

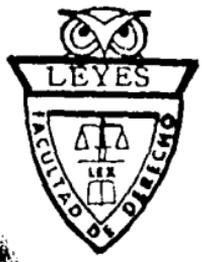
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA ETICA DEL SERVIDOR PUBLICO

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
LIGIA MORALES CORTES



MEXICO

CD. UNIVERSITARIA 2002



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 9 de septiembre del 2002

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

La pasante de esta Facultad, LIGIA MORALES CORTES , con número de cuenta, 9038764-3 ha elaborado la tesis "LA ETICA DEL SERVIDOR PUBLICO". bajo la dirección del Lic. Rafael I. Martínez Morales, y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de 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".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO

c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

A Dios:

Gracias por la vida que me has dado, la cual me permitió ser universitaria y con ello, otra manera más de servirte a ti a través de mi prójimo.

A mi Universidad:

Porque entre tus muros encontré el conocimiento y el amor al deber ser, porque más que una carrera, aprendí una forma de vivir, porque el símbolo que te representa a través de un puma, lo tengo ya tatuado en mi corazón, porque con orgullo hoy puedo decir, **POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU.**

A mis Padres:

Hilda y Jesús, mi mundo, mi motivo ser y de estar, mi vida entera, a ustedes les debo la gracia de ser amada, lo cual se refleja en quien hoy me he convertido, una mujer que lucha por sus creencias con la firme certeza de que nunca ha estado sola, alguien seguro y confiable que no es mas que el reflejo de quienes la han criado, y que sí hoy se puede llamar profesionalista es porque su respaldo y firmeza han hecho este logro más suyo que mío. Los amo.

A mis Hermanos:

Cava, Linda, Chucho, Yoge, Yesi y Gema, mi familia, mi sangre, mi origen, su apoyo, su confianza inacabable, su alegría infinita, su fe en mí, y su amor me han impulsado a realizar un sueño en común, lo logré!!, gracias por no dudar de mí, los amo.

A mis Sobrinos:

Bubú, Jano, Ale, Andrés, Alonsito, mi luz en la oscuridad, mi alegría en la tristeza, que a diario me dan lecciones de vida y amor, gracias por ser parte de mi vida (y a sus papás que mucho cooperaron).

A mi Esposo:

Cuando encontré tu amor, supe que en ese momento, conocía el verdadero significado del verbo amar; mi amigo, mi confidente, mi amante, mi entero, gracias por ser parte de esta vida que es tuya. Te amo.

A mi Asesor:

Lic. Rafael Martínez, gracias por su apoyo, dirección y paciencia que hicieron posible la realización de este trabajo que hoy digo con orgullo es nuestro.

A mi Director de Seminario:

Lic. Pedro Noguero, sin usted no hubiera tenido la oportunidad de escribir aquello en lo que creo, y no hubiera llegado este momento tan esperado en mi vida, gracias.

LA ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

ESTUDIO DE LA ÉTICA

1. Ética, moral y derecho.....3
2. Diferencias, principios constitucionales de la función pública y los principios éticos 19
3. La ética en la función pública y los principios éticos.....27

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO

1. Antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos34
2. La responsabilidad de los servidores públicos en la Nueva España.....35
 - 2.1 El juicio de residencia37
 - 2.2 La visita.....40
3. La época independiente.....42
4. La Constitución de 1857 y las primeras leyes de responsabilidades.....44

5. La Constitución de 1917	48
6. La Ley de Responsabilidades de 1940, 1980 y 1982	52
7. Sujetos y causas	70
8. Sanciones y autoridades aplicadoras.....	70
9. Procedimiento y otras cuestiones (tipos de responsabilidad)	73

CAPÍTULO III

DERECHO COMPARADO DE LA ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON OTROS PAÍSES. (SIMILITUDES Y DIFERENCIAS)

1. Introducción	79
2. Argentina.....	82
3. Venezuela.....	85
4. Brasil.....	86
5. España	90
6. Estados Unidos de América	93
7. Francia	96

CAPÍTULO IV

LA ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO

1. Concepto de ética	101
----------------------------	-----

2. Concepto de servidor público	109
3. La ética tutelada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (artículo 8)	113
3.1 Legalidad.....	122
3.2 Honradez.....	125
3.3 Lealtad	127
3.4 Imparcialidad.....	129
3.5 Eficiencia	130
3.6 Diligencia.....	131
4. Sanciones administrativas	132

CONCLUSIONES..... 138

BIBLIOGRAFÍA 143

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es una pequeña aportación que pretende enfocar la conducta de los servidores públicos hacia un ámbito ético, el que es imprescindible para el desarrollo de las actividades que desempeñan, toda vez que como parte del gobierno tienen como obligación el salvaguardar la legalidad, honradez, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. En ese sentido, es indubitable e ineludible que para un buen y adecuado desarrollo de la función pública la conducta debe ser ejemplar e intachable, lo que si bien es idóneo, en principio resulta utópico e iluso, más no imposible, ya que incluso mundialmente con las leyes, reglamentos, tratados, pactos y recomendaciones de la opinión pública se pretende luchar contra la corrupción, y si se enfoca entonces el comportamiento a un ámbito ético, esta situación deja de ser meramente deontológica para convertirse en algo cotidiano, práctico y vigente en nuestro diario actuar.

Entonces, para crear conciencia de la importancia de contar con servidores públicos y ciudadanos comprometidos, responsables con el gobierno y la sociedad es menester unir fuerzas en el combate efectivo de la corrupción, lo que no es una tarea fácil considerando que es costumbre el crear formas de evadir las leyes y normas; un acto de corrupción se dice que es el resultado de una reglamentación difícil de cumplir, pero ¿no será así porque la gente busca la forma de incumplir

con sus obligaciones?, será que es más sencillo corromperse que hacer lo correcto, sin embargo, esto se convierte en un círculo vicioso en donde no se distingue que fue primero si la corrupción como forma de vida al facilitarnos las cosas o bien, si ya era así desde un inicio y solo cumplimos con la continuidad de ésta porque es lo normal; incluso la llamada cultura popular la prevé en sus dichos como: "No me den, póngame en donde hay", "El que no transa no avanza", "Fregar que vienen fregando", y claro, cómo no aplicar estas medidas de simplificación administrativa o como también se les llama celeridad o impulso procesal. Sin embargo, lo que si es inobjetable es que la falta de transparencia en los trámites conlleva a la corrupción y ésta es de un alto costo para el país, en cifras redondas se estima en la cantidad equivalente al gasto anual total en educación que asciende a \$97,000,000,000.00 (NOVENTA Y SIETE MIL MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.).

Es por ello que este trabajo pretende lograr en quienes lo lean, una reflexión que conscientice y corrija la distorsión que se ha creado en nuestra forma de vida, considerando que la corrupción somos todos y que la única forma de combatirla es reflexionar que todavía se puede hacer algo, apoyando las campañas que pretenden erradicar a la corrupción; el cambio está en todos nosotros, ya que si bien las palabras impulsan, el ejemplo arrastra, démosle una oportunidad a las nuevas generaciones, especialmente quienes somos parte de la función pública.

CAPÍTULO I

ESTUDIO DE LA ÉTICA

De manera genérica podemos decir que el estudio de la ética se refiere a aquella disciplina filosófica que tiene por objeto los juicios de valor cuando se aplican a la distinción entre el bien y el mal es por ello que, a efecto de tener una adecuada comprensión sobre el tema, será oportuno señalar lo siguiente.

Como sabemos, la vida diaria nos enfrenta a conflictos éticos, morales y legales, en donde intervienen los principios y los valores infundidos desde nuestra niñez en el hogar, en las clases de civismo en la escuela y a través de esa voz interna llamada conciencia, los que conjuntamente interactúan en nuestro medio y nos indican el modo para resolver situaciones cotidianas que comúnmente trascienden a un ámbito legal ya que el derecho intrínsecamente las contempla y de tal manera que las regula a través de la creación de normas conductuales que pretenden mediar la convivencia entre los individuos en la sociedad.

En ese sentido es importante resaltar el concepto de la ética porque como puede observarse de lo dicho anteriormente, a cada instante se nos presenta en forma de decisiones, esto es el bien y el mal conviven en un mismo plano y para distinguir una conducta apropiada de una inapropiada debemos conocer la diferencia, ya que no sólo nos anima el conocimiento sino los sentimientos, y es

ahí en donde se hace presente la ética como un móvil de la voluntad que se proyecta a través de nuestras acciones.

“Es entonces la ética una concepción que el ser humano ha desarrollado para disociar el bien del mal, lo que no lograría si se basara solamente en el conocimiento, ya que intelectualmente no se distinguen, toda vez que la ética está íntimamente relacionada con los sentimientos y por ende en los escrúpulos y valores, y la inteligencia va más allá racionalizando el conocimiento, sin interesarse más que en la manera cognoscitiva en que percibe el mundo y lo transforma a su conveniencia; en ese sentido, es que desde el inicio de la humanidad como civilización, se desarrollaron principios éticos, que tuvieron que generarse aunque no se les denominara como tales; pero ¿cuál fue la finalidad de crear una ética?, bueno, es posible que haya sido el evitar una sociedad regida solamente por la ley del más fuerte, y para ello se tuvo que llegar a la convivencia en armonía o enfrentarse a la destrucción de la propia humanidad, de allí que la ética sea tan antigua como el inicio de las civilizaciones.”¹ Es pues la ética la forma desarrollada en que los individuos dentro de un grupo o sociedad vierten una serie de principios morales que hacen posible la convivencia entre ellos; un buen ejemplo se puede considerar al cristianismo que contempla hasta el día de hoy valores éticos que promueven el amor, el respeto, la bondad, la caridad y por ende prohíben o censuran las conductas que contravengan estos valores.

¹ SUÁREZ, Francisco. La nueva Filosofía del Derecho. 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000. p. 7

1. Ética, moral y derecho

Como sabemos, la ética, la moral y el derecho son palabras y conceptos que van entrelazados unas con otras para demostrar una determinada situación o darle certeza, claridad o valor a algo.

Ahora bien, como punto principal de la temática que se pretende desarrollar, es necesario recurrir al concepto que el maestro Antonio Caso cita en su libro "Antología Filosófica" y que a la letra señala lo siguiente:

"Necesitamos de una Filosofía Natural, que nos diga qué es el mundo, una Filosofía Moral que nos enseñe qué significado tiene. Por tal razón, toda filosofía se resume en una cosmología y en una ética, pero si se nos pregunta cuál de las dos teorías es más importantes, quedaríamos perplejos y, tal vez repusiéramos: la última. Sin saber nada o casi nada de la naturaleza de las cosas, hemos vivido siempre. No podríamos vivir en cambio, sin saber cómo es bueno vivir. La moral o teoría de la significación de la vida, doctrina del deseo y de la voluntad, es más importante que el deseo matemático, las fórmulas lógicas y las ciencias naturales e históricas. "¡Primero es vivir!".²

Esto es, por naturaleza el ser humano no puede vivir sin sentir, ya que el hombre por esencia es un ser emocional, sin embargo, sí se puede vivir sin

² CASO, Antonio. Antología Filosófica. 3ª edición, Editorial UNAM, México. 1997. p. 3.

conocer a conciencia, ordenadamente, es decir, a profundidad, ya que es así como el intelecto se encarga de investigar, inventar, crear, pero un mundo amoral es imposible, ya que no se lograría un equilibrio supervivencial entre los individuos, no hay que olvidar que las religiones que han cambiado el mundo, devienen de una ética clara y precisa, bien definida, originada en la moral de los antiguos pueblos, formándose los primeros escrúpulos prohibitivos, simples supersticiones, medios de control, ante los que el salvaje se revela al enfrentar a la moral, estas creencias y sacrificios se ven recompensados en forma de un paraíso, un lugar perfecto, sin penas ni lamentos, felicidad llana. Lo que es dista mucho a lo que es la ciencia humana.

En ese sentido y al respecto del tema que nos ocupa, el maestro Antonio Caso cita en su libro lo siguiente:

"Y es porque se puede vivir sin conocer, al menos sin conocer metodológicamente; pero es en absoluto imposible vivir sin amar, sin venerar, sin adorar, sin respetar. Respeto, adoración, veneración y amor, dicen a gritos moralidad. Así como es imposible la vida animal sin la respiración, resulta inconcebible la historia sin la conducta. Acaso de todas las leyes morales existentes, no lo creemos así, se haga, alguna vez, tabla rasa; pero al hacerlo, se invocará un criterio, y éste vendrá a constituir una nueva moral."³

³ *Ibidem.* p. 6.

Es así como concienzudamente nos adentramos en el tema, ya que comenzamos a tocar puntos como leyes, moral (que está íntimamente relacionada con la ética) y conducta, conceptos que están intrínsecamente relacionados con nuestra forma de vida en el desarrollo de la sociedad. Es precisamente en ésta que el ser humano va generando normas que rigen el comportamiento con lineamientos mínimos para proteger la convivencia de los sujetos en el ámbito en que se desenvuelven. De la cita del maestro Antonio Caso, se puede observar que la ética es el comienzo, el origen de las normas que los seres humanos han creado, principios de respeto necesarios para proteger a la propia vida, toda vez que sin estos requisitos mínimos sería imposible la subsistencia de los sujetos en la sociedad como la conocemos, en virtud de que prevalecería la ley del más fuerte en un ámbito de salvajismo propio de las cavernas, ya que aún los sujetos que viven en un estado tribal requieren de un mínimo de reglas conductuales para subsistir, de lo anterior se desprende que la ética desde siempre ha existido tal vez no con ese nombre o denominación pero en esencia siempre ha sido la misma, diferenciando lo correcto de lo incorrecto, el bien del mal.

En las relaciones cotidianas de unos individuos con otros surgen constantemente problemas como éstos: con referencia a los actos criminales cometidos por los nazis en la segunda guerra mundial, los soldados que, cumpliendo órdenes militares, los llevaron a cabo, pueden ser condenados moralmente. Si un individuo trata de hacer el bien, y las consecuencias de sus

actos son negativas para aquellos a los que se proponía favorecer, ya que les causaba más daño que beneficio, ¿debemos considerar que ha obrado correctamente, desde un punto de vista moral, cualesquiera que hayan sido los resultados de su acción?. En todos estos casos se trata de problemas prácticos que se plantean en las relaciones efectivas, reales de unos individuos con otros, o al juzgar ciertas decisiones y acciones de ellos. Se trata, a su vez, de problemas cuya solución no solo afecta al sujeto que se los plantea, sino también a otra u otras personas que sufrirán las consecuencias de su decisión y de su acción. "Las consecuencias pueden afectar a un solo individuo (¿debo decir la verdad o debo mentir a X?); en otros casos, se trata de acciones que afectan a varios de ellos o grupos sociales (¿debieron cumplir los soldados nazis las órdenes de exterminio de sus superiores?). Finalmente las consecuencias pueden afectar a una comunidad entera como la nación ¿debe guardar silencio, en nombre de la amistad, ante los pasos de un traidor?."¹

De la transcripción anterior, se desprende que los sujetos cotidianamente se enfrentan a conflictos éticos, los que tienen que resolver considerando situaciones de índole personal, internas, ya que se relacionan con sentimientos, no olvidemos que la ética se genera en los adentros, en el yo interno de los individuos, y es justamente lo que llamamos conciencia, la que con base a esa ética, soluciona estos problemas; de ahí que sea tan importante y trascendente que los servidores públicos tengan bien definida la ética profesional que ejercen en el desempeño de

¹ ROJAS AMANDI, Victor Manuel. Filosofía del Derecho 10ª edición, Editorial, Harla, México, 2000. p. 39.

las actividades propias de sus empleos, cargos o comisiones, siendo imparciales en su actuar, disociando los intereses personales de su desempeño laboral o en su caso excusándose de intervenir en asuntos en los que pueda generarse 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 los que el servidor público o los sujetos mencionados forme o haya formado parte. Sin embargo, es cierto que muchos de nosotros hemos sentido alguna vez la tentación de recibir o dar una dávida a cambio de una trasgresión aunque sea mínima de la ley, para facilitar un trámite administrativo o inclinar la balanza de la justicia a nuestro favor, y pese a que sabemos de que es incorrecto lo continuamos realizando por facilitar las cosas, lo continuamos haciendo, con lo que fomentamos el crecimiento de la corrupción. Sin embargo, los servidores públicos no pueden darse el lujo de permitir que estas conductas prevalezcan sobre el deber ser, transgrediendo en principio su trabajo y enseguida afectando la imagen de la entidad o dependencia que representan, restando la credibilidad que los ciudadanos tienen en el gobierno.

