento en cita.

Cuando el servidor público reciba personalmente la notificación, se deberá identificar con credencial oficial con fotografía, asentar su nombre, firma, fecha y hora en la que recibe.

### 3.2.4. Formalidades en la audiencia de ley.

La audiencia de ley constituye la cristalización de la garantía de audiencia prevista en nuestra Carta Magna en el procedimiento administrativo disciplinario, al respecto es de citar las siguientes tesis emitidas por el Poder Judicial de la Federación:

*"Séptima Época*

*Instancia: Tercera Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: 217-228 Cuarta Parte*

*Página: 35*

**"AUDIENCIA, GARANTÍA DE. REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS LEYES PROCESALES PARA RESPETARLA.** *De acuerdo con el espíritu que anima el artículo 14 constitucional, a fin de que la ley que establece un procedimiento administrativo, satisfaga la garantía de audiencia, debe darse oportunidad a los afectados para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales de todo procedimiento. Este debe contener "etapas procesales", las que pueden reducirse a cuatro: una etapa primaria, en la cual se entere al afectado sobre la materia que versar el propio procedimiento, que se traduce siempre en un acto de notificación, que tiene por finalidad que conozca de la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar su defensa; una segunda, que es la relativa a la dilación probatoria, en que pueda aportar los medios convictivos que estime pertinentes; la subsecuente es la relativa a los alegatos en que se dé oportunidad de exponer las razones y consideraciones legales correspondientes y, por último, debe dictarse resolución que decida sobre el asunto."*

*"Amparo en revisión 3074/87. María Guadalupe Cedeño de García de León. 12 de junio de 1987. 5 votos. Ponente:*

Victoria Adato Green de Ibarra. Séptima Época, Primera Parte:"

"Volúmenes 115-120, p.g. 15. Amparo en revisión 849/78. Oscar Fernández Garza. 14 de noviembre de 1978. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Mario G. Rebolledo.\*

"Séptima Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 151-156 Tercera Parte

Página: 108

**"AUDIENCIA, GARANTÍA DE.** La garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de la Constitución Federal debe interpretarse en el sentido de que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos respetando los procedimientos que lo contengan, tienen la obligación de dar oportunidad a los agraviados para que expongan lo que consideren conveniente en defensa de sus intereses. Lo anterior implica que se otorgue a los afectados un término razonable para que conozcan las pretensiones de la autoridad y aporten las pruebas legales que consideren pertinentes para defender sus derechos."

"Amparo en revisión 6399/80. Comisariado ejidal del poblado denominado "Creel", Municipio de Bocoyna, Chihuahua. 2 de julio de 1981. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Jorge Iñárritu."

En efecto, la garantía de audiencia es una exigencia constitucional previa al acto de autoridad en el procedimiento administrativo disciplinario, consistente en la emisión de la resolución, dándose oportunidad a los presuntos responsables de ofrecer pruebas y exponer lo que consideren conveniente en defensa de sus intereses, dando además un término razonable para preparar su defensa.

La audiencia de ley deberá llevarse a cabo, por supuesto, en el domicilio, el día y hora fijados, con la comparecencia o sin la comparecencia de la persona citada, pero siempre ante la presencia de la autoridad que signó el citatorio. Previo a las formalidades descritas en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de asistir el presunto responsable, será protestado para que se conduzca con verdad en términos de los numerales 66 de la Ley Federal en cita y 247 fracción I del Código Penal Federal y se harán de su

conocimiento las penas en que incurrir las personas que declaran con falsedad ante autoridad distinta de la judicial. Al efecto, la autoridad dará formal inicio a la audiencia y en la misma anotará todas las circunstancias que se susciten durante su desarrollo, inclusive si el compareciente es asistido por un defensor y si sus pruebas y alegatos las ofrece por escrito. De no ser el caso esto último, iniciada la audiencia se concederá el uso de la voz al presunto responsable para que por sí o a través de su defensor ofrezca los medios de prueba que considere suficientes para su defensa.

Las audiencias serán públicas, en las que el presunto responsable podrá defenderse por sí o por su defensor, estas se llevarán acabo con o sin la presencia de aquellos, de conformidad con los artículos que se transcriben del Código Federal de Procedimientos Penales, que se transcriben a continuación:

*"Artículo 86.- Las audiencias serán públicas y en ellas el inculpado podrá defenderse por sí mismo o por su defensor."*

*"El Ministerio Público podrá replicar cuantas veces quisiere, pudiendo la defensa contestar en cada caso."*

*"Si el acusado tuviere varios defensores, no se oirá más que a uno de ellos cada vez que toque hablar a la defensa. Cuando intervinieren varios agentes del Ministerio Público, sólo se oirá a uno de ellos cada vez que corresponda intervenir al Ministerio Público."*

*"Artículo 87.- Las audiencias se llevarán a cabo, concurren o no las partes, salvo el Ministerio Público, que no podrá dejar de asistir a ellas. En la diligencia de declaración preparatoria comparecerá el inculpado asistido de su defensor y en su caso, la persona de su confianza que el inculpado puede designar, sin que esto último implique exigencia procesal."*

*"En la audiencia final del juicio también será obligatoria la presencia del defensor quien podrá hacer la defensa oral del acusado, sin perjuicio del alegato escrito que quiera presentar."*

*"En el supuesto a que se refiere el artículo 124 bis de este Código, no podrán llevarse a cabo las audiencias en que deba participar el inculpado sin el traductor a que dicho precepto se refiere."*

Luego entonces, la autoridad en la etapa probatoria dará cuenta de los elementos ofrecidos, de los admitidos y de los desechados, consignando respecto de todos estos casos el fundamento legal; asimismo, de acuerdo a la naturaleza de los elementos de prueba admitidos, procederá a su desahogo siempre atendiendo lo dispuesto en

las disposiciones aplicables del Código Federal de Procedimientos Penales. En esta etapa del procedimiento, la autoridad en caso de no tener los medios para desahogar algún elemento probatorio dada su naturaleza, asentará tal circunstancia en el acta administrativa que durante la audiencia se esté instrumentando e indicará en el mismo acto la preparación del desahogo, su fecha, lugar y hora si fuese procedente y diferirá la continuación de la audiencia, igualmente en fecha lugar y horas ciertos, notificando en ese momento al presunto responsable. En el caso de que durante la misma audiencia, una vez admitidos los medios de prueba, se desahogaran los mismos dada su propia y especial naturaleza, la autoridad dará por concluida la dilación probatoria y en consecuencia, abrirá la etapa de alegatos para que en la misma, el presunto responsable alegue lo que a su derecho convenga por sí o por voz de su defensor. También como parte de la garantía de audiencia se contempla la oportunidad de realizar manifestaciones en defensa del servidor público, así como el poder aportar pruebas para desvirtuar las imputaciones que se le realicen, tal y como se aprecia de la siguiente tesis:

*"Séptima Época*

*Instancia: Segunda Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: 175-180 Tercera Parte*

*Página: 65*

**"GARANTÍA DE AUDIENCIA, ALCANCE DE LA.** *Para el debido cumplimiento de las formalidades esenciales de todo proceso, ya sea administrativo o judicial, no basta conceder al afectado la oportunidad de ser oído, sino que es indispensable que se le permita rendir pruebas en defensa de sus intereses; pues de impedirsele, arbitrariamente, el derecho de hacerlo, la audiencia otorgada carecería de sentido. Por tanto, la falta de desahogo de las pruebas legalmente ofrecidas implica la inobservancia de una formalidad esencial del procedimiento que hace nugatorio el derecho de defensa, mutilando así un aspecto fundamental de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional."*

*"Amparo en revisión 3456/81. Albertina Domínguez viuda de García y coagraviados. (acumulados). 20 de octubre de 1983. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez."*

*"Volúmenes 115-120, página 71. Amparo en revisión 1804/77. Oscar Mendivil Osuna y otros. 24 de agosto de 1978. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Jorge Iñárritu. Secretario: Marcos Arturo Nazar Sevilla."*

Posteriormente, la autoridad acordará lo conducente y previa lectura y ratificación de su dicho por parte del presunto responsable, dará por concluida la audiencia. En este punto, es menester indicar que la autoridad, en términos de la fracción III del numeral 64 en mención, podrá disponer de la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, si en la audiencia original no contara con elementos suficientes para resolver o advirtiera elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas.

Desahogadas las pruebas, en su caso, se señala un término de 30 días hábiles siguientes para emitir la resolución, en la que se deberá determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa y en el primero de los casos, la sanción que en derecho corresponda al infractor, de conformidad con el artículo 64 fracción II de la Ley Federal en mención, sin que por ello, exista una sanción por no haberla dictado dentro de ese término, por lo que no produce ningún efecto jurídico, ya que no imposibilita a la autoridad que conozca del procedimiento a emitir la resolución en comento.

### **3.2.5. Formalidades en la resolución.**

En esta parte del procedimiento, la autoridad analizará todas y cada una de las constancias que obran en el expediente, con el fin de que la resolución se emita debidamente fundada y motivada, ya que independientemente de su contenido, una vez que sea notificada al interesado o interesados, constituirá quizá un acto de molestia; luego entonces, la resolución atenderá primeramente a los extremos jurídicos de los artículos 14 y 16 constitucionales, considerando asimismo, lo preceptuado en el artículo 286 y 290, principalmente, del Código Federal de Procedimientos Penales, dado que éste al aplicarse de manera supletoria, otorga facultades a la autoridad resolutora, para que, según la naturaleza de los hechos y el enlace lógico y natural, más o menos necesario que exista entre la verdad conocida y la que se busca, apreciarán en conciencia el valor de los indicios hasta poder considerarlos como prueba plena, encontrando especial regulación para su valoración la documental pública, confesional, testimonial y pericial. La resolución podrá adoptar los requisitos de una sentencia judicial, es decir, conteniendo los antecedentes de los hechos narrados en forma cronológica, los razonamientos lógico-jurídicos que haga de la apreciación de las constancias que obran en el expediente de que se trate y los puntos resolutivos. A este respecto es de citar las siguientes tesis:

"Tesis: III-PSR-III-12

R.T.F.F. Año I. No. 8. Agosto 1988. Pág: 36

Precedente Tercera Época.

Tercera Sala Regional Metropolitana.

Materia: PLIEGO DE RESPONSABILIDADES

**"AUDIENCIA DE LEY CELEBRADA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.-**

*En la audiencia de Ley celebrada bien ante la Contraloría de una dependencia en el caso de infracciones que no sean graves, o bien ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los casos en que se trate de infracciones graves, atentos a las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley en comentario, la autoridad estará obligada, antes de imponer la sanción que estime conveniente, a entrar al estudio de las defensas y excepciones que haga valer el servidor público sancionado y a valorar las pruebas que se aporten oportunamente, pues de lo contrario incurrirá en violaciones de procedimiento que afecten sus defensas y que trascienden el sentido de la resolución impugnada, caso en el cual el Tribunal Fiscal debe anular el acto combatido, para el efecto de que se analicen las mismas valorando las pruebas que se hayan aportado.(12)*

"Juicio No. 5743/87.- Sentencia de 14 de abril de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Arnulfo Cárdenas Aguirre.- Secretario: Lic. Jorge Rojas Yañez."

"Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Noviembre de 1998

Tesis: I.3o.A. J/29

Página: 442

**"GARANTÍA DE AUDIENCIA. SE INTEGRA NO SÓLO CON LA ADMISIÓN DE PRUEBAS SINO TAMBIÉN CON SU ESTUDIO Y VALORACIÓN.**

*La garantía de audiencia a que se refiere el texto del artículo 14 constitucional se integra, no sólo admitiendo pruebas de las partes sino, además, expresando las razones concretas por las cuales, en su caso, dichas probanzas resultan ineficaces a juicio de la responsable. Por ello, si la resolución que puso fin a un procedimiento fue totalmente omisa en hacer referencia alguna a las pruebas aportadas por la hoy quejosa, es claro*

*que se ha cometido una violación al precepto constitucional invocado, lo que da motivo a conceder el amparo solicitado, independientemente de si el contenido de tales probanzas habría o no de influir en la resolución final por pronunciarse. Tal criterio, que se armoniza con los principios jurídicos que dan a la autoridad administrativa la facultad de otorgarle a las pruebas el valor que crea prudente, es congruente, además, con la tendencia jurisprudencial que busca evitar la sustitución material del órgano de control constitucional, sobre las autoridades responsables, en una materia que exclusivamente les corresponde como lo es, sin duda, la de apreciación de las pruebas que les sean ofrecidas durante la sustanciación del procedimiento."*

**"TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO."**

*"Amparo en revisión 103/90. Tittinger Compagnie Commerciale et Viticole Champenoise, S.A. 20 de marzo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán."*

*"Amparo directo 2003/94. Sergio Eduardo Vega de la Torre. 20 de abril de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Jacinto Juárez Rosas."*

*"Amparo directo 1403/95. Servicio de Autotransporte de la Mixteca, S.A. de C.V. 15 de junio 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada."*

*"Amparo directo 4233/95. Estafeta Mexicana, S.A. de C.V. 18 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Jacinto Juárez Rosas."*

*"Amparo directo 4643/96. Banco Internacional, S.A. 10 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Jacinto Juárez Rosas."*

Una vez dictada la resolución, la autoridad emisora procederá a su notificación inmediata, como lo ordena el artículo 64 fracción III de la ley de la materia se notificará la misma al interesado dentro de las 72 horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

### **3.2.6. Formalidades para la imposición de sanciones.**

Cuando la resolución contenga una declaración de existencia de responsabilidad, llevará aparejada la imposición de una sanción

administrativa y/o de una de carácter económico. En ese tenor, a continuación se enlistan las sanciones administrativas que reconoce la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 53:

*"Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:*

*"I.- Apercibimiento privado o público;*

*"II.- Amonestación Privada o pública;*

*"III.- Suspensión;*

*"IV.- Destitución del puesto;*

*"V.- Sanción económica, e*

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

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

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

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

En lo que se refiere a la declaración o determinación de la existencia de responsabilidad, la autoridad no puede imponer simple y llanamente cualquiera de las sanciones a que se refiere el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que en todo caso, la autoridad sancionadora tendrá que considerar previo a la imposición de sanciones, los elementos que componen el artículo 54 de dicha Ley Federal, los cuales deben ser contemplados para el adecuada

fundamentación y motivación de la resolución, a este respecto, es de citar un criterio del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

*"Tesis: III-TASR-VII-558*

*R.T.F.F. Año X. No. 115. Julio 1997. Pág: 58*

*Aislada Tercera Época.*

*Primera Sala Regional Noroeste. (Cd. Obregón)*

*Materia: SANCIONES*

**"SANCION ECONOMICA A SERVIDORES PUBLICOS.- LA AUTORIDAD DEBE CIRCUNSTANCIAR LA ACTUALIZACION DE LOS ELEMENTOS PRECISADOS EN EL ARTICULO 54 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS AL IMPONERLA.-**

*Los elementos precisados en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deben ser considerados para la imposición de la sanción económica al servidor público, lo que implica que la autoridad sancionadora debe razonar en forma particular las circunstancias socioeconómicas, el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor, por lo que no resulta suficiente que solamente manifieste haberlas tomado en cuenta, sino que debe señalar de una manera precisa la forma en que se correlacionan las condiciones particulares del infractor y el daño patrimonial causado, de suerte tal que efectivamente la motivación de la pena económica impuesta, contenga un razonamiento en que se particularice cuál es, y cómo se actualiza, cada uno de los elementos señalados en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la persona del infractor, para considerar que la pena impuesta efectivamente corresponde a los actos u omisiones en que incurrió el infractor, y que por sus condiciones particulares, lo ubican en la hipótesis legal que lo haga acreedor a la sanción que se le impone. (5)*

*"Juicio No. 296/94.- Sentencia de 5 de diciembre de 1996, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Dora Luz Campos Castañeda.- Secretario: Lic. Feliciano Zepeda Barrios.*

*"En esta tesis, firma la Licenciada ROSA ISELA ASTORGA BOJORQUES, en su calidad de Magistrada por Ministerio de Ley, con fundamento en el artículo 5º, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación."*

En este sentido, es prudente que exponga a continuación un análisis de cada una de las fracciones de este artículo.

En el caso de la fracción I, la autoridad resolutora habrá de plasmar cuáles son los elementos que constituyen la gravedad de la responsabilidad en que se incurrió, utilizando como parámetro para ello, aquéllos elementos que fundan y motivan la declaración de existencia de responsabilidad; esto es, debe la autoridad determinar la gravedad con base en los alcances y consecuencias jurídico-administrativas por el incumplimiento de la obligación de que se trate, de las contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La fracción II, deberá contener una narración de la autoridad resolutora, cuyo contenido tenga que ver con el sueldo que percibe el servidor público responsable, con el domicilio que habita y con el que tenga dependientes económicos o no.

La fracción III, habrá de citar si el nivel jerárquico del servidor público responsable tiene que ver con la categoría de confianza o de base; asimismo, deberá anotarse por cuanto a esta fracción, si el responsable cuenta con estudios, hasta que nivel y, se anotarán en cualquier caso, antecedentes que aparezcan en el expediente personal del responsable, que puedan ser indicativos de su proceder en el encargo de que se trate.

En la fracción IV, la autoridad resolutora plasmará de manera detallada las condiciones exteriores de la responsabilidad administrativa, mismas que tienen que ver con todas aquéllas circunstancias externas y al infractor y que, desde luego, le permitieron cometer su conducta antijurídica o en el caso de ser de carácter culposos, todas aquéllas que se conjugaron para hacer posible que se diera la negligencia; en cuanto a los medios de ejecución de la responsabilidad administrativa, la autoridad indicará de manera pormenorizada de qué elementos se valió el responsable para incumplir con sus obligaciones.

En la fracción V, la autoridad resolutora considerará la antigüedad del servidor público en el cargo en que incumplió con sus obligaciones, así como la antigüedad con que cuente dentro del servicio público, sin que se especifique si esto deba tomarse como una agravante o atenuante, dejando al libre arbitrio de la autoridad la consideración de este elemento.

Con base en la fracción VI, la autoridad señalará si hay o no reincidencia en el incumplimiento de obligaciones por parte del servidor público; de ser el caso, la reincidencia quedará anotada precisando los expedientes administrativos en los que haya estado involucrado el servidor público, desde luego, siendo una agravante la reincidencia, quedando

únicamente legislado en forma vaga si esta fracción la interpretamos como en materia penal que para existir reincidencia, debe ser en cuanto a la comisión en forma repetida del mismo tipo penal, lo que no debería de interpretarse de esta forma en la materia de responsabilidades de los servidores públicos, desde mi particular punto de vista.

En la fracción VII, la autoridad resolutora habrá de señalar, si así procede, si el servidor público con la responsabilidad administrativa en que incurrió, obtuvo beneficios adicionales a las contraprestaciones que percibe o si en su defecto, generó un daño económico al Erario Federal o, provocó un perjuicio económico a la Federación o algún particular.

Estimados los elementos señalados, la autoridad estará en aptitud de imponer la sanción que corresponda, aún cuando esta facultad no queda a su libre o arbitrio, ya que en todo caso lo hará considerando las hipótesis normativas que se señalan en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Luego entonces, para la aplicación de las mismas, la autoridad se sujetará a lo previsto en el artículo 56, conforme a que:

- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico.
- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.
- La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico.
- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo promoverá los procedimientos respectivos, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico.
- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente.

- Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad.

### **3.3. Aspectos procesales importantes no previstos en la Ley de la materia.**

Existen dos aspectos procesales que no se encuentran previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que dejan su regulación al Código Federal de Procedimientos Penales, es decir al ordenamiento supletorio de la Ley de la Materia, como son entre otros: la notificación de los acuerdos y resoluciones que deban ser de carácter personal y por ende, que puedan representar un acto de autoridad lesivo a los derechos del servidor público involucrado en un procedimiento administrativo de responsabilidad y el segundo aspecto es la insuficiencia en cuanto a la regulación de la audiencia de ley de este procedimiento sumario.

En el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, respecto de las notificaciones únicamente se encuentra previsto lo relativo al inicio formal de procedimiento, es decir la notificación de citatorio para audiencia de ley. Como se ha señalado con anterioridad, se hace del conocimiento del presunto responsable los hechos que se le atribuyan el día, lugar y hora en que tendrá verificativo la audiencia de ley, así como la de notificación de la resolución que dicte la autoridad dentro del procedimiento administrativo en cita, estableciendo el plazo máximo de 72 horas para su notificación. Aclarando, que son las dos únicas situaciones previstas para la notificación únicamente dentro del procedimiento y que desde luego, no incluye las de los medios de impugnación previstos en la propia ley.

Sería conveniente que la misma Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tuviera un capítulo relativo a las notificaciones, el cual se adecuara a las necesidades del propio procedimiento, lo anterior en virtud de que el Código Federal de Procedimientos Penales, si bien es suficiente al prever diversas situaciones, algunas de ellas no armonizan con las finalidades ni con la naturaleza del procedimiento administrativo de responsabilidades, ya que la naturaleza del derecho administrativo y la del derecho penal tutelan intereses jurídicos diversos. Al plasmarse este capítulo daría certeza legal, tanto a las autoridades administrativas encargadas de aplicar la ley de responsabilidades como a los propios servidores públicos involucrados, interesando de sobremanera a las autoridades competentes que la integración del procedimiento de responsabilidades se lleve a cabo dentro de un marco estricto de observancia jurídica y de respeto a las garantías individuales de los

servidores públicos. A este respecto el capítulo de notificaciones debería contener no sólo la relativa al inicio y conclusión del procedimiento administrativo de responsabilidades como lo prevé la ley vigente, sino que debería especificar cuáles resoluciones y acuerdos se deben notificar de manera personal.

Por lo que hace a las audiencias de ley, la insuficiencia legislativa del artículo 64 ya referido, estriba en el hecho de que no contempla consecuencia jurídica alguna, en el caso de que el servidor público no compareciera a la misma, por lo que en este entendido nos tendríamos que remitir de nueva cuenta al Código Federal de Procedimientos Penales, en específico al artículo 87, en el que únicamente se refiere que las audiencias se llevaran a cabo "concurran o no las partes", por lo que es claro señalar que el ordenamiento supletorio tampoco prevé consecuencia alguna, existiendo un vacío legal a este respecto, de ahí la imperiosa necesidad de establecer expresamente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, una consecuencia jurídica en el supuesto que se analiza. Asimismo la insuficiencia legislativa respecto a la audiencia de ley se refiere a que no existen en la ley de la materia plazos razonables para el ofrecimiento de las pruebas que el servidor público presunto responsable estimara para su defensa y menos aún para la expresión de los alegatos correspondientes. Esto es así, toda vez que si bien es cierto el precepto que prevé la audiencia de ley señala un plazo para que el servidor público presunto responsable tenga la oportunidad de preparar adecuadamente su defensa señalando que entre la fecha de la citación (notificación) y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de 5 ni mayor de 15 días hábiles, también lo es que en alguno de los casos este plazo resulta insuficiente en razón de la naturaleza y complejidad de los asuntos que se ventilan en los órganos internos de control y que en ocasiones, como es el caso de los expedientes de responsabilidades abiertos con motivo de las auditorías practicadas a las diferentes áreas de la dependencia o entidad, en los que se ven involucrados diversidad de los servidores públicos a los que se le puede atribuir a cada uno de ellos múltiples responsabilidades. Luego entonces, la audiencia de ley podría constar de tres etapas distintas, llevándose a cabo, igualmente, en tres fechas distintas, o en su caso las que fueren necesarias para respetar su garantía constitucional de audiencia, considerando que algunas pruebas por su naturaleza exigen como requisito previo su preparación para el desahogo de las mismas.

Una primera etapa podría ser únicamente para que el servidor público presunto responsable pudiera emitir o rendir una declaración preliminar acerca de la presunta responsabilidad que se le atribuye, concediéndose un plazo razonable establecido en la propia ley para la segunda actuación, ésta referida a la dilación probatoria a efecto de que pueda llevarse a cabo el ofrecimiento, admisión y desahogo de las

pruebas ofrecidas por el presunto responsable y en tercer término, una vez desahogadas las mismas, proceder a la etapa de alegatos y una vez concluida ésta dar por terminada la audiencia de ley del procedimiento administrativo disciplinario.

### **3.4. La aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales durante la audiencia de ley.**

Como se señaló en el punto 3.1.4. de este capítulo, la audiencia de ley se encuentra prevista para agotar la garantía de audiencia plasmada en la Constitución General, en la que el presunto responsable tiene la oportunidad de realizar manifestaciones y presentar pruebas para desvirtuar las presuntas responsabilidades administrativas que se le atribuyen. Lo más importante de la garantía de audiencia es lo referente a la etapa probatoria, ya que no basta con que el servidor público niegue la presuntas responsabilidades que se le atribuyen, sino que deben soportar con elementos de convicción sus afirmaciones.

La prueba, afirman algunos doctrinarios es la obtención del cercioramiento del juzgador de hechos cuyo esclarecimiento es necesario para la resolución de un conflicto, por lo que la prueba es una verificación o confirmación de las afirmaciones expresadas. La prueba es un instrumento material, cuya apreciación sensible y conjugada con otros elementos constituye una fuente de la que se vale una autoridad para emitir una resolución.

En materia de responsabilidades, la propia autoridad tiene la obligación de allegarse de los medios suficientes para presumir una responsabilidad administrativa y hasta que reúne todos aquellos elementos podrá iniciar dicho procedimiento. En términos de los artículos 20 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 206 del Código Federal de Procedimientos Penales, todo aquello que se ofrezca como prueba se debe admitir, sin más limitación que pueda ser conducente y no vaya contra el derecho, a juicio del juez o del tribunal, por lo que en materia de responsabilidades el servidor público presunto responsable podrá, en la etapa probatoria ofrecer todo aquel elemento que considere como tal para desvirtuar la presunta responsabilidad que se le atribuye. A través del ofrecimiento se propone el desahogo o en su caso, la práctica de ciertos procedimientos tendientes a confirmar su afirmación, es decir, se insta a la autoridad para que acepte incorporar una fuente de prueba, así como el mecanismo para obtenerlo, señalándose que la iniciativa o impulso puede correr a cargo del mismo servidor público o de la autoridad.

Una vez abierto el periodo probatorio y ofrecidos los elementos de prueba por el presunto responsable la autoridad acordara su admisión de todos aquellos medios que ofrezca, con las limitaciones que se señalaron anteriormente y de ser el caso, preparar el desahogo de alguna prueba si ese fuera el caso. No obstante pueden existir razones para rechazar un medio o elemento de prueba, como por ejemplo la falta de idoneidad, es decir falta de adecuación entre el medio o procedimiento propuesto y el dato que se desea corroborarse o bien, la impertinencia, en el caso de que no se relacione con el objeto del procedimiento.

La inspección, es una prueba reconocida por el Código de Procedimientos Penales que necesita preparación para su desahogo, conforme al numeral 208, debiéndose fijar día, hora y lugar y citarse oportunamente a quienes hayan de concurrir, haciéndose las observaciones que se estimen convenientes cuando así se solicite por las partes debiéndose hacer constar la presencia de testigos durante su desahogo y si fuera el caso la asistencia de peritos que dictaminarán según su competencia técnica, debiéndose dejar constancia de todo ello en el expediente.