Por otro lado, considerando la definición que alude el maestro Luis Recasens que señala lo siguiente:

“La ética como consideración que abrace los problemas fundamentales del comportamiento práctico, habrá de ocuparse no sólo de la moral, sino también del derecho”⁵

⁵ RECASENS SICHES, Luis. Introducción al Estudio del Derecho. 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 83.

Al respecto, es de observarse la íntima relación que tiene la ética con la moral y el derecho, que si bien estos dos últimos son parte de un estudio que con posterioridad se realizará, cabe resaltar que el derecho como ciencia, enfrasca las conductas mínimas de respeto, los valores y principios que deben observar los sujetos para desenvolverse en una sociedad, con lo que pretende lograr la convivencia entre ellos.

En situaciones como éstas los individuos se enfrentan a la necesidad de ajustar su conducta a normas que se tienen por más adecuadas o dignas de ser cumplidas. Estas normas son aceptadas íntimamente y reconocidas como obligatorias; de acuerdo a ellas, los individuos comprenden que tienen el deber de actuar en una u otra dirección.

Los problemas éticos se caracterizan por su generalidad y esto los distingue de los problemas morales de la vida cotidiana, que son los que nos plantean las situaciones concretas. Pero desde el momento en que la solución dada a los primeros influye en la moral vivida, la ética puede contribuir a fundamentar o justificar cierta forma de comportamiento moral. Así por ejemplo, si la ética revela la existencia de una relación entre el comportamiento moral y las necesidades e intereses sociales, la ética nos ayudará a poner en su verdadero lugar a la moral efectiva, real de un grupo social que pretende que sus principios y normas tengan una validez universal, al margen de necesidades e intereses concretos. Sí, por

otro lado, la ética al tratar de definir lo bueno rechaza su reducción a lo que satisface mi interés personal, propio, es evidente que influirá en la práctica moral al rechazar una conducta egoísta como moralmente valiosa. Por su carácter práctico, en cuanto disciplina teórica, se ha tratado de ver en la ética una disciplina normativa, cuya tarea fundamental sería señalar la conducta mejor en sentido moral. Pero esta caracterización de la ética como disciplina normativa puede conducir a olvidar su carácter proplamente teórico. Ciertamente muchas éticas tradicionales parten de la idea de que la misión del teórico es, en este campo, decir a los hombres lo que deben hacer, dictándoles las normas o los principios a que ha de ajustarse su conducta. El ético se convierte así en una especie de legislador del comportamiento moral de los individuos o de la comunidad. Pero la tarea fundamental de la ética es la de toda teoría: o sea, explicar, esclarecer o investigar una realidad dada produciendo los conceptos correspondientes.

La ética es teoría, investigación o explicación de un tipo de experiencia humana, o forma de comportamiento de los hombres: el de la moral, pero considerando en su totalidad, diversidad y variedad. El valor de la ética como teoría está en lo que explica, y no en prescribir o recomendar con vistas a la acción en situaciones concretas. Aunque las cuestiones acerca de lenguaje, naturaleza y significado de los juicios morales revisten una gran importancia, dichas cuestiones no pueden ser las únicas de la ética ni tampoco pueden ser abordadas al margen de los problemas fundamentales que plantea el estudio del comportamiento moral,

de la moral efectiva, en todas sus manifestaciones. Este comportamiento se presenta como una forma de conducta humana, como un hecho, y a la ética le corresponde dar razón de él, tomando como objeto de su reflexión la práctica moral de la humanidad en su conjunto. En este sentido como toda teoría, la ética es explicación de lo que ha sido o es, y no simple descripción.

“La ética estudia una forma de conducta humana que los hombres consideran valiosa y, además obligatoria y debida. Pero nada de eso altera en absoluto la verdad de que la ética tiene que dar razón de un aspecto real, afectivo, del comportamiento de los hombres.”⁶

De la misma manera que, estando estrechamente vinculados, no se identifican los problemas teórico morales de los problemas prácticos tampoco pueden confundirse la ética y la moral. La ética no crea la moral. Aunque es cierto que toda moral efectiva supone ciertos principios, normas o reglas de conducta, no es la ética la que en una comunidad dada, establece esos principios o normas. La ética se encuentra con una experiencia histórico social en el terreno de la moral, o sea, con una serie de morales efectivas ya dadas, y partiendo de ellas trata de establecer la ciencia de la moral, su origen, las condiciones objetivas y subjetivas del acto moral, las fuentes de la valoración moral, la naturaleza y función de los juicios morales, los criterios de justificación de dichos juicios y el principio y cambio de sucesión de diferentes sistemas morales.

⁶ VILLALPANDO, José Manuel. Manual moderno de ética. 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997. p. 15.

En ese orden de ideas la ética es la teoría o ciencia del comportamiento moral de los hombres en la sociedad. O sea es forma de una forma específica de conducta humana.

"La moral no es ciencia, sino objeto de la ciencia, y en ese sentido es estudiada, investigada por ella. La ética no es la moral, y por ello no puede reducirse a un conjunto de normas y prescripciones; su misión es explicar la moral efectiva, y en ese sentido puede influir en la moral misma."⁷

Ética y moral se relacionan, pues, en la definición antes dada, como una ciencia específica y su objeto. Una y otra palabra mantienen así una relación que no tenían propiamente en sus orígenes etimológicos. Ciertamente, "moral procede del latín mor o mores, "costumbre o costumbres", en el sentido de conjunto de normas o reglas adquiridas por hábito. La moral tiene que ver así con el comportamiento adquirido, o modo de ser conquistado por el hombre. Así, pues, originariamente ethos y mos, carácter y costumbre, hacen hincapié en un modo de conducta que no responde a una disposición natural, sino que es adquirido o conquistado por hábito. Y justamente, esa no naturalidad del modo de ser del hombre es lo que, en la Antigüedad, le da su dimensión moral."⁸

Vemos, pues, que el significado etimológico de moral y de ética no nos dan el significado actual de ambos términos, pero sí nos instalan en el terreno

⁷ Ibidem. p. 16

⁸ MATEOS, M. Agustín. *Etimologías Grecolatinas del Español*. 4ª edición, Editorial Estíngue, México, 2000 p. 78.

específicamente humano en el que se hace posible y se funda el comportamiento moral: lo humano como lo adquirido o conquistado por el hombre sobre lo que hay en él de pura naturaleza. El comportamiento moral sólo lo es del hombre en cuanto que sobre su propia naturaleza crea esta segunda naturaleza, de la que forma parte su actividad moral.

Es pues la moral el conjunto de acciones humanas, originarias de la conciencia individual, y con una proyección en la sociedad; dicha moral constituye un hecho que es motivo de un estudio que permita llegar a conocerlo. Pues este estudio, encaminado a aclarar todo lo relativo al ámbito moral en que participa el hombre, constituye una ciencia, constituye un campo doctrinario al que se conoce con el nombre de ética.

Con frecuencia los términos moral y ética suelen confundirse, usándose impropriamente, como sinónimos, debido a una falta de precisión en su respectivo significado. Para evitar esa confusión, es necesario tener presente que **moral** es el hecho del comportamiento humano, en tanto que la **ética** es la ciencia que estudia ese hecho.

Sin embargo, esta confusión se origina en el significado común que tienen ambos términos en ascendencia etimológica. "La palabra moral es de origen latino, y proviene de la voz **moralis**, que significa manera habitual de ser, pero no costumbre externa sino, propiedad íntima; y la palabra moralidad, derivada de

moral, proviene también de una voz derivada: **moralitas**. Por su parte, la palabra ética es de origen griego, y está compuesta por la voz **éthos**, que significa carácter, atributo propio, cualidad distintiva del hombre, esto es, su sociabilidad, con la terminación **ica**, que significa lo relativo a.⁹

En esa forma, las dos palabras, moral y ética tiene propio significado y alcance: **moral**, como nominación de la forma peculiar del ser del hombre, y **ética**, como lo relativo al más característico atributo humano.

Sin duda es más antigua la acepción griega, pues ya **Aristóteles** "hablaba de una ciencia del **ethos**, o de las formas de comportarse de los hombres, la acepción latina posterior, usándose primero las palabras **mor** y **mortis**, que significa costumbre, pero en el sentido externo, como algo adquirido, siendo **Cicerón**, quien creó las voces morales (para hacerla corresponder con la palabra griega **éthos**), alusiva a todo el campo de la actuación humana íntimamente controlada."¹⁰

En esa forma, es del todo impropio el uso que se hace de los términos "moral" y "ética", cuando, son sentido de adjetivos, se les trata de considerar como sinónimos de rectitud, de bondad o de virtud, pues ni en significado, ni es alcance ideológico, admiten esa pretendida equivalencia.

⁹ *Ibidem*. p. 81.

¹⁰ SÁNCHEZ VÁSQUEZ, Adolfo. *Ética, Tratados y Manuales*. 3ª edición, Editorial Grijalbo, México, 1991. p. 15.

Respecto a la moral y el derecho de todas las formas de comportamiento humano, el jurídico o legal (derecho) es el que se relaciona más estrechamente con el moral, ya que ambos se hallan sujetos a normas que regulan las relaciones de los hombres.

Sánchez Vázquez respecto a las formas de comportamiento humano y, tomando en cuenta las normas que regulan estas relaciones, se debe tomar en cuenta lo siguiente.

- 1) "El derecho y la moral regulan las relaciones de unos hombres con otros, mediante normas; postulan, por tanto, una conducta obligatoria o debida. En este se asemejan también como veremos al trato social.
- 2) Las normas jurídicas y morales tienen el carácter de imperativos; por ende, entrañan la exigencia de que se cumplan, es decir, de que los individuos se comporten necesariamente en cierta forma. En esto se diferencian de las normas técnicas que regulan las relaciones de los hombres de producción en el proceso técnico, y no tienen ese carácter de imperativos.
- 3) El derecho y la moral responden a una misma necesidad social: regular las relaciones de los hombres con el fin de asegurar cierta cohesión social.
- 4) La moral y el derecho cambian al cambiar históricamente el contenido de su función social (es decir, al operarse un cambio radical en el sistema político-social). Por ello, estas formas de conducta humana tienen un carácter

histórico. Así como varía la moral de una época a otra, o de una sociedad a otra, varía también el derecho.”¹¹

Examinaremos ahora las diferencias esenciales entre la moral y el derecho.

- 1) Las normas morales se cumplen a través del convencimiento interno de los individuos, y exigen, por tanto, una adhesión íntima a dichas normas. En este sentido, cabe hablar de la interioridad de la vida moral. (El agente moral tiene que cumplir). Las normas jurídicas no exigen ese convencimiento interno o adhesión íntima a ellas. (El sujeto debe cumplir la norma jurídica, aún sin estar convencido de que es justa, y, por consiguiente, aunque no se adhiera íntimamente a ella). Cabe hablar, por esto, de la exterioridad del derecho. Lo importante aquí es que la norma se cumpla, cualquiera que sea la actitud del sujeto (voluntaria o forzosa) hacia su cumplimiento.

Si la norma moral se cumple por razones formales o externas, sin que el sujeto esté íntimamente convencido de que debe actuar conforme a ella, el acto moral no será moralmente bueno; en cambio, la norma jurídica cumplida formal o externamente, es decir, aunque el sujeto está convencido de que es injusta, e íntimamente no quiera cumplirla, entraña un acto irreprochable desde el punto de

¹¹ *Ibidem*, p. 17.

vista jurídico. Así, pues, la interiorización de la norma, esencial en el caso moral, no lo es, por lo contrario, en la esfera del derecho.

- 2) La coactividad se ejerce en la moral y en el derecho en distinta forma: es fundamentalmente interna, en la primera, y externa, en el segundo. Esto quiere decir que el cumplimiento de los preceptos morales se asegura, ante todo, por la convicción interna de que deben de ser cumplidos. Y aunque la sanción de la opinión pública, con su aprobación o desaprobación, mueva a actuar en cierto sentido, se requiere siempre la adhesión íntima del sujeto en el comportamiento moral. Nada ni nadie puede obligarnos internamente a cumplir la norma moral. Lo cual significa que el cumplimiento de las normas morales no está asegurado por un mecanismo exterior coercitivo que pueda pasar sobre la voluntad. El derecho, en cambio, requiere dicho mecanismo, es decir, un aparato estatal capaz de imponer la observación de la norma jurídica o de obligar al sujeto a comportarse en cierta forma, aunque no esté convencido de que debe comportarse así, y pasando, por tanto, si es necesario, por encima de su voluntad.
- 3) De este distinto modo de asegurar el cumplimiento de las normas morales y jurídicas se desprende, a su vez, que las primeras no se hallan codificadas formal y oficialmente, en tanto que las segundas gozan de dicha expresión formal y oficial en forma de códigos, leyes y diversos actos estatales.

- 4) La esfera de la moral es más amplia que la del derecho. La moral afecta a todos los tipos de relación entre los hombres y sus diferentes formas de comportamiento (así, por ejemplo, el comportamiento político, el artístico, el económico, etc., pueden ser objeto de calificación moral). El derecho, en cambio, regula las relaciones entre los hombres que son más vitales para el Estado, las clases dominantes o la sociedad en su conjunto.

“Algunas formas de conducta humana (criminalidad, holgazanería, robo, etc.) caen en la esfera del derecho en cuanto a que violan normas jurídicas, y en la de la moral, en cuanto a que quebrantan normas morales. Lo mismo cabe decir de ciertas formas de organización social como el matrimonio, la familia, y las relaciones correspondientes (entre los esposos, padres e hijos, etc). Otras relaciones entre los individuos, como el amor, la amistad, la solidaridad, etc., no son objeto de regulación jurídica, sino solamente moral.”¹²

- 5) En virtud de que la moral cumple como ya hemos señalado una función social vital, se da históricamente desde que existe el hombre como ser social, por tanto, con anterioridad a cierta forma específica de organización social (la sociedad dividida en clases) y a la aparición del Estado. Puesto que la moral no requiere la coacción estatal ha podido existir antes de que surgiera el Estado. El derecho, en cambio, por estar vinculado necesariamente a un aparato coercitivo exterior de naturaleza estatal se halla ligado a la aparición del Estado.

¹² CASO, Antonio. La Filosofía Social. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998. p. 78.

- 6) La distinta relación de la moral y el derecho con el Estado explica, a su vez, la distinta situación de ambas formas de conducta humana en una misma sociedad. Puesto que la moral no se halla ligada necesariamente al Estado, en una misma sociedad puede darse una moral que entra en contradicción con él. No ocurre lo mismo con el derecho, ya que al estar éste ligado necesariamente al Estado, sólo existe un derecho o sistema jurídico único para toda la sociedad, aunque dicho sistema no tengan el respaldo moral de todos los miembros de ella. Así, pues, en la sociedad dividida en clases antagónicas sólo existe un derecho ya que sólo existe un Estado, mientras que coexisten dos o más morales diversas u opuestas.
- 7) "El campo del derecho y de la moral, respectivamente, así como su relación mutua, tienen un carácter histórico. La esfera de la moral se amplía, a expensas de la del derecho, a medida que los hombres observan las reglas fundamentales de la convivencia voluntariamente, sin necesidad de coacción. Esta ampliación de la esfera de la moral con la consiguiente reducción de la esfera del derecho es índice, a su vez de un progreso social. El paso a una organización social superior entraña la sustitución de cierta conducta jurídica por otra, moral. En efecto cuando el individuo regula sus relaciones con los demás no bajo la amenaza de una pena y con la ayuda de la coacción exterior, sino por la convicción íntima de que debe actuar así, puede afirmarse que estamos ante una forma de comportamiento humano

más elevado.”¹³ Así, pues, las relaciones entre derecho y moral, que cambien históricamente, revelan en un momento dado el nivel en que se encuentra el progreso espiritual de la humanidad, así como el progreso político social lo hace posible.

En conclusión: la moral y el derecho comparten rasgos comunes y muestran, a su vez, diferencias esenciales, pero estas relaciones, que poseen asimismo un carácter histórico, tienen por base la naturaleza del derecho como comportamiento humano sancionado por el Estado, y la naturaleza de la moral como conducta que no requiere dicha sanción estatal, y se apoya exclusivamente en la autoridad de una comunidad, expresada en normas y acatada voluntariamente.

2. Diferencias, Principios Constitucionales de la Función Pública y los Principios Éticos

Los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalan los principios de la función pública, preceptos que a la letra manifiestan lo siguiente:

“Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las distintas legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas

¹³ Ibidem. p. 83.

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

No procede el juicio político por mera expresión de ideas;

- II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal; y
- III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

Las Leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos, que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten 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 la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En ese mismo sentido el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala a la letra lo siguiente:

"Artículo 113.- Las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para

aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios 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.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa y regular cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

De la transcripción anterior, se desprende que como señala el Lic. Rafael I. Martínez en su Diccionario de Derecho Burocrático:

“La función pública ha de realizarse salvaguardando los siguientes principios o características:

1. Legalidad;
2. Honradez;
3. Lealtad;
4. Imparcialidad, y
5. Eficiencia.”¹⁴

¹⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Diccionario de Derecho Burocrático. 2ª edición, Editorial Harla, México, 2000. p. 97.

Algunos de ellos resultan obvios o duplicados, por lo que es necesaria y conveniente su delimitación legislativa.

De lo anterior, puede observarse que el legislador previó dentro de los principios constitucionales de la función pública, en el espíritu de la norma, los principios éticos que en ejercicio de su función deben desempeñar los servidores públicos, obligándolos no solo a que su yo interno les dicte el camino a seguir, ya que en muchos casos ello sería insuficiente, por lo tanto, creó una norma de conducta coercitiva por su propia naturaleza, que los contemplara.

En ese orden de ideas, es imprescindible precisar que son los principios éticos. Una vez entendido que la ética estudia a la moral como el hecho de la conducta humana, se puede precisar que toda mora comprende un conjunto de principios, valores y normas de conducta. Pero en cuanto tiende a regular las relaciones afectivas entre los individuos, o entre ellos y la sociedad, ha de plasmar en actos concretos en los que cobran vida dichos principios, valores o normas. Hay en la moral una exigencia de realización que se desprende de su propia función social.

Por realización de la moral entendemos ahora la encarnación de los principios, valores y normas en una sociedad dada no sólo como empresa individual, sino colectiva, es decir, no solo como moralización individual, sino también como proceso social en el que las diferencias, relaciones, organizaciones e instituciones sociales desempeñan un papel decisivo.

“La realización de la moral, en cada época, es inseparable de ciertos principios fundamentales, o reglas básicas de conducta que la sociedad en su conjunto, o un sector suyo, presentan a toda la comunidad social o a un grupo de miembros de ella. No se trata de principios morales formulados teóricamente aunque puedan nutrirse de las teorías éticas, sino de principios que han ido cobrando forma en la actividad práctica social y rigen efectivamente el comportamiento de los hombres.”¹⁵ Por ejemplo, independientemente del grado de elaboración teórica del principio del individualismo, éste es fundamental en la moral efectiva de la sociedad moderna. Ello es así porque el que rija un principio básico como éste y no otro distinto u opuesto, como el del colectivismo no responde tanto a razones puramente teóricas, como prácticas, sociales, ya que la moral responde a la necesidad social de regular las relaciones entre los hombres en una comunidad, y esta regulación se hace de acuerdo con los intereses concretos de un sector social, o de la sociedad entera. Estos principios tienen, pues, un doble carácter: de un lado, responden a determinada necesidad social, y, de otro, por ser fundamentales, sirven de base a las normas que regulan el comportamiento en una sociedad dada, en cierta dirección.

Aunque los principios morales básicos surgen en relación con determinadas necesidades sociales, pueden ser objeto también de una elaboración teórica tendiente a justificar su necesidad, o a fundamentar su validez. Tal es, por ejemplo, la labor de los ideólogos que tienden a presentar el individualismo egoísta

¹⁵ SÁNCHEZ VÁSQUEZ, Adolfo. Op. Cit. p. 73.

como un principio moral acorde con la naturaleza humana. El principio moral básico queda desligado así de las necesidades sociales que lo inspiran y de las condiciones sociales concretas a que responde, a la vez que se oculta su carácter histórico y transitorio. Con ello, el tratamiento teórico de este principio, que rige efectivamente las relaciones entre los hombres, cumple una función justificada ideológica, ya que se niega con eso la posibilidad de su desplazamiento por otro como el colectivista, al ser abolidas las condiciones sociales que generaron necesariamente el individualismo egoísta.

En épocas de crisis social como la nuestra, entran también en crisis ciertos principios morales que eran básicos hasta entonces. Su función social queda claramente de manifiesto; no obstante, los ideólogos se apuran a presentar la crisis de determinados principios morales como una crisis de los principios en general, o como una crisis de la moral. Pero la crisis de unos principios determinados se resuelve al sustituirlos por otros que respondan a las nuevas exigencias sociales, necesarias para la realización de los principios que han de sustituir a los viejos, puede surgir una situación de confusión o incertidumbre durante algún tiempo. Tal es la situación en la que se encuentran en nuestra época, muchos miembros de la sociedad.

Al derrumbarse los viejos principios morales, porque se han puesto de manifiesto los intereses concretos que los inspiraban, o porque se han vuelto abstractos o huecos, se viene abajo la moral que se sustentaba en ellos, y se abre así un campo abandonado para la desilusión, la protesta sin contenido, el nihilismo

moral o la irresponsabilidad. Pero la alternativa no es negarse a reconocer todo principio moral, pues lo que ha entrado en quiebra son ciertos principios, o cierta moral que respondían a una estructura social ya caduca.

Es evidente que las relaciones entre padres e hijos, entre los dos sexos, entre los jóvenes o entre los pueblos, no pueden abordarse, en un terreno moral, a la luz de principios que han regido durante siglos en la moral burguesa, e incluso en la moral feudal. Con mayor razón, estos principios no pueden servir hoy para abordar los problemas morales de la explotación del hombre por el hombre, del colonialismo, del racismo, de las relaciones entre moral y derecho, moral y religión o moral y política, etc. Amplios sectores de la humanidad no pueden aceptar ya viejos principios morales que sirven para cubrir con un manto moral la miseria, la explotación y la opresión.

La realización de la moral como plasmación de ciertos principios plantea, pues, la necesidad de ponerlos en relación con las condiciones sociales a que responden, con las aspiraciones e intereses que los inspiran, y con el tipo concreto de relaciones humanas que pretenden regular. Sólo así podemos comprender su verdadero papel en la realización de la moral.

La falta de ética en algunos funcionarios o servidores públicos al desempeñar su cargo o comisión, ha traído aparejada la consecuencia de legislar sobre la responsabilidad que éstos tienen hacia su país, así como hacia los integrantes de éste.

Es de observar que son pocos los países que tienen una legislación determinada para manejar lo que es la figura de servidor público, es decir, determinar cual es el camino a seguir para un comportamiento verdaderamente ético. Algunos países contemplan este aspecto en leyes de responsabilidades como es el caso de México. En base a lo anterior, podemos afirmar que en nuestro país, aún falta mucho por hacer pero que, en base a la ética, la moral y el Derecho podemos revalorizar las leyes encargadas de sancionar las conductas delictivas de los servidores públicos para que éstos tengan un mejor desempeño en sus funciones y realmente vivan para servir.

3. La ética en la función pública y los principios éticos

En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

“El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad 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."¹⁶

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidad de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho.

En ese orden de ideas, no es óbice precisar que aunque los principios constitucionales de la función pública sabiamente incluyen a los principios éticos, al procurar el mejor desempeño de los servidores públicos, la diferencia entre unos y otros radica en el principio constitucional de la legalidad, ya que no se le puede considerar como principio ético, en virtud de que ésta se describe como el requisito constitucional de todo acto administrativo. Toda la actividad del estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a la ley. Así, los actos de los órganos del poder ejecutivo han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.

Sí, en términos generales, el particular puede hacer todo lo que la ley no le prohíba, como la administración pública sólo puede hacer lo que la ley le permita expresamente.

¹⁶ BUNSTER, Álvaro. La Responsabilidad de los servidores públicos. 4ª edición, Editorial, Porrúa, México. 2000, p. 81.

Bajo otro enfoque, el principio de legalidad se refiere a que los actos administrativos se reputan válidos o legítimos; correspondiendo, en todo caso, al gobernado o a los medios de control, demostrar lo contrario.

Asimismo, el licenciado Luis Humberto Delgadillo, señala "que el principio de legalidad, es la columna vertebral de la actuación administrativa, está integrado por cuatro aspectos: 1. Normatividad jurídica, en virtud de que toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas. 2. Jerarquía normativa, toda vez que las normas u órdenes del superior no pueden ser modificadas por el inferior. 3. Igualdad jurídica, ya que la administración no puede otorgar privilegios y negar su legítimo derecho a otros. 4. Razonabilidad, ya que la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos."¹⁷

Resumiendo lo anterior, consideramos, que, cuando el servidor público, se dedique a servir en el sentido extenso de la palabra se puede decir que se estará ante un personaje de calidad, moral de ética en el servicio y aplicador y conocedor inmejorable del derecho, es decir, si se apega a los principios fundamentales de la ética podría sacar adelante todos los compromisos que se le presentaran.

¹⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. 5ª edición, Editorial Limusa, México, 1999. p. 146.

CAPÍTULO II
ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS EN MÉXICO

Deberán reputarse como servidores públicos a los sujetos que personifican los órganos del estado y realizan las funciones que su competencia les enmarcan. Su conducta en el desempeño del cargo de que se trate debe enfocarse únicamente a la función pública mediante la aplicación correcta de la ley. Tomando en cuenta esto, desde ningún punto de vista ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal o sea anteponer sus intereses al interés público social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de las facultades que integran la competencia legal del órgano que representa o encarna. Por lo consiguiente el funcionario público cualquiera que sea la índole de sus atribuciones o su categoría debe ser considerado servidor público. Está unido a los gobernados a través de dos nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible. El primero, el que entraña la obligación de ajustar los actos de sus funciones a la Constitución y a la Ley, y el segundo, el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio que aludimos.

En el primer caso estos actos están sometidos al principio de legalidad *latu sensu* o sea de constitucionalidad y de legalidad *strictu sensu* y en el segundo caso al de responsabilidad.

Los dos conceptos son concordantes ya que sobre los mismos descansa la democracia. Al violarse el principio de legalidad (*latu sensu*) los actos de autoridad son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que en cada estado democrático existen y al violarse el de responsabilidad el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a las sanciones que estén previstas en la legislación. Estas dos situaciones comprueban la diferencia operativa de dichos principios pues tratándose de la contravención al principio de legalidad (*latu sensu*) los actos son anulables para que como consecuencia se restaure el imperio de la Constitución o disposiciones legales violadas y por lo que respecta al de responsabilidad, tales actos sujetan al encargado del órgano estatal respectivo a las expresadas sanciones independientemente de la impugnación jurídica de los mismos. El primero somete al órgano del estado como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo encarna. Los gobernados independientemente de los medios jurídicos que disponen para hacer respetar el régimen legal y constitucional también disponen de otros que conciernen a la exigencia de responsabilidad a las personas físicas que encarnan a una autoridad, cuando su comportamiento ha sido antijurídico. El orden jurídico de un estado no solamente debe proveer a los gobernados los medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades sino establecer un régimen o sistema de responsabilidad para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio del poder público. Para el gobernado es obvio que es más útil valerse de un medio de impugnación contra los actos autoritarios,

para preservar su esfera de derecho puesto que tal medio tiene como consecuencia inmediata la invalidación de tales actos y la restitución consiguiente del goce y disfrute del derecho infringido o afectado. En la generalidad de los casos, satisfecho el interés del gobernado en particular, como consecuencia del ejercicio del medio impugnativo de los actos de autoridad que lo agraven, la exigencia de la responsabilidad en que hubiere incurrido el funcionario público de quien tales actos emanen, representa una importancia secundaria, la cual no debería registrarse dentro de un ámbito netamente democrático. Considerando que un sistema de responsabilidad para los gobernantes debe ser el eficaz complemento de los medios jurídicos de impugnación en varios regímenes constitucionales sea implementado éste incluyendo nuestro país.

Tomando en cuenta lo anterior la ley de responsabilidades de 21 de febrero de 1940, anterior a la de 29 de diciembre de 1979, en su exposición de motivos afirma que:

"La representación de nuestro país en una República representativa, democrática y federal, tal como lo establece la Constitución Política, implica el establecimiento de un orden jurídico, como expresión de voluntad del pueblo, en quien radica la soberanía y la creación de los órganos necesarios para el ejercicio del poder. Contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autocráticos, en donde la regla normativa y la función de autoridad dependen exclusivamente de la

voluntad arbitraria y caprichosa del déspota, en una forma constitucional como la que nos rige se requiere que cada órgano del estado tenga limitado su campo de acción y la necesaria integración de esos órganos con hombres, exige que su función o dirección sea responsable. Ambos conceptos, limitación de atribuciones y responsabilidad, son, en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal, pues no se concibe que el estado determine la norma de conducta a que deben sujetarse los individuos particulares que forman la nación para hacer posible su convivencia dentro de un orden jurídico en que el derecho individual está limitado por el colectivo, así como que establezca el tratamiento represivo que deben sufrir quienes lo alteren, y no fije en cambio, cual deba ser su actitud frente a los titulares del poder público que trastorna ese orden jurídico ya sea en perjuicio del propio estado, ya en el de los particulares.¹⁸

En nuestro orden constitucional se ha instituido un sistema que de responsabilidad de los funciones públicos que representa la garantía jurídica del mismo y del régimen de legalidad en general, consignado en los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114 de la Ley Suprema cuyo análisis realizaremos más adelante de nuestro estudio.

Consideramos pertinente hacer la observación de que la responsabilidad a que nos referimos es la jurídica, no la política.

¹⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto. Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores públicos. 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000. p. 31.

Esta última surge en el ámbito de las relaciones entre los mismos gobernantes, dentro del orden jerárquico de los funcionarios públicos, así como los nexos que éstos tengan con determinado partido político o con un cierto equipo de gobierno y se traduce generalmente en el deber que a los mismos les impone la índole del grupo político o gubernamental a que pertenecen, en el sentido de ser leales al mismo y ser disciplinados ante sus jefes, o sea no discrepar con las decisiones sino someterse a ellas aunque vayan en contra de su criterio personal. "Este tipo de responsabilidad (la política) implica una serie de sometimientos a los del grupo de que se trate y una contravención trae aparejada la sanción para el político, pues ésta representa la detención de su carrera política o sea el congelamiento para alcanzar puestos de más altura cuando le va bien ya que por el contrario se le proscribe del escenario político es decir, su muerte política."¹⁹

1. Antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos

La responsabilidad de los funcionarios públicos es un signo de la democracia; en todos los regímenes bajo esta forma de gobierno se han implantado instituciones jurídicas que la prevén sustantivamente y la regulan adjetivamente.