Para la preparación de la prueba pericial, también el Código Federal de Procedimientos Penales señala diversas reglas tales como: la aceptación del cargo y la obligación de protestar su fiel desempeño, debiéndose fijar un tiempo para que el perito pueda cumplir su cometido, apercibido que de no hacerlo se hará uso de algún medio de apremio. En cuanto a su desahogo, el mismo se llevará a cabo una vez que se haya acordado de recibido el dictamen realizado por el perito designado, habiéndose constatado desde su ofrecimiento que el perito cuente con título oficial en la ciencia o arte a que se refiere el punto sobre el cual deban dictaminarse, si la profesión o arte están legalmente reglamentada.

En lo que hace a los documentos públicos y privados, normalmente no requieren actividad alguna para su perfeccionamiento, no obstante si el servidor público ofreciera algún documento que no obrara en su poder podrá solicitar que la propia autoridad recabe copia certificada o el propio original y en el caso de que únicamente cuente con copia fotostática, podrá solicitarse su cotejo.

El Código Federal de Procedimientos Penales para hacer la distinción de documentos públicos y privados nos remite al Código Federal de Procedimientos Civiles o a cualquiera otra ley federal, en los que se señalen las descripciones o requisitos que estos deban de tener. En caso de no necesitar ningún acto tendiente al desahogo de las documentales públicas o privadas, las mismas se desahogaran por su propia y especial naturaleza una vez admitidas.

Ahora bien, por lo que respecta a la prueba testimonial la autoridad no puede dejar de examinar a los testigos cuya declaración solicita el servidor público, para su preparación, si es que el servidor público manifiesta imposibilidad de poderlos presentar a la audiencia de ley, se deberá citar a través de comunicación oficial a los mismos, teniendo como única obligación el servidor público señalar el nombre de los testigos. Para el desahogo de la prueba testimonial el presunto responsable o su abogado podrá examinar al testigo separadamente, una vez que previamente se le aperciba para conducirse con verdad, tomándosele a cada uno de ellos sus datos generales, de conformidad con el artículo 248, declarando de viva voz sin que puedan leer las respuestas que tengan escritas, pero podrán consultar algunas notas o documentos que lleven consigo cuando sea pertinente según la naturaleza del asunto y a juicio de quien practique la diligencia, concluida la diligencia, se leerá al testigo su declaración o la leerá el mismo para que la ratifique o la enmiende en su caso, firmando desde luego, su declaración.

Como se señaló con anterioridad, en el periodo probatorio de este procedimiento, por lo que hace a la audiencia de ley, es en donde resulta aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, por lo que la autoridad está en aptitud, una vez cerrado el periodo de instrucción para emitir la resolución el procedimiento de que se trate, y no es hasta la valoración de las pruebas que ha de considerar la resolutoria para sustentar su determinación que se aplica nuevamente el Código Federal de Procedimientos Penales, para la apreciación y calificación del contenido de los elementos considerados, siendo éste tema de análisis en el siguiente punto.

### **3.5. La aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales durante la valoración de las pruebas.**

La interpretación y la valoración nos deben conducir a decidir cuál o cuales son los datos verificados y cual es su eficacia dentro del proceso; la valoración es un proceso intelectual de interpretación integral de los elementos probatorios que componen el expediente del procedimiento, dentro de la doctrina de la teoría general del proceso existen diversos sistemas de valoración: "1) el legal o tasado, según el cual el juzgador debe sujetarse estrictamente a sus valores o tasas establecidos, de manera apriorística en la ley para cada uno de los medios de prueba; en este sistema el juzgador se limita a revisar si las pruebas se practicaron respetando las exigencias legales y a reconocerles el valor que, en cada caso, la ley señale; 2) el de libre apreciación razonada, de acuerdo con el cual, el juez no se encuentra sometido a reglas legales establecidas en forma apriorística, sino que aprecia el valor de las pruebas según su

propio criterio, de manera libre, pero ajustándose en todo caso a las reglas de coherencia lógica y expresando, en forma razonada los motivos de su valoración; y 3) un sistema mixto que combinan los dos anteriores: es decir, que señala determinadas reglas para apreciar algunas pruebas y otras las confía a la libre apreciación razonada del juzgador... una modalidad especial y diversa de las anteriores es el sistema de la íntima convicción, propio de los jurados populares. Esos valoran de manera libre las pruebas, sin que estén obligados a expresar los motivos de su apreciación..."<sup>154</sup>

En el sistema probatorio aplicable a la materia de responsabilidades sigue el sistema mixto, ya que para la apreciación de algunas pruebas otorga la libertad al juzgador para darles el valor probatorio que estimen pertinente y para otras sigue un sistema tasado, en el que el propio Código señala los requisitos que han de tomarse en consideración para poder otorgárseles el valor probatorio.

La autoridad administrativa conforme al artículo 279 del Código Federal de Procedimientos Penales tiene la potestad para calificar el valor de la confesión siempre y cuando se reúna los requisitos del numeral 287 razonando además su determinación para tomar en cuenta el valor jurídico que se le atribuye a la prueba. Con referencia a los documentos públicos, estos hacen prueba plena, salvo que se demuestre su falsedad en referencia a la inspección les dará prueba plena siempre que se practique con los requisitos legales exigidos por el propio Código y en lo que hace a los dictámenes periciales, estos serán apreciados según las circunstancias del caso al igual que la prueba confesional para apreciar la declaración de un testigo, la resolutoria tendrá en consideración los requisitos del artículo 289 del propio Código.

Todos los demás medios de prueba o investigación y la confesión constituyen meros indicios para el Código Federal Adjetivo en cita.

Los artículos 286 y 290 del ordenamiento jurídico citado en el párrafo que precede hace referencia a la valoración integral de los medios de prueba según la naturaleza de los hechos así como su enlace lógico y natural más o menos necesario que exista entre la verdad conocida y la verdad que se busca apreciándose en conciencia el valor de los indicios hasta poder considerarlos como prueba plena exponiendo los razonamientos que se hayan tomado en cuenta para valorar jurídicamente la prueba.

<sup>154</sup> OVALLE Favela, José. "Derecho Procesal Civil". Editorial Harla, 7ª Edición. México 1997. pag. 199.



## CAPITULO CUARTO

### LA SANCIÓN ECONÓMICA.

Ahora bien, ya que se ha analizado el procedimiento administrativo disciplinario en su aspecto adjetivo, del cual derivan las sanciones administrativas en materia de responsabilidades de los servidores públicos, corresponde en este Capítulo estudiar una de dichas sanciones, la económica, que presenta algunas dificultades, sobre todo para su determinación y esto es derivado de la regulación que se hace principalmente en la ley reglamentaria. Es innegable la importancia de esta sanción, ya que independientemente del carácter sancionador propiamente dicho, es un instrumento jurídico del Estado para que, en caso de que un servidor público ocasione un daño o perjuicio al Erario Federal, éste pueda reclamar el resarcimiento del referido daño.

#### 4.1. Análisis del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

##### a) Análisis del concepto de sanción

Para analizar el precepto constitucional antes referido, es necesario hacer referencia a varias cuestiones que ayudarán en la comprensión de los alcances y consecuencias del artículo 113. En principio, es muy importante analizar el concepto de sanción, al cual se ha hecho referencia de manera somera en el punto 1.8. de este trabajo de tesis, ya que de dicho concepto, parte este estudio del referido artículo constitucional.

Se mencionó que sanción como concepto general aplicable al derecho es una consecuencia jurídica, las normas jurídicas enlazan determinadas consecuencias al incumplimiento de los deberes que el derecho objetivo impone. Esta consecuencia jurídica, que ante un incumplimiento de una obligación produce en relación con el obligado, se encuentra condicionada por la realización de un supuesto. En palabras del gran jurista Eduardo García Maynez, tal supuesto tiene el carácter de secundario, ya que consiste en la inobservancia de un deber establecido por una norma a cargo del sujeto sancionado. La obligación cuyo incumplimiento representa el supuesto jurídico de la sanción deriva a su vez de otro supuesto jurídico, al que lógicamente corresponde el calificativo de primario, si las obligaciones que éste condiciona son

cumplidas, el secundario no se realiza y, consecuentemente, la sanción no puede imponerse.

El derecho en general contiene diversidad de normas que establecen obligaciones al Estado y a los particulares y ante el incumplimiento a esas obligaciones o deberes que impone la norma debe tener como consecuencia la aplicación de una sanción por el incumplimiento a un mandato legal "...que discipline al incumplido y estimule a la observancia de la norma y al cumplimiento pleno y oportuno del deber que impone para la eficacia de la norma."<sup>155</sup> De lo anterior, se puede observar una nota que es propia de toda sanción, su carácter desfavorable o adverso para el que la sufre, como lo mencionan autores como Claude Du Pasquier que define a la sanción como "la consecuencia establecida por el Derecho a la violación de una regla jurídica: constituye una reacción, es decir, en general un acontecimiento desfavorable al autor de la violación"<sup>156</sup> y Francesco Carnelutti menciona que "se llama sanción al señalamiento de las consecuencias que derivan de la inobservancia del precepto y como la sanción ha de estimular a la observancia del mismo, tales consecuencias han de ser desagradables, es decir, han de consistir en un mal."<sup>157</sup>

Las infracción, entendida ésta como "toda transgresión o incumplimiento de una ley, que como hemos dicho, debe ser sancionado"<sup>158</sup>, para que opere la misma debe contener dos supuestos; el primero es que la conducta (de acción o de omisión) se encuentre prevista en una norma y el segundo es que se señale una sanción en caso de la actualización de la hipótesis normativa. Las consecuencias de la infracción suelen ser diversas, ya que existen diversos intereses protegidos por las normas, para responder adecuadamente al fin que se persigue, debiendo responder con una sanción, una vez que exista una infracción, que sea acorde con lo que se busca proteger, dirigida a los transgresores. Es por ello que se presenta una gama de sanciones en el derecho para restablecer el orden jurídico violado citando por ejemplo: la nulidad, el cumplimiento forzoso de una obligación (dar, hacer o no hacer), la indemnización, la modificación de una obligación en perjuicio del acreedor, la pérdida de derecho, rescisión de contratos, caducidad, prescripción, etcétera, aunque no siempre se pueda restablecer el derecho violado como en el homicidio, siendo procedente en estos casos, la imposición de una pena como sufrimiento impuesto por conductas antisociales como lo son las privativas de la libertad.

<sup>155</sup> RODRÍGUEZ Lobato, Raúl. "Derecho Fiscal", Editorial Harla S.A. de C.V., 2ª edición, México 1986, pág. 183.

<sup>156</sup> LOMELÍ Cerezo, Margarita. (cita de la autora) "Derecho fiscal represivo". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 3ª edición, México 1998, pág. 12.

<sup>157</sup> Idem.

<sup>158</sup> RODRÍGUEZ Lobato, Raúl. Op. Cit. pág. 184.

La clasificación de las sanciones que nos ofrece el ilustre jurista Eduardo García Maynez<sup>159</sup> es muy importante. Señala que cuando el contenido de la sanción coincide con el de la obligación condicionante, nos encontramos ante el cumplimiento forzoso (frecuente en el derecho privado) para exigir oficialmente el cumplimiento de una obligación, su finalidad estriba en el hecho de que se obtenga coactivamente la observancia de la norma u obligación infringida. La segunda forma es cuando la sanción no coincide con la observancia de una obligación, ya que a veces no es posible lograr hacerla cumplir de manera coactiva, pero existe la posibilidad de exigir oficialmente al incumplido que realice una prestación equivalente a la que dejó de realizar, en este caso, la sanción tiene como fin asegurar al sujeto que ha sido víctima del acto violatorio, una indemnización por daños y perjuicios sufridos. Por otra parte -menciona el autor referido- la violación tiene, en ocasiones tanta gravedad o amenaza a la sociedad de tal modo, que la indemnización resulta insuficiente. En tales casos, no se trata de corregir un daño, acaso irreparable, sino de imponer una pena al infractor, convirtiéndose así el castigo como tercera forma sancionadora, cuya finalidad inmediata es afflictiva. Es posible que de las tres formas simples se den formas mixtas: a) cumplimiento e indemnización, b) cumplimiento y castigo, c) indemnización y castigo y d) cumplimiento, indemnización y castigo.

Por su parte, Carmelutti<sup>160</sup> afirma que el concepto de sanción no es sino una especie, relativamente al genérico medida jurídica (medios que el legislador adopta para la imposición de las normas del derecho, tales medidas jurídicas no tienden solamente a la represión, sino que pueden orientarse a la prevención de los actos ilícitos. Por lo que pueden clasificarse en represivas (sanciones) y preventivas. Las represivas según la teoría citada son las consecuencias que derivan de la observancia de la norma, por lo que el fin de la sanción debe consistir en estimular a la observancia de la norma y cuya inobservancia ha de implicar un mal al infractor. También refiere el mismo autor que hay dos especies elementales de la sanción, determinadas éstas por el propósito que persiguen: la restitución y la pena. La restitución consiste en el sacrificio del interés que impone el precepto; la pena en el sacrificio de un interés distinto, de modo que la restitución se efectúa a fin de remover la violación, en tanto que la pena se inflinge porque la violación se ha producido.

De lo señalado en líneas anteriores, respecto de la sanción como consecuencia del incumplimiento de obligaciones, podemos llegar a las siguientes conclusiones que servirán de apoyo para este estudio:

<sup>159</sup> GARCÍA Maynez, Eduardo. Ob. Cit. págs. 300-304

<sup>160</sup> Idem.

- 1.- La sanción (*lato sensu*) es una consecuencia jurídica por incumplimiento a una obligación contenida en una norma jurídica.
- 2.- La finalidad del establecimiento de sanciones con consecuencias desfavorables o desagradables para el infractor, es estimular el cumplimiento de las normas jurídicas y la preservación del estado de derecho.
- 3.- La sanción como consecuencia de la infracción de una norma, debe estar acorde a los intereses que proteja.
- 4.- Las sanciones represivas son las que contienen un elemento psicológico para intentar inhibir la transgresión de las normas jurídicas.