Pero aunque dicha responsabilidad tenga esa denotación, no por ello ha dejado de exigirse a funcionarios importantes en los sistemas monárquicos

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 205.

absolutistas en los que sólo el rey era irresponsable ante sus súbditos y únicamente responsable ante Dios.

El monarca era el autor de las leyes humanas sin estar sujeto a ellas. Este principio del que ya hemos hablado y que es el de "Legibus solutus impudia toda responsabilidad jurídica que aquel pudiese contraer en el ejercicio del poder del estado. Es más, el rey irresponsable sujetaba a responsabilidad a los funcionarios públicos en quienes delegaba el desempeño de ciertas funciones que a él originariamente correspondían en virtud de su investidura divina."²⁰

Como podemos ver la responsabilidad de los funcionarios públicos desde tiempos remotos se ha castigado para poner una traba a los abusos de las autoridades. A efecto de tener una mejor comprensión sobre el tema, será oportuno señalar lo siguiente.

2. La responsabilidad de los servidores públicos en la Nueva España

La responsabilidad de los servidores públicos durante la Colonia en la Nueva España se dio de diversas maneras pero, lo que más era evidente durante la Colonia es que la Corona se empeñaba en controlar las actividades de los

²⁰ ARCE BRAVO, Enrique. Sociedad Burocrática y corrupción. 2ª edición, Editorial Pensamiento Nuevo. México, 1987. p. 121.

funcionarios coloniales para proteger sus propios intereses, muchas veces puestos en riesgo por el derecho de conquista, blandido por lo capitanes, la codicia y la corrupción de la presión colonial.

El gobierno indiano puede calificarse de gobierno de los juristas y más concretamente, de los jueces. Pero este modo de ser era un trasplante de instituciones metropolitanas fundado en el fin primordial perseguido por el Estado español en los siglos XVI y XVII, que era la defensa de la justicia y de la fe, cuando dice Sánchez Agesta "el rey fue, ante todo, un juez, el primer juez, el juez que estaba sobre todos los jueces para garantizar la justicia a todos los súbditos."²¹

Fueron diversos los medios ideados y establecidos para culdar el desempeño de los funcionarios al servicio de la Corona. El Juicio de residencia era uno de ellos, pero no el único; a su lado prosperaron también la visita, la pesquisa y el informe, si bien estos últimos muchas veces estuvieron al servicio del primero. La visita se implantó de manera sistemática en Indias durante el reinado de Felipe II; pero su versatilidad y mudabilidad ha llevado a que se afirme que "la Visita, por su propia índole de encausamiento discrecional para la Corona, motivado por situaciones que fueron casi siempre extraordinarias, no es institución que se deja

²¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Op. Cit. p. 32.

reducir a inmediatas definiciones de síntesis, en cuanto a su significado y alcance histórico.”²²

Resumiéndolo podemos decir que el acto de jurisdicción con que algún superior se informa del proceder de los ministros inferiores o de los súbditos, o del estado de las cosas en los Distritos de su Jurisdicción, pasando personalmente a reconocerlo, o enviando en su nombre otro que los ejecute es el reconocimiento o informe que se hace en las oficinas públicas de los instrumentos y géneros que respectivamente tocan a cada uno, para ver si están fieles o según ley u ordenanza.

Para tener una adecuada comprensión sobre los temas citados, será oportuno precisarlos a continuación.

2.1 El juicio de residencia

Recordemos la institución llamada “Juicio de residencia” a que se sometía a los Virreyes Españoles y al que ni el mismo Hernán Cortés pudo sustraerse, y cuyo juicio importa un nítido antecedente jurídico Novohispano del Juicio Político o Juicio de Responsabilidad de los funcionarios públicos, así como el “impeachment” del derecho anglosajón.

²² Ibidem. p. 33.

"Al juicio de residencia estaban sujetos los funcionarios públicos al concluir su mandato, pudiendo presentar cualquier persona que se sintiese agraviada por ellos, su reclamación ante el tribunal *ad hoc*, personificado en un juez (oidor) designado por el rey."²³

Si el residenciado era el Virrey, y el fallo le era adverso podía apelar ante el Consejo de Indias, organismo que durante el esplendor de su autoridad, tenía facultad para llamar a cuentas a dicho funcionario aún antes de la expiración del plazo de su función gubernativa.

Según Don Juan de Solórzano, "el mencionado juicio no sólo procedía para la averiguación y pesquisa de las acciones del virrey, oidores y demás ministros de las audiencias de las Indias y de otros que en ellas hubiesen tenido cargos de administración de justicia o hacienda real, sino también cuando por cualquier modo dejaban los oficios y eran promovidos a otros mayores agregando que: Con ese freno estarían más obligados a cumplir con sus obligaciones, y se moderarían los excesos e insolencias que en provincias tan remotas puede y suele ocasionar la mano poderosa de los que se hayan tan lejos de la real."²⁴

En el plano Constitucional mexicano la responsabilidad de los funcionarios públicos se plasmó normativamente en la Constitución de Apatzingan de 14 de octubre de 1814 al establecerse en ella el Tribunal de Residencia.

²³ *Ibidem*, p. 129.

²⁴ Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. 2ª edición, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1994. p. 321.

"En su artículo 224, disponía que dicho Tribunal debería conocer privativamente de las causas concernientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia, pudiendo admitir todas las acusaciones que se formularan contra los citados funcionarios dentro del término perentorio de un mes después de constituido. En cuanto a los diputados e previno por el artículo 59 que podían incurrir en los delitos de Herejía y Apostasía y los que se perpetrasen en contra del Estado señaladamente por los de Infidencia, Concusión y Dilapidación de los caudales públicos."²⁵

Por lo que se refiere a los integrantes del Supremo Gobierno, que eran tres, su responsabilidad podía consistir en arrestar a un ciudadano por más de 48 horas sin remitirlo a la autoridad competente. Esto lo contemplaban los artículos 227 y 666.

En el proyecto de Constitución de 1857, se previó el juicio político en sus artículos 105 a 109.

Eran objeto de este juicio los Secretarios del Despacho, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, los Jueces de Circuito y de Distrito y los Funcionarios Públicos de la Federación cuyo nombramiento fuera popular.

En lo referente al Presidente de la República, su responsabilidad provenía de cualquier falta o abuso que cometiese en el ejercicio de sus funciones y además por los delitos graves del orden común.

²⁵ Ibidem. p. 322.

Del juicio político, debería conocer un jurado de Acusación y posteriormente un jurado de sentencia.

El primero debía estar compuesto de un miembro de cada entidad federativa que designaran las respectivas legislaturas; y, en el segundo fungiría como tal el Congreso de la Unión, organismo que podía dictar fallo condenatorio por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, en la inteligencia de que si el acusado era el presidente de la República, el jurado de sentencia lo debería presidir sin voto, el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

2.2 La visita

A partir de la Constitución de 1857 se reguló lo relacionado a la visita a las dependencias gubernamentales, donde despachaban los servidores públicos, era una visita sorpresiva para detectar anomalías en los funcionarios de esa época para así darse cuenta de las posibles anomalías que éstas pudieran tener.

"En este ordenamiento se consignaron normas similares a las que se contienen sobre materia de responsabilidad de los funcionarios públicos en la actual Ley Suprema y que ya hemos comentado."²⁶

²⁶ MONSERRAT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades legales de los servidores públicos. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001. p. 31.

En cuanto al Presidente y Vicepresidente de la República, el artículo 103 de dicho ordenamiento Constitucional, establecía que podían ser acusados de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Por lo que respecta a los delitos oficiales, la Cámara de Diputados debía fungir como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia, así lo establecía el artículo 105.

"En el caso de que el jurado de acusación emitía un veredicto de culpabilidad, el funcionario acusado quedaba inmediatamente separado de su cargo y puesto a disposición de la Cámara de Senadores, para que ésta, elegida en jurado de sentencia, procediese a aplicar, a mayoría absoluta de votos y previa audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, la pena establecida por la ley."²⁷

Consideramos pertinente hacer la observación de que dentro del sistema unicameral que se implantó en la Constitución de 1857 y hasta antes de la restauración del Senado, era la Suprema Corte de Justicia, la que en Tribunal Pleno dictaba el fallo correspondiente por el delito oficial que hubiese cometido el alto funcionario.

²⁷ TIENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1979. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1981. p. 33.

3. La época Independiente

En la época independiente y bajo la vigencia de las Constituciones en 1847 se estableció el acta constitutiva y de Reformas sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847.

“Este ordenamiento en su artículo 16 también definía la responsabilidad del Presidente de la República, estableciendo que era responsable de los delitos que cometiese durante su mandato sean comunes u oficiales siempre que dichos actos no estuviesen autorizados por la firma del secretario responsable, o sea que actuara de manera personal. También establecía en su artículo 17 que los secretarios del despacho respondían de todas las infracciones de la ley que cometieran ya sea por actos de comisión o de omisión.”²⁸

El Estatuto Orgánico Provisional de la República dado en el Palacio Nacional de México el 15 de Mayo de 1856. También este estatuto en su artículo 85 hablaba sobre la responsabilidad del Presidente de la República y acerca de las prerrogativas, establecía que no podría ser acusado de delitos del orden criminal durante su mandato ni un año después, sino únicamente delitos de traición a la Patria y forma de gobierno establecida, tampoco podría ser acusado de delitos comunes sino hasta después de pasado un año de haber terminado sus funciones.

²⁸ *Ibidem.* p. 38.

"En su artículo 92 establecía que los ministros serían responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas, contra el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, ante la Suprema Corte de Justicia, previa declaración de formación de causa hecha por el Consejo de Gobierno a mayoría absoluta de votos."²⁹

José María Lafragua hizo un comunicado a los gobiernos de los Estados esta comunicación en su decimosexto párrafo decía: "Las demás disposiciones de la sección sexta contienen principios de orden administrativo, que probaran a la República el deseo que anima al Gobierno de hacer el bien al país que le ha confiado sus destinos. Continúa diciendo: Una de ellas prohíbe al Presidente enajenar parte alguna del territorio: su simple lectura revela su importancia y da una nueva garantía. Otra declara la responsabilidad de los ministros; sobre este particular nada dijo el Plan de Ayutla, pero la conciencia de los individuos que forman el gabinete ha suplido esa falta a cuyo fin se ha dispuesto que los juicios de responsabilidad que contra ellos se sigan sean decididos por la Suprema Corte de Justicia, previa declaración del Congreso. Que el Tribunal Supremo deba conocer de estos casos, se comprende con solo considerar que se trata de faltas oficiales; y en cuanto a la declaración, el Consejo de Gobierno ha creído encontrar un precedente fundado en la ley de 27 de noviembre que exige esa misma solemnidad cuando se trata de juzgar a los Magistrados de la Suprema Corte."³⁰

²⁹ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 20002. p. 9.

³⁰ *Ibidem*. p. 12.

El Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 16 de Junio de 1856.

"Este proyecto trataba lo referente al juicio político diciendo que estaban sujetos a éste: Los Secretarios del Despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Jueces de Distrito y de Circuito y los demás funcionarios de la Federación cuyo nombramiento sea popular por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de sus funciones. El Presidente de la República está sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros graves del orden común."³¹

4. La Constitución de 1857 y las primeras Leyes de responsabilidades

La Constitución Política de la República Mexicana fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

Esta Constitución establecía que: "Los Secretarios del Despacho y los individuos de la Suprema Corte de Justicia son responsables de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones que cometan en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son también por infracciones a la Constitución o leyes federales. Acerca del Presidente de la República determinaba que será responsable durante

³¹ Ibidem. p. 17.

el tiempo de su encargo por los delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.³²

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de Abril de 1865.

Este estatuto acerca de la responsabilidad de los servidores públicos, entre otras cosas decía: Los ministros son responsables ante la ley y en la forma que ella determina, por sus delitos comunes y oficiales.

Reforma de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 en su Artículo 103, el 13 de noviembre de 1847.

Esta reforma acerca del tema que estamos tratando decía: "Que los Senadores, los Diputados, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados son igualmente responsables por infracciones a la Constitución y leyes federales. El presidente de la República es también responsable, pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la Patria, violación expresa de la libertad electoral y delitos graves del orden común."³³

³² TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. p. 205.

³³ *Ibidem.* p. 206.

Posteriormente este mismo artículo tuvo una nueva enmienda como a continuación veremos.

Reforma de la Constitución Política de la República Mexicana en su Artículo 103 el 6 de mayo de 1904.

Decía que los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión y los Secretarios del Despacho, son responsables de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados son responsables por infracciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente y Vicepresidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrán ser acusados por traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Resumiendo lo anterior, se puede decir que, la constitución de 1857 reglamentó la responsabilidad de los funcionarios públicos en sus artículos 103 al 108 de la siguiente manera:

Artículo 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los

delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

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

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

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de

sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

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

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

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

5. La Constitución de 1917

La Constitución Política de 1917 invocó el espíritu de regulación de la Constitución de 1857, ya sí en sus artículos 108 al 114, reguló lo referente a la responsabilidad de los servidores (funcionarios públicos) de la siguiente manera.

Artículo 108. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que

cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara mencionada declare que hay lugar a acusar, 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 y del Distrito y Territorios Federales, determinando 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 hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

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

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

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 podrán exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

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

6. La Ley de Responsabilidades de 1940, 1980 y 1982

Las principales Leyes de Responsabilidades de los funcionarios públicos, se emitieron en 1940, 1980 y 1982, razón por la cual a continuación, comenzaremos explicando la Ley de Responsabilidades de 1940.

“Este ordenamiento consideró altos funcionarios de la Federación al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, a

los ministros de la Suprema Corte de justicia, a los secretarios del despacho y al Procurador General de la República, habiendo incluido indebidamente en su artículo segundo a los jefes de departamento autónomo, sin que a estos funcionarios los mencione el artículo 108 Constitucional, por este hecho considero que la ley antes mencionada incurrió en un notorio vicio de inconstitucionalidad, ya que fuera de los altos funcionarios de la Federación a que se refiere el mencionado artículo 108 Constitucional ningún otro funcionario debe ser reputado con la mencionada calidad.³⁴

La Ley de Responsabilidades de 1940 en su artículo 13, pretende tipificar como delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación a diversas situaciones generales que de ninguna manera cumplen con los requisitos de tipicidad que se originan en el párrafo tercero del artículo 14 Constitucional. Los llamados delitos susceptibles de imputarse a los referidos altos funcionarios federales eran los que mencionaba el artículo 13 de la ley que se comenta, precepto que los consideraba de la siguiente manera: El ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de Gobierno Republicano, representativo federal, el ataque a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación a las garantías individuales de violación 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 y las omisiones de carácter grave, en los términos anteriores.

³⁴ JUÁREZ MEJÍA, Godofrino Humberto. Op. Cit. p. 39.

Independientemente de que la presentación de tales delitos no configuraba hechos específicos de que pudieran ser responsables los altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de Gobierno Republicano, representativo y federal y a la libertad del sufragio podían considerarse como meras impugnaciones de carácter ideológico y no delictivo a las mencionadas formas de gobierno.

Esto aunado a la vaguedad en la demarcación de los delitos atribuibles a los altos funcionarios federales, se reitera porque las fracciones VI y VII del artículo 13 de dicha ley consideraron con ese carácter cualesquiera infracciones a la Constitución o a las leyes federales y a las omisiones de carácter grave en el supuesto de que causaran graves perjuicios a la Federación, a algún estado o motivaren algún trastorno en el funcionamiento de las instituciones.