#### **b) La potestad sancionadora administrativa disciplinaria**

Respecto de la justificación de la potestad sancionadora de carácter represivo de la administración, en caso de infracción a las obligaciones contenidas en diversas disposiciones de carácter administrativo hay que hacer referencia que a la Administración Pública se le ha dotado de facultades sancionadoras, de acuerdo a criterios legislativos y doctrinarios que ya fueron explicados en el Capítulo 1 de esta tesis. En toda organización pública y privada existe implícita una facultad o potestad disciplinaria que los individuos u órganos competentes, de acuerdo a distintas atribuciones tienen para prevenir y castigar las faltas para conservar la unidad de los miembros y asegurar la realización de sus fines.

La relación jerárquica (Administración Pública-servidor público) no se encuentra prevista como tal en el derecho positivo mexicano, pero sí está implícita la facultad disciplinaria como poder que tiene el superior jerárquico con la finalidad de detectar y sancionar conductas que realicen los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones que afecten de forma alguna al ejercicio normal de la función pública, pero no sólo ello justifica la potestad sancionadora de la Administración Pública, sino que "... es indispensable tener en cuenta que el ejercicio de la función pública, necesariamente realizada por individuos, responde a intereses superiores, de carácter público, lo cual origina que el Estado como titular de ese poder vigile que su desempeño responda a los intereses de la sociedad, no a un sector de la población y que se realice de acuerdo con los valores fundamentales que la constitución previene; no sólo se trata de realicen

operaciones materiales para las cuales se les contrató o se nombró el servidor público, sino que, además, su actuación se ajuste a los lineamientos fijados en interés de la colectividad, por lo que se establece un poder disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conducta que la ley impone independientemente del cumplimiento de los objetivos materiales de la prestación laboral."<sup>161</sup>

"En un sentido genérico, la sanción administrativa es la medida disciplinaria o coercitiva que imponen las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo Federal, Estatal y Municipal a los infractores de los preceptos jurídicos de la misma naturaleza. Se trata de medidas de represión que buscan mantener la vigencia del derecho positivo, el respeto al ejercicio de las funciones del Estado y las buenas relaciones entre gobernadores y gobernados."<sup>162</sup>

### c) La infracción administrativa

"La existencia del Estado de Derecho implica que la actuación y la administración y la de los administrados sea desarrollada bajo un orden jerárquico preestablecido, mediante el cual se delimitan los derechos de la población y se establece la competencia de las autoridades. Bajo este orden jurídico se generan las relaciones jurídico-administrativas, como un vínculo que une al Estado y a los gobernados mediante derechos y obligaciones público-subjetivos."<sup>163</sup>

En el caso del sistema de responsabilidades de los servidores públicos las obligaciones público-subjetivas se encuentran previstos, como se ha señalado, en forma genérica en el artículo 47 de la Ley de la materia y en particular en otros ordenamientos de la misma o inferior jerarquía y que puedan actualizar las hipótesis normativas que se prevén y que cuando el obligado no cumple con el mandato legal, incurre en un ilícito y se hace acreedor a la sanción prevista.

"Es importante precisar que una conducta violatoria de un mandato legal de contenido administrativo, puede dar lugar a un infracción o a un delito o a ambos ilícitos, dependiendo de las características de la violación y su trascendencia en el mundo jurídico. Lo importante en este caso es precisar en qué momento estamos frente a una infracción o frente a un delito. De acuerdo con lo anterior, en los términos de la fracción III del

<sup>161</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 4ª edición, México 2001, pág. 155.

<sup>162</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso, "Derecho fiscal mexicano", Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 2ª edición, México 2001, pág. 469.

<sup>163</sup> Idem. pág. 91.

artículo 109 constitucional, la infracción a la disciplina en el servicio público debe manifestarse mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo, cargo comisión que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser características de la función pública.<sup>164</sup>

En este sentido, para cumplir con la finalidad de la preservación de los valores citados en el párrafo anterior, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se plasmó un catálogo de obligaciones que debe acatar todo servidor público de cuyo contenido se puede establecer que efectivamente tiende a la protección de dichos valores, por lo cual para infringir alguna o algunas de las hipótesis que contiene el referido numeral, es necesaria una conducta contraria a esas obligaciones, lo que daría lugar a la imposición de las sanciones correspondientes.

"La clasificación de las obligaciones es necesaria, independientemente de que la misma conducta pudiera constituir simultáneamente un delito o una responsabilidad política, tal como lo disponen los artículos 109 constitucional y 4º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mientras las sanciones que se impongan en cada procedimiento sean de distinta naturaleza. La mecánica para la determinación de las infracciones administrativas tiene su fundamento constitucional en los artículos 113 y 73 fracción XXI, por lo que si la falta, infracción o contravención disciplinaria es el resultado del incumplimiento de una obligación y el hecho del incumplimiento imputable a un sujeto que tenga la calidad de servidor público."<sup>165</sup>

En materia fiscal, la sanción por la comisión de un ilícito administrativo tiene un carácter indiscutiblemente represivo, es un castigo o escarmiento, por el cual una autoridad administrativa restablece el incumplimiento de las normas fiscales que han sido violadas por un acto contrario a la norma fiscal, es un acto que tiene como finalidad reprimir a los infractores a través de una sanción administrativa, la cual puede consistir en multa, decomiso de bienes, la clausura de negocios o la revocación de licencias o permisos en esta materia.

En el caso de las multas tienen un contenido represivo-económico, es decir, tienen como fin primario inhibir una conducta y el aludido contenido económico que beneficia evidentemente al fisco, es una característica secundaria, ya que las multas no se establecen con el propósito de aumentar los ingresos del Estado, sino para sancionar las transgresiones legales de carácter fiscal.

---

<sup>164</sup> Idem. pág. 92.

<sup>165</sup> Idem. págs. 97-98.

La multa como sanción en el derecho fiscal, en su carácter de accesorio legal propio de las contribuciones y de los aprovechamientos, no es exclusivo de esta rama del derecho, sino que en el derecho administrativo encontramos diversas sanciones que tienen la misma denominación, aplicables como consecuencia de la infracción a los preceptos jurídicos propios de esa disciplina jurídica y constituyen una importante recaudación por tales conceptos, sólo basta ver las que son consecuentes de transgresiones en los rubros sanitario, económico, etcétera.

A este respecto, Margarita Lomelí Cerezo señala que no se discute el carácter represivo de las multas "... no cabe pensar que la clausura de un negocio o industria o la suspensión de actividades gravadas, sean medidas que tengan por objeto la reparación del daño producido al Fisco, ya que precisamente al privar al contribuyente de la fuente de sus ingresos, se imposibilita tal reparación, siendo indudable, por tanto, su carácter afflictivo o intimidatorio."<sup>166</sup> Aunque algunos otros autores consideran que la multa es exclusivamente para fines resarcitorios, en nuestro derecho existe ciertamente, una ventaja para el Estado que por dichas infracciones puede beneficiarse económicamente, sin que se niegue la parte disciplinaria de la sanción. Entonces la multa tiene como finalidad en primer término la represión, la intimidación o amenaza y en segundo término consiste en el citado beneficio económico legitimado para el Estado.

Ahora bien, hechas estas precisiones, corresponde ahora realizar el análisis del artículo 113 de nuestra Carta Magna que constituye una de las bases jurídicas constitucionales del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, ya que en él se abordan entre otras cuestiones, la relativa a las sanciones que podrán aplicarse en caso de que un servidor público incurra en incumplimiento de sus obligaciones. El artículo a estudio, se encuentra redactado de la siguiente forma:

*"Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el empleo, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales*

<sup>166</sup> LOMELÍ Cerezo, Margarita, Ob. Cit. pág. 169.

*causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."*

El artículo constitucional se divide en tres partes fundamentalmente: la primera ordena que las leyes que se expidan en materia de responsabilidades de los servidores públicos se determinen las obligaciones que tiendan a proteger la legalidad, lealtad, imparcialidad, honradez y eficiencia del servicio público. El legislador ordinario decidió reglamentar en un solo precepto obligaciones de carácter general inherentes al servicio público a manera de catálogo ético de conducta, que como se mencionó anteriormente, para actualizar una responsabilidad administrativa se tiene que cometer una conducta de acción u omisión en contravención a las mismas para que sea sancionable.

La segunda parte deja al legislador ordinario la facultad de legislar sobre el procedimiento que debe seguirse para la imposición de las sanciones administrativas, es decir, lo que señala la Ley reglamentaria en el artículo 64 en el sentido de respetar la garantía de audiencia que tiene todo gobernado antes de emitirse un acto de autoridad; también se deja a la Ley reglamentaria lo referente a las autoridades competentes para su aplicación, las cuales también se encuentran previstas en dicho ordenamiento jurídico, asimismo menciona lo relativo a que también la ley reglamentaria deberá indicar las sanciones aplicables. No obstante ello, el legislador constituyente estimó importante señalar cuatro sanciones importantes, la suspensión, destitución, inhabilitación y la más importante en lo que se refiere a este estudio, la sanción económica, a la que se le da un trato más específico por el propio legislador, al indicar que ésta se deberá determinar con base a "los beneficios y los daños y perjuicios causados", pero que no podrán exceder de tres tantos de éstos, permitiendo de esta forma a este nivel jerárquico de la norma constitucional, la facultad discrecional de la autoridad o autoridades encargadas de la aplicación de la Ley reglamentaria de la graduación de dicha sanción, pero siempre tomando como referencia o punto de partida el monto de los beneficios y daños y perjuicios causados por el infractor, lo cual le otorga por sí el carácter restitutorio de la sanción.

Para ahondar en el tema de interés para este trabajo de tesis se puede decir que cuando hablamos del óptimo aprovechamiento de los recursos económicos, es obligatorio pensar en lo que se refirió anteriormente en relación a lo que se pretendió con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: la renovación moral. Ello implica, entre otras cosas, la correcta utilización de la parte financiera del Estado y que se puedan llevar a cabo los programas sustantivos de las administraciones para beneficios colectivos

establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Los fondos públicos y el poder del Estado para actuar conforme al bien común son patrimonio del pueblo, el cual tiene indudablemente el derecho inalienable sobre ellos. El objetivo es que al servidor público le convenga más comportarse con honradez que corromperse, esto en términos de la exposición de motivos de la reforma constitucional al Capítulo IV del año de 1982.

Luego entonces, de lo que se ha señalado hasta aquí, podemos llegar a lo siguiente: La sanción, en sentido estricto, es una consecuencia jurídica por incumplimiento a una obligación contenida en una norma de la misma naturaleza, con un aspecto desfavorable o desagradable para el infractor, para estimular el cumplimiento de la normas y la preservación del estado de derecho. Dicha sanción para tener plena justificación, debe estar acorde a los intereses que proteja, siendo el caso que en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, se sancionan conductas que realicen los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, que afecten de forma alguna al ejercicio normal de la función pública, la cual responde a intereses superiores, de carácter público, lo que origina que el Estado como titular de ese poder vigile que su desempeño responda realmente a los intereses de la sociedad, estas sanciones constituyen verdaderas medidas de represión que buscan mantener la vigencia del derecho positivo, tendiente a inhibir conductas que atenten contra las obligaciones inherentes al servicio público, entre ellas la sanción económica. Las multas, al igual que la sanción económica prevista en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tienen un contenido económico y represivo.

Es en tales circunstancias que se puede considerar a la sanción económica como una multa, al no desconocer el carácter represivo de la misma, sin dejar de lado la parte resarcitoria. No obstante ello, se podría pensar que la sanción económica tiene como única finalidad el resarcimiento del daño económico causado por el infractor, esto en virtud de que conforme al mandato constitucional, la aplicación de sanciones económicas tiene como presupuesto esencial que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podrán imponer cualesquiera de las otras sanciones, pero no la económica, además la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no la menciona expresamente como multa, sino como "sanción", por lo cual no puede tener ese carácter, asimismo no se prevén, como normalmente se encuentran legisladas las multas en diversos ordenamientos, las cantidades determinadas o determinables entre las que la autoridad conforme a su arbitrio deba imponerlas, sino que únicamente se señala en la citada Ley Federal que como sanción económica podrán aplicarse hasta dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, es decir, la graduación de la sanción debe ser en estos términos, además de

considerar los elementos a que alude el artículo 54 de la Ley de la materia.

Es evidente que la sanción económica, si bien no recibe la denominación de "multa", en sentido estricto sí lo es, en virtud de su doble finalidad, sin importar su forma peculiar de graduación. No podría concebirse de otra forma, sino que la sanción económica sirve para inhibir al servidor público que cometa actos que impliquen algún beneficio económico o que genere daños y perjuicios a los particulares o al propio Erario Federal, ya que de lo contrario, se tendría que considerar que es la única sanción que no es represiva y sólo tiene naturaleza resarcitoria dentro del catálogo con el que cuenta el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, lo cual no sería congruente con las finalidades que busca la Ley de la materia que es netamente represiva.

En este sistema de responsabilidades de los servidores públicos, no es posible imponer como sanción económica un equivalente que sea inferior al lucro obtenido o los daños y perjuicios causados, ya que la propia ley de la materia protege ese aspecto y refuerza la idea de la parte resarcitoria de la sanción, toda vez que la misma debe partir desde la cantidad correspondiente al lucro obtenido y a los daños y perjuicios causados, hasta dos tantos, como se menciona en la Ley de la materia, para que la cantidad adicional se imponga por concepto de multa al servidor público, siendo en esta parte en la que en estricto sentido se deben valorar los elementos contenidos en el artículo 54 de la Ley de la materia para particularizar o individualizar la sanción y que el artículo 55 no permite.

También es de mencionar el contenido del artículo 76 de la Ley de materia, en el que se advierte de manera clara, respecto de la sanción económica, que aún cuando el servidor público confiese su responsabilidad se le impondrán dos tercios de la sanción aplicable, pero la indemnización debe ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, con lo que se garantiza la reparación del daño.

Asimismo, una vez que se ha referido que la sanción económica en realidad es un tipo especial de multa, resulta conveniente decir que la propia Carta Magna protege a los gobernados en lo que respecta a la facultad discrecional de las autoridades competentes para la imposición de éstas y así evitar excesos en cuanto a su imposición y esto es de especial importancia para este trabajo de tesis, en virtud de que, como se advirtió con anterioridad, la sanción económica incluye la parte restitutoria y la sancionatoria, ésta última como característica del aspecto represivo que se encuentra implícito en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. A este respecto es de citar las siguientes

Jurisprudencias emitidas por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

*"Novena Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: II, Julio de 1995*

*Tesis: P./J. 9/95*

*Página: 5*

**"MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.** De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

*"Amparo en revisión 2071/93. Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V. 24 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González."*

*"Amparo directo en revisión 1763/93. Club 202, S.A. de C.V. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Angelina Hernández Hernández."*

*"Amparo directo en revisión 866/94. Amado Ugarte Loyola. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Enrique Escobar Ángeles."*

"Amparo en revisión 900/94. Jovita González Santana. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Salvador Castro Zavaleta."

"Amparo en revisión 928/94. Comerkin, S.A. de C.V. 29 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez."

"El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veinte de junio en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 9/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, D.F., a veinte de junio de mil novecientos noventa y cinco."

"Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: II, Julio de 1995

Tesis: P./J. 7/95

Página: 18

**"MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL.**

Es inexacto que la "multa excesiva", incluida como una de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional, deba entenderse limitada al ámbito penal y, por tanto, que sólo opere la prohibición cuando se aplica por la comisión de ilícitos penales. Por lo contrario, la interpretación extensiva del precepto constitucional mencionado permite deducir que si prohíbe la "multa excesiva" como sanción dentro del derecho represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues la multa no es una sanción que sólo pueda aplicarse en lo penal, sino que es común en otras ramas del derecho, por lo que para superar criterios de exclusividad penal que contrarían la naturaleza de las

sanciones, debe decretarse que las multas son prohibidas, bajo mandato constitucional, cuando son excesivas, independientemente del campo normativo en que se produzcan.

"Amparo en revisión 2071/93. Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V. 24 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González."

"Amparo directo en revisión 1763/93. Club 202, S.A. de C.V. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Angelina Hernández Hernández."

"Amparo directo en revisión 866/94. Amado Ugarte Loyola. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Enrique Escobar Ángeles."

"Amparo en revisión 900/94. Jovita González Santana. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Salvador Castro Zavaleta."

"Amparo en revisión 928/94. Comerkin, S.A. de C.V. 29 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez."

"El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veinte de junio en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 7/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, D.F., a veinte de junio de mil novecientos noventa y cinco."

Es de especial importancia para la administración pública y específicamente para las autoridades administrativas facultadas para instrumentar el procedimiento administrativo de responsabilidades, que las resoluciones que emita respecto de dichos procedimientos se encuentren debidamente fundadas y motivadas para hacer cumplir la ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional y las finalidades que persigue, es por esto la trascendencia que tiene la debida motivación y fundamentación de las resoluciones en las que se imponga una sanción

económica, para que el Estado pueda hacer valer su fuerza en casos de detrimento patrimonial para castigar en forma severa, pero apegada a derecho una conducta ilícita. De las jurisprudencias antes transcritas y que se refieren directamente a las multas podemos concluir que una multa se considera apegada a derecho y que no contraviene el artículo 22 de la propia Constitución, que prohíbe las multas excesivas, cuando es proporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito y cuando respeta lo lícito y lo razonable, para que de esta forma la autoridad respectiva esté en posibilidad de considerar diversos aspectos propios del infractor para individualizar, en este caso la multa que le corresponda sin lesionar sus garantías individuales; asimismo, la segunda jurisprudencia transcrita menciona que la multa excesiva que prohíbe el artículo 22 Constitucional no es propio de una sola rama del derecho, sino que debe, por el contrario, ser extensiva a otras ramas del derecho como la administrativa y la fiscal, en virtud de que en el texto constitucional no se hace distinción de materias, por lo que no es dable dar exclusividad a una rama para su aplicación. De esto último, se puede pensar que la prohibición constitucional del citado precepto de que se habla, también aplicaría o sería extensivo a la materia de responsabilidades, pero el propio pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en contra de la última jurisprudencia citada, expresando lo siguiente:

*"Novena Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: VI, Diciembre de 1997*

*Tesis: P. CLXXII/97*

*Página: 186*

**"SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ECONÓMICAS ESTABLECIDAS EN LAS LEYES DE RESPONSABILIDADES RELATIVAS, DEBEN SUJETARSE A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y NO A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 22 DEL PROPIO ORDENAMIENTO.** Si bien las sanciones económicas aplicables a los servidores públicos pueden considerarse como una especie de multas y, por tanto, sujetas a lo dispuesto en el artículo 22 constitucional, el hecho de que el Poder Revisor de la Constitución haya regulado, en forma específica, en el artículo 113 de la propia Constitución Política su existencia, los elementos para su cuantificación y sus límites mínimo y máximo, implica que los preceptos legales que establezcan las referidas

*sanciones deben apegarse, para fijar tales elementos, únicamente a lo establecido en el último dispositivo constitucional citado, del cual son reglamentarios."*

*"Amparo directo en revisión 513/96. Miguel Ángel Torres Castañeda. 19 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge Humberto Benítez Pimienta.*

*"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número CLXXII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y siete."*

Con lo anterior, se puede decir que lo señalado en la jurisprudencia número P./J. 7/95 no es del todo absoluta la extensión de la aplicación del concepto de multa excesiva a otras ramas del derecho como lo es el que regula las responsabilidades de los servidores públicos, sino que en virtud de que existe una regulación especial en el Título Cuarto, reconociendo además que las sanciones económicas que se aplican a los servidores públicos con motivo del incumplimiento a sus obligaciones derivadas de la función pública se consideran como una especie de multa, fijando sus límites mínimo y máximo. No obstante este pronunciamiento, que parecería que se trata de forma distinta a la materia de responsabilidades de los servidores públicos, en esencia tiene las mismas características tendientes a proteger la "multa excesiva", aunque ello se encuentre en la Ley reglamentaria, ya que en su artículo 54 señala que para la imposición de las sanciones, la autoridad deberá considerar todos y cada uno de los elementos que contiene tales como la gravedad de la responsabilidad, las circunstancias socio-económicas del servidor público, el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor, las condiciones exteriores y los medios de ejecución, la antigüedad en el servicio público y el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos causados. Como se advierte de los elementos señalados, no varían en esencia de los que se ha considerado por nuestro máximo Tribunal para determinar que una multa no es excesiva en la jurisprudencia número P./J. 9/95, concluyéndose en este caso que la sanción económica que ha de imponerse a los servidores públicos con motivo de incumplimientos a las obligaciones derivadas del servicio público deben haberse considerado todos y cada uno de los elementos contenidos en el artículo 54 de la Ley reglamentaria para que estos no se puedan considerar una "multa excesiva", atendiendo desde luego a lo dispuesto en el artículo 113 Constitucional que establece que en ningún caso la sanción económica podrá exceder de tres tantos el lucro obtenido o los daños y perjuicios causados, esto como límite máximo y como límite mínimo un tanto del lucro obtenido o los daños y perjuicios

causados, esto para garantizar en todo momento la reparación del daño ocasionado.

Esto último que se ha mencionado entra en conflicto abiertamente con lo que dispone el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que dicho precepto, restringe la potestad discrecional que otorga el artículo 113 de la Constitución para graduar e individualizar la sanción económica al establecer invariablemente que la sanción económica deberá ser de dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, por lo cual sería inútil, en el caso de la sanción económica, el análisis de los elementos que hemos aludido y que se contienen en el numeral 54 de la Ley Federal en cita.

#### **4.2. Análisis del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

Este artículo es de gran polémica en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, tanto como el artículo 45 de la Ley de la materia que establece la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales. La redacción actual del numeral 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuentra de la siguiente manera:

*"Artículo 55.- En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.*

*Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:*

*I.- La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda al salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición; y*

*II.- El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.*

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

En primer término, la Ley reglamentaria establece que con motivo de la imposición de una sanción económica, ésta se debe establecer de acuerdo al monto del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados por el incumplimiento a cualquier a de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la propia ley. Ya se señaló con anterioridad que del catálogo de sanciones establecidas en esta materia, la sanción económica establece una condición para que sea procedente su imposición y es que, precisamente debe existir un lucro o daños y perjuicios que la conducta ilícita de un servidor público cause, en detrimento del patrimonio de un particular o del Estado.

Se mencionó que el daño implica pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, por falta de cumplimiento de una obligación, y el perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación y el perjuicio consiste en una privación de cualquier ganancia lícita, no obstante ambos repercuten en el patrimonio. Derivado de esto, cuando es posible cuantificarlos, la autoridad debe imponer invariablemente por concepto de sanción económica "dos tantos" del lucro o daños y perjuicios, lo cual entra evidentemente en conflicto con lo dispuesto en el artículo 54 de la misma Ley Federal, que establece diversos elementos a considerar por la autoridad resolutora para que en el uso de su facultad discrecional de imposición de las sanciones administrativas, pudiera individualizar la sanción económica, tomando en cuenta aspectos tales como la gravedad de la responsabilidad, circunstancias económicas, nivel jerárquico y reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones.

Por último, el artículo en análisis cita el procedimiento que debe seguirse en cuanto a las sanciones económicas para su pago en cantidad líquida que deberá establecerse en su equivalencia en salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal. Es decir, la cantidad de la sanción económica debe dividirse entre el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal. Esta es una forma, desde mi particular punto de vista, muy ineficiente de actualización y que no tiene razón de ser, en virtud de que una sanción económica se transforma en crédito fiscal a favor del Erario Federal y que se hacen efectivas a través del procedimiento económico coactivo de ejecución, por lo que al dárseles ese trato, el derecho fiscal establece mecanismos más eficaces de actualización, por lo cual esta parte del artículo que se comenta resulta ineficaz y carece de justificación.

#### **4.3. Crítica a la redacción del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

Existen diversos aspectos criticables en la redacción del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el primero de ellos, conforme al orden de redacción de dicho numeral consiste en que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 constitucional, las sanciones económicas que impongan las autoridades competentes con motivo de la instauración del procedimiento administrativo de responsabilidades, "deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados". En este sentido, de acuerdo a lo dispuesto en dicha norma constitucional, la aplicación de las sanciones económicas tiene como presupuesto, que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario, se podrán imponer cualesquiera de las otras sanciones, pero no la económica.

En este entendido, el artículo 54 fracción VII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, daría lugar a pensar que el sistema de responsabilidades es congruente con el mandato constitucional, porque como entre otros elementos a considerar para la imposición de sanciones, se debe tomar en cuenta el monto del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, pero con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 55 de la misma Ley Federal, se genera ciertamente una confusión, ya que al establecer que "En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados..." se podría suponer que las sanciones económicas pueden generarse por otras causas, lo cual resultaría contrario a la Constitución, razón por la que resulta innecesario que el precepto en análisis tenga incluida la frase: "por beneficios económicos y daños y perjuicios causados", lo cual permitiría no dejar lugar a dudas que la sanción económica únicamente es procedente cuando exista un beneficio económico obtenido o se ocasionen daños o perjuicios, como lo ordena la Constitución General.

Por otra parte, lo más importante del artículo que se analiza es lo relativo al establecimiento de una sanción económica fija determinada en "dos tantos", sin permitir una graduación de acuerdo con las circunstancias particulares de cada servidor público, que entraña desde luego la individualización de la sanción, tal como lo ordena el artículo 54 al

establecer diversos elementos para que derivado de su análisis, permita a la autoridad resolutora, hacer la referida graduación. Sobre el particular, se indicó en el punto 4.1., lo relativo a lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado como multa excesiva y que en materia de responsabilidades de los servidores públicos existe un régimen especial que regula lo concerniente a la imposición de las sanciones económicas, pero que en todo caso, la sanción económica que resulte procedente deberá estar acorde al beneficio económico obtenido y a los daños y perjuicios causados, sin que rebase el límite de tres tantos establecido constitucionalmente.

A este respecto, también el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en una tesis aislada respecto de la inconstitucionalidad del citado artículo 55, señalando:

**"SERVIDORES PÚBLICOS, SANCIÓN ECONÓMICA IMPUESTA A LOS. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, AL NO FACULTAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL EJERCICIO DEL ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZARLA, RESULTA INCONSTITUCIONAL.**  
*De conformidad con el artículo 113 constitucional, la sanción económica que prevé, se impone a los servidores públicos de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, hasta en tres tantos del monto a que asciendan esos trastornos originados por el actuar indebido del infractor; o sea que el Constituyente señaló los elementos a los que la autoridad debe atender para individualizar la sanción, estableciendo como parámetro mínimo el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello; luego, si el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que, en el caso de las sanciones económicas a los servidores públicos, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, es inconcuso que contraviene lo dispuesto en el invocado precepto constitucional, en virtud de que no establece reglas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de graduar la cuantía de la sanción, obligando a la autoridad administrativa a aplicarla de manera fija, lo que le impide ejercer la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de la sanción, provocando la aplicación de ésta a todos por igual, de manera invariable e inflexible."*

"P. CXL/97"

"Amparo directo en revisión 513/96. Miguel Ángel Torres Castañeda. 19 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Humberto Benítez Pimienta."

"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número CXL/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de mil novecientos noventa y siete."

"Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo VI, Septiembre de 1997. Tesis: P. CXL/97 Página: 207. Tesis Aislada."