La técnica legislativa en materia penal impone la obligación de expresar, en las leyes sustantivas, el tipo delictivo de que se trate con toda precisión, señalando todos y cada uno de los elementos que lo integran. Se considera que los delitos susceptibles de atribuirse a los altos funcionarios de la Federación señalados en el artículo 13 de la ley que se comenta carecieron de tipicidad y el mencionado precepto se considera a su vez violatorio de la disposición constitucional del artículo 14, tercer párrafo. A mayor abundamiento dada su vaguedad y su alcance difuso era poco posible que en la realidad cualquier alto funcionario federal

asumiese alguna conducta que tradujese los resultados previstos desdibujadamente en dicho artículo 13, por lo que respecto a ellos la ley que comentamos era impráctica y nunca pudo aplicarse en la realidad.

El principio de igualdad aristotélica reza:

"Tratar igualmente a los iguales y desigualmente a los desiguales."

Este principio se resquebrajó con la Ley de Responsabilidades de 1940 en virtud de que trató desigualmente a los iguales, como funcionarios públicos en lo que a delitos y penas corresponde por la sola circunstancia de su jerarquía. En aras de esta igualdad aristotélica todos los funcionarios públicos sin distinción de categoría ni actividades deben ser penalmente responsables por los delitos federales y del orden común que perpetren. Respecto de los funcionarios distintos a los altos de la Federación que mencionaba el artículo 2º de la ley en cuestión y el artículo 108 Constitucional, tal ordenamiento secundario, en su artículo 18, consagraba infinidad de figuras delictivas, muchas de las cuales coincidían en su tipicidad con los delitos del orden común.³⁵

Los hechos a que hacía referencia el citado artículo 18 no podían ser cometidos por los altos funcionarios de la Federación, de cuya circunstancia se derivó la desigualdad de dicha ley, misma que se acentuó por el hecho de que

³⁵ SIERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1977. p. 271.

para una y otra categoría de funcionario público la penalidad era diferente, es decir, severa para los que no tenían la suerte de ser secretarios del despacho, ministro de la Suprema Corte de Justicia, Procurador de la República, diputado o senador al Congreso de la Unión, y sumamente leve para quienes ostentaban esta investidura.

De conformidad al artículo 11 Constitucional, de los delitos y faltas oficiales de los funcionarios públicos (distintos de los altos) debe conocer un jurado popular (párrafo quinto).

Atendiendo a la coincidencia entre diversos delitos oficiales y los del orden común en que incurrió el artículo 18 de la ley de 1940, sus autores eran sometidos al veredicto de dicho jurado no obstante que hubiesen cometido un delito del orden común disfrazado legalmente como oficial y ya sabemos que en la mayoría de los casos el funcionario o empleado público responsable era declarado "inocente" no obstante haber quedado plenamente comprobados el "corpus delicti" y su responsabilidad penal.

Fácilmente se advierte la ambivalencia a que nos referimos entre delito oficial y delito común por lo que a los altos funcionarios respecta, auspiciaba su impunidad, situación que se vino a remediar con la ley de responsabilidades de 1979 que a continuación comentaremos.

Respecto a la Ley de 1980 podemos hacer referencia al oficio que el C. Profesor Enrique Olivares Santana, Secretario de Gobernación de ese entonces,

envió a los CC. Secretarios de la Cámara de Diputados el día 13 de noviembre de 1979 que a la letra dice: "Para los efectos constitucionales y por instrucciones del C. Presidente de la República, con el presente les envío Iniciativa de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal.

Reitero a ustedes las seguridades de mi consideración distinguida.

Sufragio Efectivo no Reelección."³⁶

Considero que es de vital importancia citar estos considerandos ya que lo que a continuación escribiré se refiere a la importancia que reviste el antecedente mas próximo a nuestra actual legislación, la cual en gran parte se fundamenta en los preceptos de su antecesora, que a su vez se apoya en todos y cada uno de los antecedentes citados en el primer capítulo de este trabajo.

En su exposición de motivos el ejecutivo federal hacía las siguientes consideraciones:

"La Constitución de 1917, consigna el principio de que el poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. En nuestro sistema, el funcionario o empleado público debe cumplir fielmente con el compromiso, derivado de su responsabilidad.

³⁶ CARRILLO FLORES, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. 4ª edición, Editorial UNAM, México, 1998. p. 321.

El desempeño leal y patriótico de las funciones inherentes a su encomienda, constituye la mejor garantía para reafirmar el consenso popular y con ello, el desenvolvimiento integral del país.

Desde el inicio de su vigencia la Carta Magna previó en el texto de su título cuarto, las responsabilidades de los funcionarios públicos; estableció las reglas sustanciales y las etapas del procedimiento y, en el artículo 111, facultó al Congreso de la Unión para expedir a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionario y empleados de la Federación y del Distrito Federal.³⁷

Después de los debates en lo general y particular de la iniciativa correspondiente en la Cámara de Diputados, el ejecutivo decretó el 31 de diciembre de 1979 la nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, la cual entró en vigor un día después y de la misma haremos a continuación un análisis de sus principales títulos. Por eso se le denomina, Ley de Responsabilidades de 1980.

Esta ley determina en su artículo 3º como delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios de la Federación o empleados del Distrito Federal que redunden en perjuicio de los intereses públicos y el buen despacho. Considero

³⁷ *Ibidem.* p. 327.

que esta ley comete un grave error al calificar como delitos en general a los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos y el buen despacho ya que no es lo mismo una falta administrativa que un delito, como tampoco es lo mismo traspapelar un documento que disponer de una cantidad destinada a un servicio público en beneficio propio y al final ambas acciones redundan en contra del interés público y el buen despacho.

Menciona en su artículo 3º que delitos son los que perjudican el buen despacho y los intereses públicos pero mas adelante en su artículo 4º únicamente nos dice: "que serán faltas oficiales las que afecten de manera leve el buen despacho y los intereses públicos" y no señala qué actos u omisiones constituirán estas faltas. Esta apreciación la hago porque considero que una falta administrativa por acción u omisión afecta determinadamente a los intereses públicos y al buen despacho, no los afecta poquito o mucho, simplemente los afecta, por esta razón considero la deficiencia antes mencionada.

La Ley en cuestión en su artículo 8º determina con respecto a los altos funcionarios que gozan de fuero, que no lo gozarán por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el tiempo en que gocen de fuero, lo mismo ocurrirá con los delitos comunes que cometan con ese motivo.

Aquí podemos ver como la misma ley está abriendo la posibilidad para que los funcionarios abandonen sus cargos, específicamente tratándose de los de elección popular. Un representante popular es electo para eso, para representar a sus electores permanentemente como lo prometen en campaña y se presta a juego el aceptar un cargo, empleo o comisión temporalmente y cuando las condiciones políticas del mismo no sean favorables regresar al escaño, por esta razón consideramos incaptable tal consideración por fortuna esta ley se encuentra derogada.

Respecto a los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales, la ley de responsabilidades de 1980, señala que únicamente serán responsables por violación a la Constitución y leyes federales y por los delitos y faltas tipificadas en la misma (Artículo 2º).

Claro que dejando a salvo la jurisdicción de las legislaturas locales, la determinación de las causas a seguir por delitos comunes locales cometidos por estos funcionarios.

Consideramos que la personalidad de ambos es importantísima en el contexto nacional, se que la soberanía de los estados es intocable, pero esta ley no debió dejar al libre albedrío de las legislaturas locales el enjuiciar los delitos comunes de los funcionarios de las entidades, considero que esta Ley debió prever por lo menos la formación de una comisión de diputados federales de la entidad de que se trate para supervisar la aplicación correcta de las leyes.

Tanto en la ley en vigor como en las anteriores dicho tema no se trató, razón por la cual me pregunto: ¿Cuántos funcionarios locales han cometido infinidad de delitos comunes durante su cargo y nunca se ha sabido por ejemplo que un gobernador haya sido encarcelado por tal motivo?.

Este es amo y señor de su entidad y únicamente por causas políticas lo han destituido previa desaparición de poderes o bien pidiendo un permiso por motivos de salud quedando impunes los delitos cometidos en sus correrías. Esta falla la fundamento aún mas cuando pregunto, qué se hace en un caso de éstos en los estados que no cuentan con una ley de responsabilidades como son los casos de los estados de: "Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Querétaro, en las cuales ni siquiera nos imaginamos como prevén la Comisión de Delitos Oficiales o los castiga o bien imaginémonos como resuelven sus problemas, estados como Chiapas cuya ley de responsabilidades data de 1903, en el mismo caso se encuentran los siguientes: Durango 1976, Guerrero 1953, Jalisco 1922, México 1955, Michoacán 1941, Nayarit 1935, Oaxaca 1975, San Luis Potosí 1926, Sinaloa 1975, Sonora 1949, Tabasco 1952, Tamaulipas 1932, Tlaxcala 1928, Veracruz 1920, Yucatán 1937 y Zacatecas 1955."³⁸

No dudamos que estas leyes hayan tenido reformas pero consideramos que es necesario un cambio radical que comience con el nombre y se adapte a los requerimientos de los tiempos actuales.

³⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. p. 106.

Previene el artículo 10 de la Ley de 1980 que las faltas oficiales de los funcionarios que no gocen de fuero así como también de los empleados sin esta prerrogativa se sancionarán con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses o inhabilitación para obtener otro cargo hasta por un año. La reparación del daño también está prevista por este artículo quedando a salvo los intereses de los particulares o de la Federación para exigir ante los Tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario en cuestión o empleado.

Tal como lo hemos estudiado en el capítulo correspondiente a los antecedentes constitucionales, el artículo 11 previene que en demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos.

Previene el artículo 16 y lo consideramos un acierto de esta ley que los funcionarios que no gocen de fuero y que durante su encargo o con motivo de éste cometan delitos comunes serán juzgados por los tribunales competentes, debiéndose incoar el procedimiento conforme lo previenen las leyes penales aplicables al caso. El artículo 17 determina que salvo los funcionarios que gocen de fuero los delitos y faltas oficiales serán juzgados por jurados populares. Considero que nos encontramos ante una grave deficiencia, ya que el artículo 71 de esta ley previene que el jurado popular de responsabilidades será integrado por un profesional perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, nótese que

no determina cuáles son las profesiones liberales o qué se entiende por éstas, y continúa diciendo que además de los anteriores intervendrán en su integración un profesor, un obrero, un campesino, un agricultor, industrial o comerciante; yo me pregunto que saben de la substanciación de un proceso estas personas, aquí se le quiso dar a la ley un toque democrático, pero lo consideramos una falla proveniente de la misma Constitución ya que su artículo 20 fracción VI así lo previene.

Respecto al artículo referido al procedimiento en delitos y faltas oficiales en la Ley de 1980, se refería a los funcionarios que no gocen de fuero y nos cuestiona acerca del procedimiento que debe seguirse contra éstos por delitos y faltas oficiales recordando que los primeros son aquellos actos u omisiones del servidor público que redunden en perjuicio de los intereses públicos y el buen despacho y los segundos son aquellos actos u omisiones que afecten de manera leve a ambos.

El artículo 63 de la ley de 1980 prevenía que en los delitos y faltas oficiales imputables a los empleados de la Federación que no gocen de fuero, el procedimiento se incoará en la forma que determinen las leyes penales.

Esto quiere decir que posteriormente a la averiguación previa o sea una vez que se hizo la consignación ante el juez correspondientes, éste decreta que por falta de elementos no ha lugar a la sujeción a proceso del funcionario o empleado acusado, comunicará su resolución a la autoridad de quien dependa su

nombramiento para que aquel continúe en el ejercicio de sus funciones o en desempeño de su encargo, en caso contrario le transcribirá el auto de sujeción a proceso para que el funcionario continúe separado de sus funciones y a disposición del juzgado hasta la legal terminación del proceso.

Terminado el proceso, es decir, una vez que el Ministerio Público formule sus conclusiones, así como también el acusado y su defensor el juez deberá remitir el expediente en su caso al jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados públicos, sobre la formación del mismo hablaremos adelante.

El artículo 66 de esta ley prevé que desde que el funcionario acusado sea separado de su cargo se le deberá cubrir sus emolumentos hasta en un 50% hasta que no sea dictada la sentencia a cargo del jurado de responsabilidad, preveía el artículo 67 que en caso de que la sentencia fuera absolutoria el empleado público deberá ser reinstalado en su empleo, cargo o comisión y tendrá derecho a los emolumentos que se le hubiera dejado de pagar, si la sentencia fuera condenatoria conforme al artículo 10 de esta ley, el funcionario quedará separado del cargo e inhabilitado por un término no menor de cinco y no mayor de diez años para obtener otro, tratándose de delitos oficiales y en lo que se refiere a faltas oficiales se sancionará al acusado con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes y no mayor de seis o inhabilitado hasta por un año para obtener otro cargo.

El jurado de responsabilidades por delitos y faltas oficiales preveía el artículo 69 serían competentes para juzgar por este motivo a los funcionarios y empleados que no gozaran de fuero, también debe entenderse por éstos a los jurados populares que deberán ser formados uno por cada uno de los Juzgados de Distrito y deberán estar formados, preveía el artículo 71 de esta ley por:

1. Un representante de los empleados públicos de la Federación o del Distrito Federal en su caso;
2. Un representante de la prensa;
3. Un profesionista perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, que no sea funcionario ni empleado público;
4. Un profesor;
5. Un obrero;
6. Un campesino;
7. Un agricultor, industrial o comerciante.

Estos deberían de ser mexicanos por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, saber leer y escribir y ser vecino del lugar donde radique el juzgado de Distrito correspondiente. El artículo 83 determinaba que el veredicto del jurado en los casos de su competencia será inapelable.

Sobre el procedimiento por delitos del orden común en contra de funcionario o empleados que no gocen de fuero se estará a lo previsto por las leyes penales

correspondientes, sin mayor trámite. Por lo que se refiere a los funcionarios que gozan de éste, la ley del 1979 ordenaba un procedimiento especial que a continuación describiremos de manera somera ya que acerca de este punto hemos escrito con anterioridad, únicamente trataremos de adecuar lo antes mencionado a lo que nos indica el punto en cuestión.

El artículo 22 de esta ley preveía que toda acusación que se reciba en la Cámara de Diputados sin importar su procedencia, relacionada a los delitos comunes de algún funcionario con fuero, se dará cuenta en sesión secreta y se turnará a la comisión instructora, si ésta fuera notoriamente improcedente, dará cuenta de la misma a la Cámara para que resuelva si se desecha o se continúa, sin perjuicio de reanudarla posteriormente si aparecieran motivos que la justifiquen.

Las secciones instructoras tendrán la facultad de hacer comparecer al acusador y al acusado, para examinarlos con respecto a la misma acusación. Posteriormente las secciones instructoras manifestarán si el hecho atribuido al funcionario está o no calificado como delito y si existen a juicio de las mismas secciones, elementos para que haya lugar a la formación de la causa, así como también si éste debido a sus funciones goza o no de fuero.

Una vez conocido el dictamen de la Comisión instructora, el presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en gran jurado al siguiente día haciéndolo saber al acusado y el acusador si lo hubiere. Aquí en este punto la misma ley se contradice, ya que primero menciona el hecho de que todo escrito que se reciba, deberá ser turnado a la Comisión instructora, consideramos que la Cámara de Diputados no puede actuar por motu proprio en este caso a menos que dicha acusación la haga alguna de las comisiones fiscalizadoras como resultado de una investigación de rutina o revisión.

Continúa diciendo la ley de 1979 que una vez hecha la declaración del presidente, la Cámara de Diputados se erigirá en gran jurado, iniciando los trabajos con la lectura del expediente posteriormente se oirá al acusador y acusado y así como a sus defensores, reiterados éstos, se procederá a la votación del dictamen para cuya validez se requerirá de la mayoría absoluta.