De esta forma, la autoridad efectivamente carece de libertad para graduar la sanción económica de que se trate, al establecer tajante e invariablemente la aplicación de dos tantos del lucro obtenido, daños y perjuicios causados por el responsable, sin que permita tomar en consideración los elementos que referidos en el artículo 54 de la Ley reglamentaria, haciendo inoperante este último precepto. Sobre el particular, es procedente transcribir la siguiente tesis aislada emitida por la Primera Sala Regional Noroeste del entonces Tribunal Fiscal de la Federación que se transcribe:

"Tesis: III-TASR-VII-558

R.T.F.F. Año X. No. 115. Julio 1997. Pág: 58

Aislada Tercera Época.

Primera Sala Regional Noroeste. (Cd. Obregón)

Materia: SANCIONES

**"SANCIÓN ECONÓMICA A SERVIDORES PÚBLICOS.- LA AUTORIDAD DEBE CIRCUNSTANCIAR LA ACTUALIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS PRECISADOS EN EL ARTÍCULO 54 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS AL IMPONERLA.-**

Los elementos precisados en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deben ser considerados para la imposición de la sanción económica al servidor público, lo que implica que la autoridad sancionadora debe razonar en forma particular las circunstancias socioeconómicas, el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor, por lo

*que no resulta suficiente que solamente manifieste haberlas tomado en cuenta, sino que debe señalar de una manera precisa la forma en que se correlacionan las condiciones particulares del infractor y el daño patrimonial causado, de suerte tal que efectivamente la motivación de la pena económica impuesta, contenga un razonamiento en que se particularice cuál es, y cómo se actualiza, cada uno de los elementos señalados en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la persona del infractor, para considerar que la pena impuesta efectivamente corresponde a los actos u omisiones en que incurrió el infractor, y que por sus condiciones particulares, lo ubican en la hipótesis legal que lo haga acreedor a la sanción que se le impone. (5)"*

*"Juicio No. 296/94.- Sentencia de 5 de diciembre de 1996, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Dora Luz Campos Castañeda.- Secretario: Lic. Feliciano Zepeda Barrios."*

En este sentido, se advierte la necesidad de que para la imposición de la sanción económica se deba razonar todos y cada uno de los elementos a que alude el artículo 54 de la Ley reglamentaria para efectos de la individualización de la sanción. De todo lo anterior, al concluir que el contenido de la sanción económica abarca, la reparación de los daños y perjuicios ocasionados por la conducta indebida del servidor público, la devolución de los beneficios económicos que obtuvo relacionados también con dicha actuación indebida, así como una penalidad por haber incurrido en la conducta, estableciéndose constitucionalmente "hasta en tres tantos", se deduce que estas razones son por demás suficientes para que la redacción del artículo 55 de la Ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución General se reforme, para que refiera, en todo caso que "se aplicará hasta tres tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados", lo que permitiría a la autoridad que conozca del asunto a ajustar una sanción económica conforme al marco normativo que integra el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

Ahora bien, ya se mencionó que la sanción económica debe estar acorde a los beneficios económicos obtenidos y a los daños y perjuicios causados, pero que además se debe incluir una multa al infractor por haber cometido un ilícito, la cual debe estar debidamente fundada y sobre todo motivada, considerando todos y cada uno de los elementos a que alude el artículo 54 de la Ley reglamentaria para individualizarla. Pero además, se propone que la misma Ley reglamentaria obligue a las autoridades resolutoras de los procedimientos administrativos de responsabilidades a que se señale expresamente qué cantidad

corresponde a la reparación del daño o indemnización y qué cantidad a la multa.

#### **4.4. Daño económico provocado a los particulares con motivo de las responsabilidades administrativas en que incurren los servidores públicos.**

La responsabilidad administrativa en el servicio público, como se ha dicho anteriormente, puede generar daños y perjuicios tanto a los particulares como al Estado mismo. En este punto se tratará el primero de los supuestos mencionados. También se advirtió lo relativo a la procedibilidad y al contenido de la sanción económica en materia de responsabilidades. Es claro señalar que si un servidor público incurrió en responsabilidad administrativa en la que ocasione daños y perjuicios, éste deberá resarcirlos y en el sistema de responsabilidades el medio es la aplicación de la sanción económica, para que se esté en aptitud de cubrir el importe de los mismos.

En artículo 1916 del Código Civil Federal se define lo que el legislador consideró como daño moral y presume que éste se presente cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas. También establece que cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, independientemente de que se halla causado daño material, lo cual es aplicable en responsabilidad contractual y extracontractual. Dicho precepto también impone la obligación de reparar el daño moral a cargo de la persona que incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, incluyendo al Estado y a sus servidores públicos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1927 y 1928 del mismo Código Civil Federal.

El artículo 1927 del Código Civil Federal establece que el Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Dicha responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, en los que solo podrá hacerse efectiva en contra del estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Por último, el artículo 1928 establece que el que pagó los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir en contra de ellos por lo que hubiere pagado.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el artículo 77bis establece que si en un procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad de un servidor público y la falta administrativa causó daños y perjuicios a un particular, éste podrá acudir a las dependencias, entidades o la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra. Si el Estado niega la indemnización o si la misma es insuficiente para el reclamante, este podrá a su elección utilizar la vía administrativa o judicial. Naturalmente, el Estado puede repetir contra los servidores públicos por el pago de las indemnizaciones hechas a los particulares. El artículo 78 fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que el derecho de los particulares para solicitar la indemnización por daños y perjuicios antes citados, prescribirá en un año a partir de que se notifique la resolución administrativa se halla declarado cometida la falta administrativa.

El régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el derecho mexicano lo podemos dividir en dos etapas: el sistema antiguo y el sistema moderno, marcando la diferencia la fecha en que entra en vigor una serie de ordenamientos jurídicos que regular con una mejor técnica jurídica las responsabilidades de los servidores públicos, siendo ésta el 1º de enero de 1983. Dentro del sistema antiguo no existía una regulación clara de la responsabilidad patrimonial del estado pues existían dos leyes que regulaban las mismas responsabilidades y eran aplicadas por dos autoridades distintas, a través de la imposición de pliegos de responsabilidades, únicamente cuando existía un daño a la Hacienda Pública.

En este sentido la responsabilidad patrimonial del Estado en vinculación con el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se refiere a la obligación que tiene el Estado como ente jurídico de reparar los daños causados con motivo de su actuación (desempeño de la función pública), a los particulares, por su parte el régimen de responsabilidades de los servidores públicos se refieren a que estos deben actuar de acuerdo a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de su empleo cargo o comisión, pues de lo contrario serán responsables de su irregular actuación frente a la administración pública. Es por ello que la vinculación de las responsabilidades de los servidores públicos con las responsabilidades de la administración pública es evidente, ya que no cuentan en forma personal, a nombre y representación de aquella, independientemente de que el daño a los particulares sea provocado

dolosa o culposamente, la administración pública tiene y deberá tener la obligación de reparar a los particulares los daños causados a través de sus servidores públicos.

Entre los sistemas actuales de responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra el sistema francés y el español. El sistema francés, nos dice el renombrado jurista Álvaro Castro Estrada que "a partir *arret blanco* se inicia una inteligente incesante lucha para ampliar el ámbito de la responsabilidad de la administración a todas sus actividades. A título de ejemplo, recordemos el *arret Tommaso Greco* en 1905, en virtud del cual elimina la limitación que existía para que el Estado pudiera responsabilizarse, en ausencia de texto expreso, de los daños causados por los servicios de policía. Entre las posiciones más relevantes que se advierten en el sistema francés, es el referente a la idea de falta que constituye la base sobre la cual descansa dicho sistema. Esta noción de falta tiene características propias que es necesario apuntar. Según nos refieren García de Enterría Tomás-Ramón Hernández se trata de una falta objetivada, que no tiene nada que ver con la noción de culpa."<sup>167</sup>

Se puede decir que se trata más bien de una falta del servicio, entendida ésta como aquella que no es necesario individualizar. Esta idea de falta según la jurisprudencia francesa no admiten que aún la falta leve conlleve la obligación de reparar, como sí lo dice el derecho civil.

El sistema español se caracteriza por ser una responsabilidad directa de la administración en el que la víctima del daño no tiene que identificar ni localizar al agente público, al funcionario que con su conducta personal a causado el daño y sólo una vez identificado éste y probada su culpabilidad, su responsabilidad se transfiere y se imputa a la administración. Esto es, en virtud de que el funcionario en el sistema español se le considera como un órgano de la administración el daño que causa, la responsabilidad y los efectos indemnizatorios que le atribuyen directamente al estado, esto llega asta el punto de que el funcionario ya nunca responde o puede responder directamente frente a la víctima. El funcionario, que con su conducta culpable a causado el daño puede responder en vía de regreso frente al ente que evidentemente responde paga la indemnización de la víctima, por lo que el sistema jurídico español sigue el sistema de responsabilidad objetiva, lo cual significa que además de los daños causados en los particulares, que tienen su origen en actividades ilegales o en conductas culpables o dolosas de los agentes públicos, que quedan cubiertas naturalmente por el principio de la responsabilidad directa de las administraciones públicas, cubre también la resarcibilidad de los daños que se derivan no de conductas ilegales o culpables, sino de funcionamiento legal, correcto, normal de la actividad

<sup>167</sup> CASTRO Estrada, Álvaro. "Responsabilidad patrimonial del Estado". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., edición 2ª. México 2000, págs. 71-72.

administrativa, pero que con una consecuencia inevitable y muchas veces involuntaria, desencadena un evento lesivo en un patrimonio cuyo titular no tiene el deber de soportar.

Es notable el rezago que tiene nuestro derecho mexicano en esta materia, y para ello, existe en México la necesidad justificada que adoptar el sistema de la responsabilidad objetiva, al respecto el Doctor Guillermo Haro Belchez<sup>168</sup> se ha manifestado en este sentido señalando que la creación e inserción en nuestro sistema jurídico de la institución de responsabilidad patrimonial del Estado ha sido precisamente con la finalidad de la elevación en la calidad de los servicios públicos, toda vez que asumir la responsabilidad de reparar los daños y perjuicios que se causen con se prestación, ha conducido en su propia experiencia aplicativa, a un mayor control administrativo y, por ende, a evitarlos en la mayor medida de lo posible. Asimismo, destacó el injustificado el retraso que impera en México en esta materia, al afirmar en actualmente no se cuenta con un verdadero régimen de responsabilidad directa y objetiva del estado, sino mas bien un sistema de responsabilidad de los servidores públicos, de carácter subjetivo e indirecto. La propuesta de este autor es en el sentido de elevar a rango Constitucional el principio rector de la responsabilidad patrimonial de Estado, a través del reconocimiento de una garantía individual a favor de los gobernados que proteja su patrimonio en contra de las lesiones antijurídicas que produzca el Estado con su actividad, debiéndose cuidar aspectos tan importantes como el dejar un plazo prudente para su entrada en vigor, a fin de que la administración pública adopte las medidas correctivas, preventivas y financieras aconsejables para atenuar los impactos de esta nueva situación, incluidos aspectos tales como la contratación de seguros contra la responsabilidad civil respecto de las actividades más riesgosas y ponderar la protección a los servidores públicos con fianza o cauciones que les permitiese, en caso de repetición de lo pagado por el Estado, previa resolución de responsabilidad administrativa, hacer frente a los resarcimientos respectivos.

#### **4.5. Daño económico provocado al Erario Federal con motivo de las responsabilidades administrativas en que incurren los servidores públicos.**

La responsabilidad civil en el servicio público deriva de la conducta ilícita de un servidor público de la cual obtiene un lucro indebido u

---

<sup>168</sup> Memoria del Seminario Internacional Sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México 2000. Intervención del Doctor Guillermo Haro Belchez durante su ponencia titulada "Vinculación de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado con la responsabilidad de los servidores públicos", págs. 45-59.

ocasiona en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio al Erario Federal o a un particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir esos conceptos.

Esta responsabilidad en el servidor público no se restringe a sus actos como particular, sino también a aquellos que en el desempeño de su empleo, cargo comisión, o con motivo de ellos, dolosa o culposamente, causen algún daño al Erario Federal o a los particulares con la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir la sanción económica o pecuniaria que proceda conforme a la ley. De lo mencionado en este capítulo, la sanción económica es impuesta por la autoridad administrativa y la sanción pecuniaria por el juez penal y en virtud de su idéntica naturaleza no pueden imponerse las dos por la misma conducta cometida por el servidor público; esto es, si se impone al servidor público una sanción pecuniaria como resultado del proceso penal, la autoridad administrativa no podrá imponer la sanción económica como resultado del procedimiento administrativo disciplinario, y viceversa.

En estricto sentido, las disposiciones que conforman el marco legal de la responsabilidad civil del servidor público adscrito a los poderes de la Federación son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Código Civil Federal, Código Penal Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, establecen bases para el tratamiento legal de esta figura, y contienen disposiciones relativas que prevén y sancionan conductas infractoras que dan lugar a este tipo de responsabilidad, respectivamente.

En este orden de ideas, dicho Título dispone, en materia de responsabilidad civil que en los delitos en que el servidor público obtenga un beneficio económico o cause un daño o perjuicio, las sanciones deberán graduarse de acuerdo al lucro obtenido o los daños y perjuicios causados, en la inteligencia que las sanciones económicas que imponga la autoridad penal, en este caso, no podrán exceder de tres tantos el lucro obtenido o los daños y perjuicios causados; asimismo dispone que las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán las sanciones aplicables por actos u omisiones en que incurran, y cuando se trata de sanciones económicas que deba imponer la autoridad administrativa se aplican las mismas bases que circunscriben las de las sanciones económicas en materia penal. La Constitución Federal es clara en ese sentido, el legislador pretendió, tanto en materia penal como en materia administrativa que el servidor público responsable fuera severamente castigado en el aspecto económico, particularmente, cuando se trate de conductas que causen daños y perjuicios a la Hacienda Pública o que, en su defecto, implicarán lucro indebido o la obtención de

beneficios adicionales por parte del servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

La sanción económica, como elemento de la responsabilidad civil, como se ha concluido, no tiene como único fin el resarcimiento o indemnización del daño o perjuicio causados o de los beneficios indebidamente obtenidos por el servidor público conforme al sistema tradicional resarcitorio o indemnizatorio, que se reduce como su nombre lo indica, a obtener la restitución de los bienes distraídos o malversados, sino que la Constitución General de la República la prevé con un carácter severamente sancionador al imponer al servidor público infractor la obligación de pagar hasta tres tantos como límite del lucro indebidamente obtenido y de los daños y perjuicios causados.

### **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal**

Existen ordenamientos de carácter administrativo en los que se prevén sanciones económicas, pero que su naturaleza es netamente resarcitoria, una de ellas es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en esta ley se regulan cuestiones relativas a las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan, los poderes de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal, incluida la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo, en cuyo caso, los titulares de las dependencias, así como los órganos de gobierno y los directores generales y sus equivalentes de las empresas paraestatales son directamente responsables de que los presupuestos aprobados se ejecuten con oportunidad y eficiencia y no deben contraer compromisos que rebasen el monto de los presupuestos autorizados o acordar erogaciones que no permitan el cumplimiento de sus metas, ni contraer obligaciones que impliquen comprometer recursos de los subsecuentes ejercicios fiscales, así como celebrar contratos, otorgar concesiones, permisos, licencias y autorizaciones que implique la posibilidad de algún gasto contingente o adquirir obligaciones futuras si no cuenta con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los criterios de racionalidad y selectividad a que debe sujetarse la disciplina presupuestaria de los órganos de gobierno se cifran en: la reducción de gastos menores, de ceremonial y de orden social, comisiones al personal al extranjero, convenciones, ferias, festivales y exposiciones. En este sentido deben reducir al mínimo el número necesario de integrantes; la contratación de asesorías, estudios e investigaciones de personas físicas o morales deberán estar previstas en

los presupuestos y su celebración debe informarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El gasto público federal debe basarse en los presupuestos que se formen con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos deberán elaborarse cada año y fundarse en los costos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dicta las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de que se habla, así como de las que se hayan expedido con base en ella, y que se conozcan a través de visitas, auditorías o investigaciones que realice la propia Secretaría; de los pliegos preventivos que levanten las autoridades competentes y de los pliegos de observaciones que emita la Auditoría Superior de la Federación en los términos de su Ley Orgánica.

Los servidores públicos en general, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Gobierno del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.

Las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos. Serán responsables solidarios con los funcionarios y demás personal de las entidades, los particulares en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad. Los responsables garantizarán a través de embargo precautorio y en forma individual el importe de los pliegos preventivos, en tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público "determina la responsabilidad."

Las responsabilidades que se constituyan tendrán por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que ocasionen a la Hacienda Pública Federal y a la del Departamento del Distrito Federal, o a las entidades de la administración pública paraestatal, las que tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cantidad líquida, misma que se exigirá se cubra desde luego,

sin perjuicio de que, en su caso, la Tesorería de la Federación o la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, las hagan efectivas a través del procedimiento de ejecución respectivo. De la regulación que recibe la responsabilidad de los servidores públicos, respecto de la materia de que trata la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se puede inferir con claridad que se trata de sanciones aplicadas a los infractores pero cuyo único fin es resarcir al Erario Federal del daño sufrido, sin que se establezcan multas por dichas infracciones. En mi opinión el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice embargos precautorios en forma individual al importe de los pliegos preventivos, en tanto la misma autoridad determina la responsabilidad, se contrapone un tanto a las facultades que tiene tanto la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como los órganos internos de control, evidenciando que en esta Ley se disponen situaciones que desarmonizan un tanto con el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo podrá dispensar las responsabilidades en que se incurra, siempre que los hechos que las constituyan no revistan un carácter delictuoso, ni se deban a culpa grave o descuido notorio del responsable, y que los daños causados no excedan de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal. La propia Secretaría podrá cancelar los créditos derivados del fincamiento de responsabilidades que no excedan de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, por incosteabilidad práctica de cobro. En los demás casos de propondrá su cancelación a la Cámara de Diputados, al rendirse la Cuenta Anual correspondiente, previa fundamentación.

No obstante el carácter resarcitorio de los pliegos de responsabilidad, en la misma Ley se señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá imponer como correcciones disciplinarias a los funcionarios y empleados multas de \$100 a \$10,000, así como suspensión temporal de funciones. En el caso de la multa, existe la posibilidad de que pueda aplicarse a los particulares que en forma dolosa participen en los actos que originen la responsabilidad, con lo cual vendría a prever sanciones administrativas en dos leyes de carácter federal. A este respecto, resulta atinado el comentario que realizara el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en el sentido de que: "... al establecerse el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la reforma al Título IV de la Constitución, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el artículo 32bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a partir de enero de 1983, las disposiciones que establecían el fincamiento de las responsabilidades quedaron derogadas, por mandato del Artículo Primero

Transitorio de este último ordenamiento... No se reformaron los artículos 45, 46 y 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que señalan la facultad de la Secretaría de Programación y Presupuesto para fincar los pliegos de responsabilidades, así como el 49, relativo a las "correcciones disciplinarias", puesto que el resarcimiento de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública ya no se realizaría conforme a esos artículos, que quedaron derogados tácitamente, por la existencia de un nuevo procedimiento, regulado en la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Si no se pensara de esta forma resultaría que la Secretaría de Programación y Presupuesto, seguiría siendo la competente en la materia.<sup>169</sup>

### **Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal**

Ya en el Reglamento se le otorgan facultades a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en lo relativo a los pliegos de responsabilidades y no así a la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas facultades pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es competente para constituir de manera definitiva las responsabilidades que procedan con base en la Ley. Las irregularidades que den origen a las responsabilidades se consignan en un pliego de responsabilidades, cuando se descubran irregularidades que afecten al Erario con motivo de la glosa de su propia contabilidad se tratará de un pliego preventivo de responsabilidades, el cual al elaborarse se determina en cantidad líquida la presunta responsabilidad que deberá contabilizarse de inmediato y se elaborarán las pólizas correspondientes. Dicho pliego se remite a la Tesorería de la Federación para que en el acto de su notificación se cubra el importe y en caso contrario, se embargue precautoriamente bienes al servidor público responsable. En el reglamento se prevé una inconformidad como medio de defensa en contra de los hechos que dieron origen al pliego preventivo, mismo que se presenta ante la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dentro de los 20 días hábiles siguientes al de su notificación, pero únicamente pueden ofrecer como medios probatorios los documentos que estimen pertinentes presentándolos dentro de los 15 días siguientes a la presentación del escrito de inconformidad.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo califica los pliegos preventivos de responsabilidades que reciba, confirmándolos, modificándolos o cancelándolos. En tratándose de los pliegos de observaciones que remita la Auditoría Superior de la Federación, se

<sup>169</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. "El derecho disciplinario de la función pública". Editado por el Instituto Nacional de la Administración Pública, A.C., 1ª edición. México 1990. págs. 115-116.

procederá a constituir la responsabilidad respectiva, cuando las entidades informen que dichos pliegos no fueron solventados. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo constituirá las responsabilidades a que haya lugar dentro de un plazo improrrogable de sesenta días hábiles, contado a partir de la fecha en que reciba los pliegos preventivos con su expediente debidamente integrado. El mismo plazo se establece para el fincamiento de responsabilidades que deriven de los hechos que se descubran en las visitas, auditorías o investigaciones que practique la propia Secretaría y que se computará a partir de la fecha en que concluyan las mismas.

Calificado el pliego preventivo, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuando proceda, fincará el pliego de responsabilidades debidamente fundado y motivado, determinando en cantidad líquida el daño o perjuicio causado, el o los sujetos responsables, así como las clases de responsabilidades en que se hubiere incurrido. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo remitirá el pliego de responsabilidades a la Tesorería de la Federación o a la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, según proceda, para el efecto de su notificación y se concederá, al o a los sujetos responsables un término de quince días para que se cubra o, en su caso, por tratarse de créditos fiscales, para que se hagan efectivos en los términos de la Ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución respectivo, debiendo informar dichas autoridades a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo el resultado de sus actuaciones.

### **Ley de Fiscalización Superior de la Federación**

Derivado de la reforma Constitucional al artículo 79 y la expedición de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se crea en el marco legal de nuestro país la Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que asume funciones de gran trascendencia que rebasan, con mucho, a aquéllas que tenía hasta esa fecha la Contaduría Mayor de Hacienda y además porque se le otorgan otras que están reservadas al Poder Ejecutivo Federal y que seguirá ejerciendo en forma paralela, hasta que haya disposición en contrario, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La Auditoría Superior de la Federación tiene competencia para determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Federal y presentar las

denuncias penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley. La Auditoría Superior de la Federación tiene facultades para que después de revisar y fiscalizar el ejercicio de la cuenta pública para la detección de irregularidades.

Las responsabilidades resarcitorias a que se refiere dicha Ley se constituirán en primer término a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos. Su finalidad es de resarcir al Estado en los daños y perjuicios económicos que se le causen. Al frente de la Auditoría Superior de la Federación hay un Auditor Superior de la Federación designado conforme a lo previsto por el párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara.

Cuando existan responsabilidades que no fueron solventadas, la Auditoría Superior de la Federación, iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, el cual es muy similar al contenido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en su caso, aplica las sanciones pecuniarias correspondientes.

La Auditoría Superior de la Federación, formula a los Poderes de la Unión y entes públicos federales los pliegos de observaciones derivados de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, en los que se determina en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, la cual se contabiliza de inmediato. A esta Ley, resultan aplicables supletoriamente, en todas las cuestiones relativas al procedimiento, así como en la apreciación de las pruebas, y desahogo del recurso de reconsideración, las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Las sanciones resarcitorias a que se refiere la esta Ley, tienen el carácter de créditos fiscales y se fijan en cantidad líquida por la Auditoría Superior de la Federación, haciéndose efectivas conforme al procedimiento administrativo de ejecución.

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer sanciones prescriben en cinco años. Dichas las sanciones, pueden ser impugnadas por el servidor público o por los particulares, personas físicas o morales, ante el propio órgano, mediante el recurso de reconsideración o bien, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

#### **4.6. Constitución de los créditos fiscales con motivo de la sanción económica.**

Como se dispone en el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las sanciones económicas adquieren el carácter de fiscal para los efectos del cobro en los términos, con lo cual se les otorgan todos los privilegios de que gozan los créditos fiscales, como son la preferencia y su ejecutividad, en razón de que representan ingresos que el Estado requiere para la realización de sus fines. En lo relativo al procedimiento que deben seguir las autoridades competentes para hacer efectivas las sanciones económicas impuestas a los servidores públicos existen los Lineamientos y procedimientos para el control, seguimiento y cobro de las sanciones económicas, multas y pliegos de responsabilidades, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de enero de 1998.

Dichos lineamientos tienen como objetivo determinar los procedimientos y políticas a que deberán sujetarse las áreas facultadas para intervenir en la determinación de pliegos de responsabilidad y sanciones económicas a los servidores públicos y las multas a proveedores y contratistas de la Administración Pública Federal, así como su procedimiento de cobro. Al emitirse cualesquiera de las resoluciones mencionadas se observen los lineamientos del orden legal contemplados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, así como en la Ley del Servicios de la Tesorería de la Federación y el Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas aplicables al procedimiento respectivo con el objeto de fundamentar adecuadamente las resoluciones señaladas.

Se señala que los pliegos de responsabilidades, sanciones económicas y multas se contienen en documentos que persiguen la restitución de daños causados al Erario Federal o la imposición de sanciones de carácter económico que pueden ser impuestas tanto a servidores públicos como a particulares por incurrir en responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, por la realización de acciones prohibidas o por incumplir obligaciones legalmente previstas y propias de la función pública.

Estos lineamientos refieren que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos se rige por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece las bases de la citada responsabilidad en que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y

eficacia que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público.

Respecto de las sanciones económicas, se menciona se encuentran reguladas por la fracción V del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se refieren a las responsabilidades administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos.

Una vez determinada la sanción económica por el Órgano Interno de Control respectivo, la Administración Local de Recaudación correspondiente actualizará el valor en pesos multiplicando los salarios mínimos impuestos por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día en que se dé de alta el crédito en el inventario; la suma resultante se hará efectiva en conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación vigente; por lo que la cantidad líquida ficanda deberá actualizarse en su equivalencia en términos del artículo 17-A del citado Código.

Así también, se definen los pliegos de responsabilidades como las resoluciones emitidas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con fundamento en los artículos 45, 46, 47 y 49 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, por conducto de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial o de las Contralorías Internas, mismos que se consideran firmes. Si legalmente notificado un pliego de responsabilidad no es impugnado por el responsable dentro del término legal respectivo, para hacerlos efectivos se iniciará en su contra el procedimiento administrativo de ejecución previsto en el Código Fiscal de la Federación, en virtud de que son créditos fiscales.

En caso de sanciones económicas impuestas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los Lineamientos que se analizan, disponen que a través de la Unidad Administrativa competente en los términos de su Reglamento Interior, o bien por las Contralorías Internas, con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se procederá a su cobro. De la misma forma se procederá para el cobro de las multas que imponga la citada dependencia, por conducto de la Unidad Administrativa competente conforme a lo dispuesto por su reglamento interior, con fundamento en las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

La Administración Local de Recaudación correspondiente, al recibir las resoluciones sancionatorias en las que se impongan sanciones económicas, procederá a clasificar la resolución de acuerdo a su tipo,

asignándole la clave que le corresponda, a darlo de alta en el inventario de créditos.