Aquí podemos apreciar otra deficiencia ya que jamás podrá haber en la Cámara de Diputados a partir de la pluralidad de partidos y la existencia de diputados uninominales que corresponden a las minorías o partidos de oposición una mayoría absoluta sobre cualquier punto que se trate en la Cámara de Diputados ya que éstos siempre estarán en contra de lo que la mayoría Priista vote, como se ha visto, esto únicamente con el propósito de llevar la contra, pero debemos de tomar en cuenta que esta ley ya está derogada, más adelante analizaremos lo que nos dice a este respecto la legislación en vigor.

Continúa diciendo esta ley en su artículo 30 que si la declaración con respecto a la formación de causa es en sentido positivo, el funcionario en cuestión será separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales, si es en sentido negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero.

Respecto a la ley de 1982 podemos decir que "el artículo 114 Constitucional dispone que tratándose de demandas del orden civil: no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público. Esta declaración comprende a todos los funcionarios federales incluyendo al Presidente de la República."³⁹

Respecto a los daños y perjuicios que un funcionario pueda causar a los particulares en el ejercicio de sus funciones, el estado asume responsabilidad subsidiaria conforme a lo prescrito en el artículo 1928 del Código Civil Federal.

Esta responsabilidad surge como obligación estatal de resarcir la damnificación, siempre que el funcionario público que hubiese originado con su conducta los daños, no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para hacer frente a dicha responsabilidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el particular damnificado moral y económicamente, por actos ilegales o ilícitos de un

³⁹ MONSERRAT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Op. cit. p. 119.

funcionario público, tiene el derecho de demandar a éste en lo personal, al pago de la indemnización respectiva ante el juez competente del ramo civil, antes de estar legitimado para ejercitar la acción indemnizatoria en contra del estado.

En el proceso civil que se entable contra el funcionario público, éste responde con sus propios bienes y solamente cuando no los tenga o su valor resulte insuficiente para garantizar y pagar la indemnización, el estado asume la responsabilidad correspondiente, misma que es totalmente independiente de la responsabilidad penal de aquél.

En su artículo 1º determina que esta ley tiene por objeto reglamentar el título cuarto Constitucional en materia de:

1. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
2. Las obligaciones en el servicio público;
3. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante el juicio político;
4. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
5. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero; y
6. El registro patrimonial de los servidores públicos.

7. Sujetos y causas

Respecto a los sujetos la legislación determina que serán los servidores públicos mencionados en el párrafo 1º y 3º del artículo 108 Constitucional ya sean estos los senadores y diputados al Congreso 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, así como el Presidente de la República y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Considero que esta ley en sus consideraciones relacionadas con este punto, no menciona a todos los servidores públicos aunque los incluye en sus objetos, relacionando en la lista de éstos a sus funciones, si está considerando sus funciones también debe considerarlos como sujetos y ser explícita al citarlos ya que considero después de haber estudiado el tema a fondo que únicamente deben ser considerados aquellos que manejen fondos federales sino a todos los empleados y funcionarios en general ya que el gobierno se personifica por medio de éstos.

8. Sanciones y autoridades aplicadoras

El desigual trato normativo que la Ley de 1940 establecía entre los altos funcionarios de la Federación y funcionario federales que no tienen esta calidad en

cuanto a los delitos oficiales, quedó eliminado en el nuevo ordenamiento que sobre la materia fue publicado en el Diario Oficial de 4 de agosto de 1980.

Conforme a esta legislación, los funcionarios públicos de ambas categorías pueden ser responsables de los delitos oficiales que se mencionan en su artículo 3.

El señalamiento de los mismos es semejante al que se contenía en el artículo 13 de la ley anterior, por lo que las consideraciones que en torno a este precepto hemos formulado las hacemos extensivas al invocado artículo tercero.

Un aspecto muy importante en la ley de responsabilidades es la que concierne a la escisión entre los delitos oficiales y los del orden común que cualesquiera de los funcionarios públicos pudieran perpetrar.

Así en la fracción VIII de su artículo 3 dicha ley disponía que tienen carácter de delito oficial los actos u omisiones que un funcionario cometa o incurra con motivo de su encargo o en desempeño del mismo: "siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes."

"Esta prevención eliminó la ambivalencia en que incurría el artículo 3 de la ley de 1980, al repetir como delitos oficiales varios de los que se encuentran

tipificados como delitos comunes dentro de la legislación penal. En consecuencia conforme a este ordenamiento tanto los altos funcionarios de la Federación como los funcionarios federales que no tengan este carácter son igualmente responsables de los delitos oficiales y de los delitos comunes que puedan cometer en ejercicio de su actividad pública o fuera de ésta.¹⁰

La exclusión del cuadro de delitos oficiales de los que deben estimarse como comunes y por lo que atañe a los funcionarios públicos que no tienen categoría de altos funcionarios públicos de la Federación, ha segregado la competencia del jurado popular y substituido la ingerencia de éste por la de los jueces de derecho. Dicho de otra manera en la ley de responsabilidades de 1980 todo delito que cometa un funcionario público federal que no sea alto en el ejercicio de su cargo o con motivo de él y que no encuadre dentro del señalamiento establecido en el artículo 3 deberá consignarse a un juez del orden penal, lo que indiscutiblemente eliminaba la impunidad que se derivaba de la actuación del mencionado cuerpo popular.

En lo referente a los aspectos procedimentales tratándose de altos funcionarios de la Federación, la legislación en cuestión, no hacía sino reiterar las disposiciones constitucionales que ya se han estudiado; y por lo que atañe a los funcionarios públicos que no tienen dicha categoría, se siguen en términos generales los lineamientos de la ley de 1940.

¹⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 206.

En resumen considero que la legislación de 1980 sobre la de 1940 representa una indiscutible ventaja al suprimir la desigualdad con que se trataba a las dos clases de funcionarios públicos a que nos hemos referido, al considerar como delitos comunes los que suelen perpetrar dichos funcionarios frecuentemente y al excluir respecto de los no altos el jurado popular, el cual al absolver en la mayoría de los casos al procesado convicto, abrían las puertas de la impunidad y por lo tanto de la corrupción.

9. Procedimiento y otras cuestiones (tipos de responsabilidad)

Respecto a este punto, la ley en vigor determina que para aplicar las sanciones a que se refiere el artículo 109 Constitucional se desarrollarán autónomamente, según su naturaleza y la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que se refiere la misma ley tomar las denuncias a quien deba conocer de ellas, no pudiendo imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Respecto al procedimiento por causas de juicio político, esta ley toma de las anteriores legislaciones su estructura y con base al artículo 110 Constitucional son sujetos de juicio político los altos funcionarios de la Federación. Esta ley no menciona cuáles son los altos funcionarios de la Federación; considero que ésta es una grave omisión ya que al no mencionarlos deja su determinación al criterio de

las personas que habrán de juzgarlos. Con relación a los gobernadores de los estados, éstos sólo serán responsables así como los diputados locales y los magistrados de los Tribunales de Justicia Locales por violaciones graves a la Constitución y las Leyes Federales que de ella emanen; al analizar esto considero que estamos ante una deficiencia de la ley, ya que la Constitución no se puede violar leve o gravemente, simplemente se viola y ya, y su autor debe ser castigado conforme a la presente ley de responsabilidades, éstos también serán responsables por el manejo indebido de los fondos y recursos federales.

El artículo 6º de esta ley determina "cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas o denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo tercero turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza."

El procedimiento con relación al juicio político es el mismo que analizamos en el inciso respectivo, respecto a la sanción administrativa que impone esta ley, ésta será inhabilitación para obtener otro empleo a cargo dentro de la administración por un término que va de uno a veinte años.

En el artículo 13 de esta Ley, establece que: "Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

1. Amonestación Privada o Pública;
2. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
3. Destitución del puesto;
4. Sanción económica, e
5. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite éste último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la ley, quedando sin efectos el nombramiento ó contrato que en su caso se haya realizado."

En relación a los tipos de responsabilidad, los funcionarios públicos están sujetos a responsabilidad administrativa, civil y penal.

La primera proviene de la responsabilidad de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen antes de tomar posesión de su cargo, esto está previsto en el artículo 128 Constitucional que a la letra dice: "Todo funcionario público, sin excepción alguna antes de tomar posesión del cargo, prestará la protesta de

Guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”, y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios encaman incumpliendo su imposición a las diferentes autoridades que los mismos ordenamientos determinan.

La responsabilidad administrativa se origina generalmente cuando un funcionario público no cumple con sus obligaciones legales en el ejercicio de sus funciones.

Por responsabilidad civil del funcionario público no debemos entender la que contrae como persona, en ocasión de los actos de su vida civil ya que en este rubro su investidura de autoridad y el cargo que ostente son irrelevantes. Para fundamentar lo anterior nos remitimos al artículo 114 Constitucional que a la letra dice: “En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad, para ningún funcionario público.” La responsabilidad civil que aludimos se refiere a la que asume todo funcionario público en el desempeño de los actos relativos a sus funciones o con motivo de su cargo frente al estado y los particulares con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente.

Esta responsabilidad puede provenir de hecho ilícito civil, de delito o faltas oficiales.

En el primer supuesto si el funcionario obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico y moral, tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes y sólo en el supuesto de que no los tenga o éstos sean insuficientes para cumplir dicha obligación el estado contrae responsabilidad subsidiaria como lo establecen los artículos 1910 y 1928 del Código Civil para el Distrito Federal.

El nuevo párrafo del artículo 113 Constitucional establece que la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, causen los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

CAPÍTULO III

DERECHO COMPARADO DE LA ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON OTROS PAÍSES. (SIMILITUDES Y DIFERENCIAS)

En este capítulo tendremos que estudiar la responsabilidad de los servidores públicos y su regulación en otros países, tales como Argentina, Venezuela, Brasil, España, Estados Unidos y Francia.

Lo anterior, con la finalidad de ver cual es la importancia y trascendencia de la responsabilidad de los servidores públicos en el mundo contemporáneo y de esta forma saber qué importancia tiene este rubro en otros países, o en su defecto, ver si la responsabilidad de los servidores públicos tiene la misma importancia en los demás países como en el nuestro, además, de saber con qué ética deben ejercer sus funciones como servidores públicos.

1. Introducción

De acuerdo con Rafael De Pina el Derecho Comparado "es una rama de la Ciencia del Derecho que tiene por objeto el estudio de los diferentes sistemas jurídicos, poniéndolos en relación "para fijar los elementos comunes y obtener no sólo finalidades de reconstrucción histórica, sino también otras de índole interpretativa y de orden crítico y político o de reforma."⁴¹

⁴¹ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho Mexicano. 17ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000. p. 131

Pero en realidad lo que se conoce con la denominación de derecho comparado no es una especie de derecho. El derecho comparado es más exactamente un método de estudio y exposición del derecho que considera las instituciones jurídicas no aisladamente, no limitándose a las de un país determinado, sino en relación con las similares de los diferentes países.

Los juristas de nuestro tiempo conceden al estudio comparativo del derecho una importancia formativa igual a la que se ha atribuido tradicionalmente a la historia del derecho.

"El derecho comparado merece, pues, que se le incluya entre las llamadas fuentes indirectas del derecho, es decir, que se le tenga como una de estas fuentes, entendidas como aquéllas que son elementos informadores del derecho, que sirven para la interpretación y comprensión de la regla, sin que sean susceptibles de darle existencia, aunque pueden ayudar a su creación."⁴²

La conveniencia del estudio del derecho comparado si necesitase justificación, la tendrían plenamente en la utilidad que su conocimiento supone para el progreso de la legislación y en el servicio que presta para cubrir las exigencias de la vida de relación internacional, cada día más intensa.

⁴² *Ibidem*, p. 137.

El conocimiento del derecho, comparado es un factor importantísimo para la preparación de los proyectos legislativos en cualquier país, pues permite beneficiarse de las experiencias de los demás y la consiguiente utilización de fórmulas ya aplicadas en otras partes para la solución de problemas jurídicos que, muchas veces no son exclusivos de ninguna nación, sino comunes a todas, sin que ello suponga negar la necesidad de que el legislador tenga siempre en cuenta, en primer lugar, las características nacionales propias.

No debe tampoco perderse de vista el valor que tiene para la información de los jueces el conocimiento del derecho comparado y lo útil que ha de serles en aquellos casos en que se vean obligados a aplicar el derecho extranjero, haciendo prácticamente innecesaria la prueba del mismo por la parte interesada.

Al jurista moderno no le basta con el conocimiento del derecho de su propio país, sino que, en virtud de la acentuación de las relaciones entre los pueblos, más frecuentes cada día, por las exigencias del comercio y de la vida intelectual, se encuentran en múltiples ocasiones en la necesidad de tomar conocimiento del derecho extranjero.

Las actividades del hombre de nuestro tiempo se traducen en gran medida en relaciones que rebasan la esfera de lo nacional y como estas relaciones en su mayor volumen caen dentro de la esfera de lo jurídico, no pueden por menos de exigir la atención de los profesionales del derecho.

Enseguida habrá que avocarnos a la responsabilidad de los servidores públicos y su regulación en otros países, tales como Argentina, Venezuela, Brasil, España, Estados Unidos y Francia.

Todo esto con la finalidad de ver cual es la importancia y trascendencia de la responsabilidad de los servidores públicos en el mundo contemporáneo y de esta forma verificar en qué grado se encuentra regulada en los demás países o en su defecto, ver si la responsabilidad de los servidores públicos tiene la misma importancia en los demás países como en el nuestro, además, de saber con qué ética deben de ejercer sus funciones como servidores públicos.

2. Argentina

En el derecho argentino, al igual que en nuestra Carta Magna, contempla la responsabilidad de los Servidores Públicos bajo la denominación de Responsabilidad Política y se encuentra ubicada dentro de los artículos 53 y 100 de la Constitución de la Nación Argentina los cuales rezan de la siguiente manera:

Artículo 53. Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a

la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

Por otro lado, el artículo 100 señala en su párrafo segundo que al Jefe del Gabinete de Ministros, tiene responsabilidad política ante en Congreso y que al mismo le corresponde lo siguiente:

1. Ejercer la administración general del país.
2. Expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye este artículo y aquellas que le delegue el presidente de Nación, con el refrendo del ministro secretario del ramo al cual el se refiera.
3. Efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al presidente.
4. Ejercer funciones y atribuciones que le delegue el presidente de la Nación y, en acuerdo de gabinete resolver sobre las materias que le indique el Poder Ejecutivo, o por su propia decisión, en aquellas que por su importancia estime necesario, en el ámbito de su competencia.
5. Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del presidente.
6. Enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.

7. Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de Presupuesto Nacional.
8. Refrendar los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria de sesiones extraordinarias y los mensajes del presidente que promuevan la iniciativa legislativa.
9. Concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar.
10. Una vez que se inicien las sesiones ordinarias del Congreso, presentar junto a los restantes ministros una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos.
11. Producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo.
12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.
13. Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

El jefe de gabinete de ministros no podrá desempeñar simultáneamente otro ministerio.

3. Venezuela

La trascendencia que tiene el ejercicio del poder político es enorme, porque su ejercicio repercute en todo un Estado y por ende afecta a todos los integrantes de una entidad estatal y su ejercicio indebido puede traer consecuencias graves a sus integrantes, desvirtuando de esta manera el fin para el cual fue creada dicha institución, la de servir.

Venezuela plasma la responsabilidad de los servidores públicos en los artículos 139, 140 y 143 de su Carta Magna bajo la figura de Responsabilidad Individual y que a continuación haremos mención.

Artículo 139.- El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de esta Constitución o de la ley.

Artículo 143. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de

conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto. No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad.

4. Brasil

En los artículos 50, 51, 52, 85, 86, 96, 105, 108 y 109 de la Constitución brasileña se señala la responsabilidad de sus funcionarios, bajo la denominación de Delito de Responsabilidad y ante lo cual, podemos observar que abarcan un mayor número de artículos que los demás ordenamientos a los que hemos referido.

Respecto a nuestro tema central, el artículo 50 señala que la Cámara de Diputados o el Senado Federal, así como cualquiera de sus comisiones podrán convocar a los Ministros de Estado para que presten, puntualmente, informaciones sobre un asunto previamente determinado, y en caso de cumplir con lo no previsto en el presente artículo se constituye delito de responsabilidad si no es justificada adecuadamente su ausencia.

De igual manera las Mesas de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal podrán dirigir peticiones escritas de información a los Ministros de Estado, constituyendo delito de responsabilidad, la negativa o su no contestación en el plazo de treinta días, así como la prestación de informaciones falsas.

En el artículo 51 del mismo ordenamiento, se señala el quórum necesario para que la Cámara de Diputados autorice, o no llevar a cabo el procesamiento del Presidente, del Vicepresidente de la República y de los Ministros de Estado; según sea el caso; asimismo el artículo 52 señala que compete privativamente al Senado Federal, procesar y juzgar a los funcionarios antes mencionados respecto a los delitos de responsabilidad, además de procesar y juzgar a los Ministros del Supremo Tribunal Federal, al Procurador General de la República y al Abogado General de la Unión en los delitos de la misma naturaleza.

En los artículos 85 y 86, se regula la Responsabilidad del Presidente de la República, así como su procedimiento para acreditar la responsabilidad en que llegue a incurrir.

Art. 85. Constituyen delitos de responsabilidad los actos del Presidente de la República que atenten contra la Constitución Federal y, especialmente contra:

- I. La existencia de la Unión;
- II. El libre ejercicio del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Ministerio Público y de los Poderes constitucionales de las unidades de la Federación;
- III. El ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales;
- IV. La seguridad interna del País;
- V. La probidad en la Administración;
- VI. La ley presupuestaria;

VII. El cumplimiento de las leyes y de las decisiones judiciales.

Párrafo único. Esos delitos serán definidos en ley especial, que establecerá las normas de proceso y enjuiciamiento.

Art. 86. Admitida la acusación contra el Presidente de la República por dos tercios de la Cámara de los Diputados, será sometido a juicio ante el Supremo Tribunal Federal.

- I. En las infracciones penales comunes, o ante el Senado Federal en los casos de responsabilidad.

El Presidente quedará suspendido en sus funciones:

- II. En los delitos de responsabilidad después del procesamiento por el Senado Federal.

Si, transcurrido el plazo de ciento ochenta días, no estuviese concluido el juicio, cesará la suspensión del Presidente, sin perjuicio del regular proseguimiento del proceso.

Entretanto no se dicte sentencia condenatoria, en las infracciones comunes, el Presidente de la República no estará sujeto a prisión.

El Presidente de la República, durante la vigencia de su mandato, no podrá ser responsabilizado por actos extraños al ejercicio de sus funciones.

El artículo 96 hace referencia a la competencia de los Ministros de Estado en la materia a tratar.

Art. 96. Compete privativamente: A los Tribunales de Justicia juzgar a los jueces estatales y del Distrito Federal y Territorios, así como a los miembros del Ministerio Público, en los delitos comunes y de responsabilidad, respetando la competencia de la Justicia Electoral.

De igual manera tiene injerencia en los asuntos de responsabilidad el Superior Tribunal de Justicia y los Tribunales Regionales Federales y de los Jueces Federales, de la siguiente manera.

Art. 105. Compete al Superior Tribunal de Justicia:

I Procesar y juzgar, originariamente:

a) En los delitos comunes, a los Gobernadores de los Estados y del Distrito Federal y, en estos y en los de responsabilidad, a los jueces de apelación de los Tribunales de Justicia de Cuentas de los Estados y del Distrito Federal, a los de los Tribunales Regionales Federales, a los de los Tribunales Regionales Electorales y del Trabajo, a los miembros de los Consejos o Tribunales de Cuentas de los Municipios y a los del Ministerio Público de la Unión que oficien ante los tribunales.

Art. 108. Es competencia de los Tribunales Regionales Federales:

I Procesar y juzgar, originariamente:

a) A los jueces federales de área de su jurisdicción, incluidos los de la Justicia Militar y de la Justicia del Trabajo, en los delitos comunes y de la responsabilidad y a los miembros del Ministerio Público de la Unión, salvaguardando la competencia de la Justicia Electoral.

Art. 109. Es competencia de los Jueces Federales procesar y juzgar:

IV Los delitos políticos y las infracciones penales contra los bienes, servicios o intereses de la Unión o de sus organismos autónomos o empresas públicas, excluidas las contravenciones y salvaguardada la competencia de la Justicia Militar y de la Justicia Electoral.

VI Los delitos contra la organización del trabajo y, en los casos señalados en la ley, contra el sistema financiero y el orden económico financiero.

5. España

Como nos hemos podido dar cuenta no hay país que no tome en consideración la responsabilidad de sus funcionarios públicos en su respectiva legislación, como lo es el caso de España.

La legislación española contempla la responsabilidad de los servidores públicos en diferentes denominaciones: Responsabilidad Criminal, Penal o Política.

Por lo que respecta, a la suspensión de los derechos y libertades de los funcionarios públicos que incurren en responsabilidad, el artículo 55 en su párrafo segundo señala a la letra lo siguiente:

Artículo 55

Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas. La utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha ley orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes.

El artículo 56 señala en su párrafo tercero, que la persona del Rey de España es inviolable y no está sujeta a responsabilidad, esto debido a que sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo.

La responsabilidad de los funcionarios encargados del Gobierno y de la Administración, podemos encontrarla regulada en los artículos 102, 113 y 149 párrafo primero, numeral 18.

Artículo 102

1. La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.
2. Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con aprobación de la mayoría absoluta del mismo.
3. La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo.

Artículo 113:

1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.
2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.
3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.

4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

Artículo 149

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

18. Las bases de régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas.

6. Estados Unidos de América

Al igual que las anteriores legislaciones que hemos abordado, la legislación norteamericana toma en consideración las faltas en las que puedan incurrir sus funcionarios públicos.

De esta manera podemos observar la gran importancia y trascendencia que tiene el debido ejercicio de una función pública en un Estado.

En la legislación norteamericana, en lo que respecta a la responsabilidad de los servidores públicos, se encuentra respaldada por su Constitución, en los Artículos Uno, Dos y Tres.

Artículo uno:

La Cámara de Representantes estará formada por miembros elegidos cada dos años por los habitantes de los diversos Estados, y los electores deberán poseer en cada Estado las condiciones requeridas para los electores de la rama mas numerosa de la legislatura local. Así, la Cámara de Representantes elegirá su presidente y demás funcionarios y será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales.

El Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deberán prestar un juramento o protesta. Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica deberá presidir el del Tribunal Supremo. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de dos tercios de los miembros presentes.

En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos de

Norteamérica; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho.

Artículo dos:

El Presidente será comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados cuando se la llame al servicio activo de los Estados Unidos; podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los departamentos administrativos con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos, y estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales.

Artículo tres:

Todos los delitos serán juzgados por medio de un jurado excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales, y el juicio de que se habla tendrá lugar en el Estado en que el delito se haya cometido; pero cuando no se haya cometido dentro de los límites de ningún Estado, el juicio se celebrará en el lugar o lugares que el Congreso haya dispuesto por medio de una ley.

7. Francia

Francia considera a la Responsabilidad de los Servidores Públicos como Responsabilidad Penal de los Miembros del Gobierno lo que ratifica a nuestro favor la gran importancia que tiene el ejercicio del poder público en un Estado.

Contempla dicha responsabilidad en los artículos 68-1 al 68-3 de su Constitución que señalan lo siguiente:

Artículo 68-1

Los miembros del Gobierno serán responsables penalmente de los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones y tipificados como delitos en el momento en el que los cometieron. Serán juzgados por el Tribunal de Justicia de la República. El Tribunal de Justicia de la República estará vinculado por la tipificación de los delitos, así como por la determinación de las penas, tal como resulten de la ley.

Artículo 68-2

El Tribunal de Justicia de la República estará compuesto por quince jueces : doce parlamentarios elegidos, en su seno y en igual número, por la Asamblea Nacional y por el Senado después de cada renovación total o parcial de estas asambleas y tres magistrados del Tribunal de Casación, uno de los cuales presidirá el Tribunal de Justicia de la República. Cualquier persona que se considere

ofendida por un delito cometido por un miembro del Gobierno en el ejercicio de sus funciones, podrá presentar denuncia ante una comisión de admisión.

Esta comisión ordenará bien su archivo bien su traslado al Fiscal General del Tribunal de Casación con el fin de que se recurra al Tribunal de Justicia de la República.

El Fiscal General del Tribunal de Casación podrá recurrir también de oficio al Tribunal de Justicia de la República con el dictamen favorable de la comisión de admisión. Una ley orgánica determinará el modo de aplicación del presente artículo.

Artículo 68-3

Lo dispuesto en el presente título será asimismo aplicable a los hechos cometidos antes de su entrada en vigor.

De lo anteriormente expuesto, se infiere que en la mayoría de las constituciones citadas aunque jurídicamente y coercitivamente no coincidan, todas sin excepción tiene como repudio o rechazo el mal servicio, que los servidores públicos puedan darle a sus representados o personas que los eligieron en su momento cuando de una u otra forma los servidores públicos no aplican con justicia, moral, derecho y ética los principios básicos que todo servidor público debe tener como es la honradez, legalidad, eficacia, imparcialidad, lealtad y diligencia que son principios imperativos para todos los servidores públicos del

mundo y que cuando éstos no se aplican adecuadamente en cualquier lugar del orbe deben ser sancionados de manera efectiva los servidores públicos que hayan hecho caso omiso de esto.

CAPÍTULO IV

LA ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO

En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

"El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad 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."⁴³

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidad de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho.

⁴³ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La controloría y el control interno en México. 3ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1999. p. 76.

En ese orden de ideas, no es óbice precisar que aunque los principios constitucionales de la función pública sabiamente incluyen a los principios éticos, al procurar el mejor desempeño de los servidores públicos, la diferencia entre unos y otros radica en el principio constitucional de la legalidad, ya que no se le puede considerar como principio ético, en virtud de que ésta se describe como el requisito constitucional de todo acto administrativo. Toda la actividad del estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a la ley. Así, los actos de los órganos del poder ejecutivo han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.

“Sí, en términos generales, el particular puede hacer todo lo que la ley no le prohíba, como la administración pública sólo puede hacer lo que la ley permita expresamente.

Bajo otro enfoque, el principio de legalidad se refiere a que los actos administrativos se reputan válidos o legítimos; correspondiendo, en todo caso, al gobernado o a los medios de control, demostrar lo contrario.”⁴⁴

Asimismo, el licenciado Luis Humberto Delgadillo, señala que el principio de legalidad, “es la columna vertebral de la actuación administrativa, está integrado por cuatro aspectos: 1. Normatividad jurídica, en virtud de que toda la actividad

⁴⁴ MARTÍNEZ MORALES. Rafael. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2ª edición, Editorial Harla, México, 1996. p. 281.

administrativa debe sustentarse en normas jurídicas. 2. Jerarquía normativa, toda vez que las normas u órdenes del superior no pueden ser modificadas por el inferior. 3. Igualdad jurídica, ya que la administración no puede otorgar privilegios y negar su legítimo derecho a otros. 4. Razonabilidad, ya que la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos.”⁴⁵

Por lo anterior consideramos, que es de gran importancia señalar lo trascendente, que sería si los Servidores Públicos, se apegaran a los principios básicos de la ética en el desempeño de sus funciones, es por lo anterior que a continuación precisamos lo siguiente.

1. Concepto de ética

La ética, es la disciplina filosófica que tiene por objeto los juicios de valor cuando se aplican a la distinción entre el bien y el mal es decir, con cierta moralidad y principios obtenidos en la escuela en la práctica diaria de la vida o del hogar.

“Los juicios estimativos o axiológicos inspirados en criterios éticos corresponden a la Filosofía social en la teoría, y al político, administrador o dirigente social, en el campo práctico. Ahora bien, si en abstracto media esta gran

⁴⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de responsabilidad de los Servidores Públicos. Op. Cit. p. 131.

diferencia entre la Sociología y la Filosofía social, en cambio las personas dedicadas a estudios sociales deben entrenarse en estos dos campos. Quien se inspire solamente en la Filosofía social, pero carezca de conocimientos sociológicos, corre riesgo muy inminente de convertirse en un soñador cuyos proyectos fracasarán al ser llevados a la práctica, provocarán resultados contrarios al fin que se proponía. Quien se forme solamente en Sociología y adquiera el entrenamiento técnico de buen investigador social, pero olvide las enseñanzas de la Filosofía social, se convertirá en un experto amoral o inmoral, dispuesto a vender sus servicios a quien sea, incluso a un tirano monstruoso o a un jefe demente.¹⁶

La Sociología y la Investigación social no admiten juicios de valor, ni señalan los fines correctos no quiere decir que la ciencia y la filosofía nada puedan y deban decir sobre tales problemas de estimación y de determinación de metas, y que esos asuntos, que son vitales para los hombres, hayan de quedar librados meramente al fortuito arbitrio de quienes tienen el poder para hacer decisiones. No es así, porque hay Filosofía social, política y jurídica, la cual hace un enjuiciamiento intelectual en materia de valores, fines y programas. Es además no sólo posible sino también obligado un enjuiciamiento ético sobre los medios: cabe que los medios que sean eficaces para la realización de una finalidad, sin embargo, deben ser decididamente rechazados por ser malos desde un punto de vista ético.

¹⁶ Cit. por GALINDO CAMACHO, Miguel. Elementos de Derecho Administrativo. 4ª edición. Editorial Porrúa, México, 2000. p. 127.

"La mera Investigación social no decide sobre los fines, sino que informa solamente sobre la eficacia de los medios; pero la Investigación Social, cuya función práctica es solamente instrumental, no debe de ningún modo erigirse en señora en el campo de los estudios sociales, con lo cual se suscitara un clima de inmoralismo y de anarquía. Por el contrario, debe quedar subordinada en sus funciones de utilización práctica a la filosofía social. Y, es más, la Investigación social debe ser dirigida por la Filosofía social, para determinar qué temas se debe investigar, y cuáles son los fines para los que debe hallar medios que sean eficaces y además éticamente correctos. En todo eso debe atenerse a las directrices que reciba de la Filosofía social."¹⁷

Cuando se habla de bien común se suele tomar en dos sentidos aparentemente contradictorios: por una parte se le asigna carácter de un patrimonio heredado por la humanidad del que se recibe un beneficio; y por la otra, como una entidad situada fuera de nosotros que nos reclama nuestro trabajo, nuestro esfuerzo, es decir, que nos exige una aportación. Contemplar al bien común como uno u otro aspecto implica permanecer en la superficie del problema y contemplar dicho fenómeno en su parcialidad.

"El bien común constituye un conjunto de obras materiales e inmateriales que cabe concebir como creación humana, para la realización del bienestar del individuo; este patrimonio, que la civilización ofrece al hombre para alcanzar

¹⁷ RECASENS SICHES, Luis. Op. cit. p. 39.

seguridad, felicidad y realización personal en general, se compone de conocimientos científicos, técnicos, idiomas, hábitos de vida, medios de transporte, etc. Sin embargo, este conjunto de bienes que nos ha heredado la humanidad, no son del todo extraños a nosotros ni podemos disponer de ellos sin más, así como cuando caminamos por el bosque y nos encontramos una manzana, que sin el mayor esfuerzo levantamos y nos comemos. Muy por el contrario, la herencia de la civilización, nos exige una actitud positiva para poder disponer de sus bienes, y es más, nos pide que aportemos algo a ese caudal de benefactores, pues la evolución de la civilización nunca está completamente terminada, además de que la vida humana se complica día con día y requiere contar con más y mejores medios para la satisfacción de nuestras necesidades.”⁴⁸

De lo dicho con anterioridad, se desprende que para disponer en nuestro beneficio de los elementos que integran el bien común, se requiere que otorguemos un esfuerzo y trabajo constantes y permanentes, de tal manera que mientras más aportemos, más beneficios derivados del bien común recibiremos, lo que no significa que mientras más nos esforcemos, recibiremos más, esto se debe a que ciertos medios de aportación al bien común, como la riqueza económica, se heredan, de tal forma que ciertos individuos con menos esfuerzo dan más y por lo mismo reciben mayores beneficios del bien común.