Una vez que la Administración Local de Recaudación haya recibido la resolución en la que se contenga una sanción económica, procederá a practicar la notificación en los términos que dispone el Código Fiscal de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, dentro de los 5 días hábiles siguientes al de su recepción y se le asigna el número de crédito respectivo.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución únicamente podrá suspenderse cuando se garantice el interés fiscal en términos del Código Fiscal de la Federación y se acredite que se interpuso medio de defensa legal o que se solicitó autorización de pago en parcialidades. La garantía será cancelada cuando la autoridad sancionadora comunique que la resolución sancionatoria fue declarada nula por resolución que haya causado estado; asimismo, se atenderán los requerimientos e instrucciones que se giren al respecto. Si por el contrario, causa estado la resolución impugnada por haberse pronunciado sentencia que declare su validez y/o que niegue el amparo y protección de la Justicia Federal y/o se sobreesa el juicio de garantías respectivo, o porque se haya consentido al no impugnarse, se hará efectiva la garantía.

Las Administraciones Locales de Recaudación no podrán dar de baja o cancelar los créditos derivados de resoluciones, hasta en tanto la autoridad emisora así lo determine. Esta previsión será aplicable aún en aquellos casos en que las autoridades judiciales, mediante sentencia determinen la improcedencia de la sanción.

## Conclusiones.

**PRIMERA.-** Del análisis realizado a la figura jurídica de la infracción, dentro del derecho positivo mexicano y en específico aplicable en materia de derecho constitucional, es de concluir que es toda transgresión o incumplimiento de una ley, que es sancionado, para que opere la misma debe contener dos supuestos: el primero es que la conducta (de acción o de omisión) se encuentre prevista en una norma y el segundo es que se señale una sanción en caso de la actualización de la hipótesis normativa.

**SEGUNDA.-** Como quedó asentado en el análisis realizado al concepto de la sanción (*lato sensu*), se concluye que la misma, es una consecuencia jurídica por incumplimiento a una obligación contenida en una norma jurídica, cuya consecuencia es crear situaciones desfavorables o desagradables para el infractor, con la finalidad es estimular el cumplimiento de las normas jurídicas y la preservación del estado de derecho. Dicha sanción, como consecuencia de la infracción de una norma, debe estar acorde a los intereses que protege la ley que lo contiene.

**TERCERA.-** Del estudio realizado en el presente trabajo, se concluye que la relación jerárquica entre la Administración Pública y el servidor público no se encuentra prevista como tal en el derecho positivo mexicano, ni menos aún se encuentran antecedentes jurídico-constitucionales que se refieran a dicha relación de jerarquía, con lo que de existir, se daría mayor certeza jurídica respecto de la naturaleza de la misma, no obstante ello, ésta tiene sustento en la facultad disciplinaria como poder que tiene el superior jerárquico con la finalidad de detectar y sancionar conductas que realicen los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones que afecten de forma alguna al ejercicio normal de la función pública.

**CUARTA.-** Las sanciones dentro del derecho represivo, son las que contienen un elemento psicológico para intentar inhibir la transgresión de las normas jurídicas. En un sentido genérico, la sanción administrativa es la medida disciplinaria o coercitiva que imponen las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo Federal, Estatal y Municipal a los infractores de los preceptos jurídicos de la misma naturaleza. Se trata de medidas de represión que buscan mantener la vigencia del derecho positivo, el respeto al ejercicio de las funciones del Estado y las buenas relaciones entre gobernadores y gobernados.

**QUINTA.-** De la evolución sufrida por la figura de la responsabilidad de los servidores públicos, desde el establecimiento del juicio de residencia en la Constitución de Apatzingán a diversos funcionarios públicos; el enfoque político y penal en la Constitución de 1857 que dejaba de lado la responsabilidad administrativa, únicamente dirigido a un pequeño grupo de servidores públicos; la importante expedición de la "Ley Juárez" en donde se establecieron los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de altos funcionarios de la Federación; la "Ley López Portillo" y la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en 1982, en la que ya se abarca como sujetos de responsabilidad administrativa a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión para el gobierno federal, es prueba palpable de que el sistema de responsabilidades de nuestro país se ha ido perfeccionando, previendo sanciones, que tienen como finalidad la preservación de los valores correspondientes a la legalidad, eficiencia, honradez, lealtad e imparcialidad, los cuales todo servidor público debe observar en el desempeño de sus funciones.

**SEXTA.-** Se concluye que las multas son una especie de sanciones que tienen un contenido represivo-económico, es decir, tienen como fin primario inhibir una conducta y el aludido contenido económico que beneficia evidentemente al fisco, es una característica secundaria, ya que las multas no se establecen con el propósito de aumentar los ingresos del Estado. Entretanto, la sanción económica prevista en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una especie de multa, prevista también en su Ley reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con un contenido económico y represivo. La sanción económica, si bien no recibe la denominación de "multa", en sentido estricto sí lo es, en virtud de su doble finalidad, sin importar su forma peculiar de graduación, ya que considerar que ésta tiene naturaleza resarcitoria, dentro del catálogo con el que cuenta el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, no sería congruente con las finalidades que busca la Ley de la materia que es netamente represiva.

**SÉPTIMA.-** De acuerdo con lo expresado en el Capítulo Cuarto de esta tesis, se propone una nueva redacción del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la finalidad que su contenido se encuentre dentro del marco jurídico constitucional vigente, para quedar de esta forma:

*"Artículo 55.- La sanción económica deberá incluir el importe de los beneficios obtenidos por el responsable o con los daños y perjuicios patrimoniales causados por el incumplimiento de sus obligaciones, así como la multa aplicable por dicho*

*incumplimiento, misma que será determinada tomando en consideración los elementos aludidos por el artículo 54 de esta Ley. La sanción económica en ningún caso podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.*

*En la resolución en la que se imponga esta sanción deberá señalarse expresamente qué cantidad corresponde a la reparación del daño y qué cantidad es por concepto de multa.*

*Las sanciones económicas establecidas se determinarán en cantidad líquida."*

**OCTAVA.-** Se concluye que para la imposición de la sanción económica la autoridad administrativa resolutora deba razonar todos y cada uno de los elementos a que alude el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para efectos de la individualización de la sanción. El contenido de la sanción económica abarca, la reparación de los daños y perjuicios ocasionados por la conducta indebida del servidor público, la devolución de los beneficios económicos que obtuvo relacionados también con dicha actuación indebida, así como una penalidad por haber incurrido en la conducta, estableciéndose constitucionalmente "hasta en tres tantos", se deduce que estas razones son por demás suficientes para que la redacción del artículo 55 de la Ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución General se reforme, como se indicó en el punto pasado.

**NOVENA.-** La obligación del Estado de resarcir a los gobernados por los daños que les cause, ha sido incorporada y regulada sistemáticamente en numerosos países de tradición administrativa y en muchos otros que, sin serlo, y de acuerdo con los principios propios de sus instituciones, la han consagrado como consecuencia de la convicción de que los particulares no deben estar obligados a soportar ciertos sacrificios patrimoniales, por lo cual es necesaria la creación e inserción en nuestro sistema jurídico de la institución de responsabilidad patrimonial del Estado de forma objetiva, con la finalidad de la elevación en la calidad de los servicios públicos, toda vez que asumir la responsabilidad de reparar los daños y perjuicios que se causen con se prestación, ha conducido en su propia experiencia aplicativa, a un mayor control administrativo y, por ende, a evitarlos en la mayor medida de lo posible y dejar atrás el régimen de responsabilidad de carácter subjetivo e indirecto.

**DÉCIMA.-** Al término de esta investigación se concluye que la responsabilidad civil en el servicio público deriva de la conducta ilícita de un servidor público de la cual obtiene un lucro indebido u ocasiona en el

desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio al Erario Federal o a un particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir esos conceptos. En este sentido, en cuanto al daño ocasionado al Erario Federal, es de especial importancia la contratación de seguros en casos de responsabilidad civil por parte de los servidores públicos, en los que por la naturaleza riesgosa de sus funciones, sea necesaria para hacer frente a la reparación del daño, tanto a los ocasionados a los particulares como al propio Estado.

## BIBLIOGRAFIA

### a) Libros

- ACOSTA Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 14ª edición. México 1999.
- ALCALÁ Zamora y Castillo, Niceto. "Proceso, Autocomposición y Autodefensa". Universidad Nacional Autónoma de México, Textos Universitarios, 2ª edición, México 1970.
- BÁEZ Martínez, Roberto. "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Trillas, S.A. de C.V., 1ª edición, México 1990.
- BARRAGÁN Barragán, José, "El Juicio de Responsabilidad de la Constitución de 1824", Universidad Nacional Autónoma de México. 1ª edición. México 1978.
- BORJA Soriano, Manuel. "Obligaciones Civiles". Editorial Oxford University Press, S.A. de C.V., 4ª edición, México 2000.
- BUNSTER, Álvaro y BARRAGÁN, José. "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1ª edición, México.
- BURGOA Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 12ª edición, México 1999.
- ----- "Las Garantías Individuales" Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 30ª edición, México 1998.
- CANTÓN Moller, Miguel. "Derecho del Trabajo Burocrático". Editorial PAC, S.A. de C.V., México 1988.
- CÁRDENAS Raúl F. "La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1982.
- CARPIZO Mac Gregor, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 12ª edición, México 2000.
- CASTRO Estrada, Álvaro. "Responsabilidad Patrimonial del Estado". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2ª edición. México 2000.

- COSÍO Villegas, Daniel. "La Constitución de 1857 y sus críticos", Editorial Hermes, S.A., 2ª edición, México 1973.
- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. "El Derecho Disciplinario de la Función Pública". Editado por el Instituto Nacional de la Administración Pública, A.C., 1ª edición. México 1990.
- "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 4ª edición, México 2001.
- FERNÁNDEZ Delgado, Miguel Ángel y SOBERANES Fernández, José Luis. "Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos", 1ª edición, Coedición UNAM-SECOGEF, México 1995.
- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 33ª edición. México 1994.
- GARCÍA Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 31ª edición. México 1980.
- GÓMEZ Lara, Cipriano. "Teoría General del Proceso". Universidad Nacional Autónoma de México, Textos Universitarios, 2ª edición, México, 1980.
- HARO Belchez, Guillermo. "La Reforma de la Función Pública en México". 1986, Instituto Nacional de Administración Pública.
- HELLER, Hermann. "Teoría del Estado". Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión. México 2000.
- LEMOINE Villicaña, Ernesto. "Morelos", Universidad Nacional Autónoma de México. 1991, 2ª edición.
- MARGADANT, Guillermo Floris. "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", Editorial Esfinge, S.A. de C.V., 11ª edición, México 1994.
- MARTÍNEZ Morales, Rafael. "Derecho Administrativo" Primer Curso, Editorial Harla México, 2ª Edición, México 1994.
- MONSERRIT Ortiz Soltero, Sergio. "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2ª edición, México 2001.

- NAVA Negrete, Alfonso. "Derecho Administrativo Mexicano", Fondo de Cultura Económica, 2ª Reimpresión, México 1999.
- NORIEGA Elío, Cecilia. "El Constituyente de 1842", Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª edición, México 1996.
- OCHOA Olvera, Salvador. "La Demanda por Daño Moral". Editorial Publicaciones Nuevo Mundo, S.A. de C.V., 1ª edición, México 1991.
- OVALLE Favela, José. "Derecho Procesal Civil". Editorial Harla, 7ª Edición. México 1997.
- PORRÚA Pérez, Francisco. "Teoría del Estado". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 31ª edición, México 1999.
- RODRÍGUEZ Lobato, Raúl. "Derecho Fiscal", Editorial Harla S.A. de C.V., 2ª edición, México 1986.
- SÁNCHEZ Gómez, Narciso, "Derecho Fiscal Mexicano", Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 2ª edición, México 2001.
- SERRA Rojas, Andrés. "Teoría del Estado". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 14ª edición, México 1998.
- SILVA Silva, Jorge Alberto. "Derecho Procesal Penal", Editorial Oxford University Press, 2ª edición, México 2001.
- TORRE Villar, Ernesto De la. "El Constitucionalismo Mexicano y su Origen", Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª edición, México 1964.
- VARIOS "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos" Editorial Manuel Porrúa, S.A. de C.V., 3ª edición, México 1984.
- VARIOS "Historia General de México", Editorial El Colegio de México, 1ª edición, México 2000, pág. 590.

#### b) Diccionarios y enciclopedias

- BOFFI Boggero, Luis María. Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XXIV, Editorial Deriskill, S.A., Argentina.

- BURGOA Orihuela, Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 5ª edición, México 1998.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española 2000.
- Diccionario Enciclopédico Universal, Editorial CREDSA, Barcelona, España, 1998.
- PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 13ª edición, México 1981.
- PINA Vara, Rafael De y PINA, Rafael De. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 22ª edición, México 1996.

### c) Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo II, 9ª Edición, Editada por la Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1997.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 2000.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México 2000.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 2000.
- Código Penal Federal, CD-ROM "COMPILA 2000".
- Código Civil Federal, CD-ROM "COMPILA 2000".
- Código Fiscal de la Federación, Editorial ISEF, S.A. de C.V., México 2001.
- Código Federal de Procedimientos Penales, CD-ROM "COMPILA 2000".

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 2001.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Editorial ISEF, S.A. de C.V., México 2001.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Editado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México 2000.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Editorial ISEF, S.A. de C.V., México 2001.

#### d) Jurisprudencia

CD-ROM "IUS 2000", Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### e) Documental

- Guía para instauración del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Emitido por la Contraloría Interna en la Secretaría de Salud. Agosto 1997.
- Memoria del Seminario Internacional Sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México 2000. Intervención del Doctor Guillermo Haro Belchez durante su ponencia titulada "Vinculación de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado con la responsabilidad de los servidores públicos".