⁴⁸ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000. p. 217.

Como creaciones humanas para un fin, los elementos que integran el bien común, crean determinadas expectativas o ideales que se confunden muchas veces con lo que es el bien común. Por ejemplo, la riqueza económica que produce una sociedad da lugar a ideales de bienestar material, mismos que se confunden con el propio bien común. Lo anterior, de ninguna manera significa que los bienes comunes sólo sean materiales, ya que pueden ser incorpóreos como el arte, la filosofía, etc., bienes que también dan lugar a ideales concretos.

En ocasiones se ha supuesto que el individuo debe realizar un fin específico, que se encuentra previo a su existencia, o bien, que es conforme a su naturaleza inherente, entonces en este caso se ha entendido que el bien común, constituye un conjunto de condicionantes sociales que permiten que el mismo, desarrolle las capacidades necesarias para alcanzar ese fin que le es propio.

La relación típica del bien común, implica por una parte, la aportación que realizan los individuos al patrimonio social heredado por la civilización; y por la otra, la retribución que obtienen los mismos para su beneficio personal de los frutos que da el bien común. Pero no es más que el principio sobre el que se constituye toda la compleja magnitud del bien común pues para que se le considere tal, se requiere además que la retribución que obtiene el individuo sea equivalente a la aportación que efectúa, y esto en dos sentidos, en primera instancia resulta indispensable que la aportación, que brinden al patrimonio todos

los individuos en sus mutuas interrelaciones, considerados en su conjunto, retribuya en términos generales al bienestar de ellos mismos, aquí se trata de un equilibrio entre el interés general y el interés particular vistos en términos absolutos; por otra parte, se requiere que exista una equivalencia entre lo que cada individuo considerado en su particularidad aporta al bien común y el beneficio que recibe el mismo.

Precisamente la organización de esas relaciones interdependientes, que lleva implícito el bien común, y el logro de los ideales a que da lugar el mismo, se aseguran y con esto se contribuye a crear las condiciones necesarias para su materialización, mediante el derecho. De esta forma, cuando se afirma que el fin del derecho lo constituye el bien común, se quiere decir con ello que su objetivo consiste en organizar la interrelación social, no de cualquier manera, sino de acuerdo con las relaciones que le son propias a la estructura del bien común de la época y del lugar de que se trate, y en crear las condiciones necesarias a efecto de que los ideales a que da lugar el bien común, irrealizables por el momento, sean posibles y reales en el futuro.

Rafael Preciado Hernández menciona que se suelen distinguir los siguientes tipos de bien común.

“Bien común **conforme al orden sobrenatural** que coincide con la causa primera y fin último de todo lo creado, ya que del Soberano bien proceden y a él tienden todas las criaturas.

Bien común **de la especie humana** comprende todas las realizaciones que con su inteligencia y voluntad ha venido acumulando el ser humano desde que apareció sobre la tierra, pues constituyen un acervo cultural y civilizador que no pertenecen a un ser humano individual, ni a un pueblo, ni a un grupo de naciones, sino que representa más bien un patrimonio común de la humanidad.

Bien común **nacional** viene a ser la participación de un pueblo determinado en el bien común de la especie humana, en cuanto a esa participación a través del tiempo, a veces de siglos, imprime un estilo de vida a los miembros de la comunidad de que se trata, dándole así una fisonomía o rostro nacional.

Bien como **público** consiste esencialmente en la creación estable y garantizada de condiciones comunes, tanto del orden material como de orden espiritual, que sean las más favorables, de acuerdo con las circunstancias, para la realización del bien común propio de cada uno de los individuos y de los grupos sociales que integran el Estado.

Bien común **desinteresado** que consiste en la conservación de la unidad social y de todo lo que a ella concurre, por sí misma, en tanto que realiza la perfección máxima de la especie humana.

Bien común **útil** que en términos generales consiste en la conservación de la unidad social y de todo lo que a ella concurre, por sí misma, en tanto que realiza la perfección máxima de la especie humana.

Bien común **de los individuos asociados** el bien como útil, en cuanto se traduce en ayuda y asistencia para cada uno de los miembros de la sociedad, es el bien común de los individuos, pero de los individuos asociados.

Bien común **de la colectividad** a la misma comunidad que constituye el bien común útil, en cuanto es referida al ser y a las operaciones propias del grupo, se le llama bien común de la colectividad.¹⁹

A nuestro parecer todas estas acepciones y muchas que en el futuro se pudieran acuñar, no son más que caracterizaciones de formas concretas en las que aparece el bien común en un momento y lugar determinado, y son limitadas para expresar la esencia de un solo y único bien común que no sólo constituye una herencia que nos ha legado la humanidad, sino que también es un acontecer actual en que todos los seres humanos participamos de sus beneficios y le aportamos nuestro esfuerzo y trabajo, aunque se regule por muchos y diversos derechos y aparezca en múltiples y variadas relaciones sociales concretas, ya sean de carácter nacional, económico, político.

¹⁹ PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. Filosofía del Derecho. 7ª edición, Editorial UNAM, México, 2001. p. 76.

Por lo anterior, consideramos que la ética debe ser tomada en cuenta por los servidores públicos para un adecuado desempeño de sus funciones y tenerla como principio básicos en todas las pretensiones que lleven a cabo así como en todos los actos de su vida pública, política y social.

2. Concepto de servidor público

Los ordenamientos legales federales que regulan substantivamente la conducta del servidor público no definen lo que debe entenderse como tal, pero sí enuncian a quienes se les debe dar tal carácter; por esta razón es necesario recurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos interiores de cada potestad pública o, en su caso, a los de las dependencias o entidades de que se trate.

En estricto sentido, de acuerdo con Jorge Olivera "la función formal de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial que se traduce en dirimir controversias entre particulares mediante una sentencia que se aplica al caso específico, no es un servicio público, como tampoco lo es la formulación y expedición de leyes por parte del Poder Legislativo."⁶⁰

Con base en lo anterior, se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado

⁶⁰ OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit. p. 218.

mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.

La conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que les son inherentes.

Aunque el dispositivo que se comenta establece, en forma general, que son servidores públicos los representantes de elección popular, sin precisar si lo son también los suplentes de los diputados, senadores y miembros de la Asamblea de Representantes, estimo "que deben ser considerados como tales, en virtud del nombramiento que tiene su origen en la voluntad popular, sin importar que sus funciones estén latentes por la naturaleza de su suplencia; es decir, son servidores públicos que no se encuentran en el ejercicio de sus funciones y por tanto carecen de responsabilidad legal, en este sentido, mientras no suplan al que tiene el cargo de propietario."⁵¹

⁵¹ MONSERRAT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Op. Cit. p. 25.

Los miembros del Poder Judicial de la Federación como: los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito.

Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal como: los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal, los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, y los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal. En el Instituto Federal Electoral, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo.

Los restantes funcionarios, empleados y trabajadores del Instituto Federal Electoral no pueden ser considerados como servidores públicos en atención a la naturaleza política y jurídica del Instituto, en tanto que si bien es cierto que es un organismo autónomo de carácter político con personalidad jurídica y patrimonio propios, también lo es que no forma parte de la Administración Pública Federal, ni de ningún otro órgano de gobierno. En la integración del Instituto Federal Electoral, órgano que es la máxima autoridad en la materia, participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos y los ciudadanos. De esta forma, se deben considerar como servidores públicos de dicho Instituto solamente a aquellos que guardan relación laboral con los órganos de gobierno para haberla formalizado previamente al ostentar el carácter de representantes populares, exceptuando, desde luego, a los integrantes de los partidos políticos y a los ciudadanos. Las

relaciones laborales que surgen entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores públicos se rigen por las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, según lo dispone la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los funcionarios y empleados públicos, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

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

Por lo que corresponde a los servidores públicos de las entidades que integran el pacto federal, sus respectivas Constituciones y leyes reglamentarias

deben precisar, en los términos del numeral mencionado en el párrafo anterior, y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

3. La ética tutelada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (artículo 8)

El artículo 8 de la Ley en comento establece lo siguiente:

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

- I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal,

- proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
- V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;
- VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;
- IX. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

- X. Abstenerse de autorizar selección, contratación, nombramiento y designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XI. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

- XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que

tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, regulas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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

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

- XIII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión,

remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

- XV. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;
- XVI. Atender con diligencia a las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
- XVII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- XVIII. Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;
- XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;
- XX. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados

con adquisiciones, arrendamiento y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

- XXI. Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;
- XXII. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;
- XXIII. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido

conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

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

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

De lo anterior se desprende y se colige que, deberán reputarse como servidores públicos a los sujetos que personifican los órganos del estado y realizan las funciones que su competencia les enmarcan. Su conducta en el desempeño del cargo de que se trate debe enfocarse únicamente al servicio público mediante la aplicación correcta de la ley. Tomando en cuenta esto, desde ningún punto de vista ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal o sea anteponer sus intereses al interés público social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de las facultades que integran la competencia legal del órgano que representa o encarna. Por lo consiguiente el funcionario público cualquiera que sea la índole de sus atribuciones o su categoría debe ser considerado Servidor Público. Está unido a los gobernados a través de

dos nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible. El primero, el que entraña la obligación de ajustar los actos de sus funciones a la Constitución y a la Ley, y el segundo, el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio que aludimos.

En el primer caso estos actos están sometidos al principio de legalidad *latu sensu* o sea de constitucionalidad y de legalidad *strictu sensu* y en el segundo caso al de responsabilidad.

Los dos conceptos son concordantes ya que sobre los mismos descansa la democracia. Al violarse el principio de legalidad (*latu sensu*) los actos de autoridad son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que en cada estado democrático existan y al violarse el de responsabilidad el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a las sanciones que estén previstas en la legislación.

Estas dos situaciones comprueban la diferencia operativa de dichos principios pues tratándose de la contravención al principio de legalidad (*latu sensu*) los actos son anulables para que como consecuencia se restaure el imperio de la Constitución o disposiciones legales violadas y por lo que respecta al de responsabilidad, tales actos sujetan al encargado del órgano estatal respectivo a

las expresadas sanciones independientemente de la impugnación jurídica de los mismos. El primero somete al órgano del estado como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo encarna. Los gobernados independientemente de los medios jurídicos que disponen para hacer respetar el régimen legal y constitucional también disponen de otros que conciernen a la exigencia de responsabilidad a las personas físicas que encarnan a una autoridad, cuando su comportamiento ha sido antijurídico. El orden jurídico de un estado no solamente debe proveer a los gobernados los medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades sino establecer un régimen o sistema de responsabilidad para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio del poder público. Para el gobernado es obvio que es más útil valerse de un medio de impugnación contra los actos autoritarios, para preservar su esfera de derecho puesto que tal medio tiene como consecuencia inmediata la invalidación de tales actos y la restitución consiguiente del goce y disfrute del derecho infringido o afectado. En la generalidad de los casos, satisfecho el interés del gobernado en particular, como consecuencia del ejercicio del medio impugnativo de los actos de autoridad que lo agraven, la exigencia de la responsabilidad en que hubiere incurrido el funcionario público de quien tales actos emanen, representa una importancia secundaria, la cual no debería registrarse dentro de un ámbito netamente democrático. Considerando que un sistema de responsabilidades para los gobernantes debe ser el eficaz complemento de los medios jurídicos de impugnación en varios regímenes constitucionales sea implementado éste incluyendo nuestro país.

3.1 Legalidad

“El artículo 113 de la Constitución Federal dispone que 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 señale en 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.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa y regular, causen los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

Estas obligaciones están previstas en el Código de Conducta contenido en las 24 fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas

de los Servidores Públicos, precisando así, aunque de manera enunciativa, las obligaciones específicas de los servidores públicos.

El incumplimiento de estos criterios de conducta dará lugar a la sujeción del procedimiento disciplinario y a la aplicación de las sanciones correspondientes.

La legalidad es uno de los principios que debe observar el servidor público para lo siguiente.

- ❖ Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia conforme a los ordenamientos legales, dentro de los que deben considerarse a las leyes, los reglamentos administrativos y las circulares, entre otras normas, ya sea federales o locales.
- ❖ Sujetar su conducta a las normas que determinen el manejo de los recursos económicos públicos.
- ❖ Ejercer sus facultades dentro del marco legal de los ordenamientos legales.
- ❖ Utilizar la información reservada a la que tenga acceso por su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones públicas.
- ❖ 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, hubieren cesado.

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

Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a la competencia de ésta.

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 8 de la ley reglamentaria o de las normas que al efecto se expidan.

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

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.

3.2 Honradez

Los servidores públicos deben ser cien por ciento honrados para que así puedan servir adecuadamente a sus gobernados o pueblo que los eligió asimismo dentro de su honradez deberán observar lo siguiente:

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.

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.

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 este último mantenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedad de las que el servidor público forme o haya formado parte.

"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, empleos, cargos o comisiones, para sí o para las personas que tengan 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.

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 tengan 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. 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.⁵²

⁵² GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. 2ª edición, Editorial Tecnos, España, 2000. p. 31.

Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, contratación, nombramiento, designación, promoción, remoción, cese o sanción de cualquier persona, 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.

3.3 Lealtad

La lealtad es otra de las grandes cualidades que deben tener nuestros servidores públicos ésta debe ser con ellos mismos y con las personas a quienes sirven, para hacer efectivo el principio de que, “el que no vive para servir, no sirve para vivir.”

Dentro de la lealtad, el servidor público deberá tener presente siempre lo siguiente.

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

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.

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.

Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones en el servicio público.

Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en que presten sus servicios las dudas fundadas que surjan sobre la procedencia de las órdenes que reciba.

Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley prohíba. 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, ya 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.

3.4 Imparcialidad

Así como la justicia es ciega, el servir a los ciudadanos de un país también representa, que esto debe ser imparcial y servir al igual a los poderosos que a los que menos tienen.

Es por lo anterior que el servidor público en cuanto a imparcialidad se refiere, deberá observar lo siguiente.

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

Abstenerse de realizar actos u omisiones que impliquen abuso o ejercicio indebido de su empleo cargo o comisión. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.

Abstenerse de autorizar a un subordinado para que, sin causa justificada, deje de asistir a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año. 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.

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

3.5 Eficiencia

Dentro de los principios que debe tomar en cuenta el servidor público en el desempeño de sus funciones, está la eficiencia razón por la cual consideramos que éste, debe ser eficiente y eficaz, es decir, no sólo debe llegar temprano a su trabajo si no que debe ser contundente en todo lo que realice para beneficio propio y de la colectividad, por que de esto, dependerá su permanencia o remoción de su cargo.

Con base en lo anterior el servidor público deberá tener presente lo siguiente.

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.

Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia y rectitud a las personas con que tenga relación con motivo de éstos. Utilizar los recursos asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, a los fines que están afectos.

La inobservancia de las obligaciones que tiene a su cargo el servidor público dará origen al procedimiento disciplinario estatuido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y a la aplicación de las sanciones correspondientes.

3.6 Diligencia

La diligencia, es una forma de actuar y, que todos los servidores públicos deben tener. Sin tomar en cuenta su condición política o de servidores públicos por que éstos son los que mayor diligencia y prontitud deben tener con sus representados, es decir, deben estar siempre al pendiente de la ciudadanía, tratando de resolverles los problemas en el entorno sociopolítico en el que se desenvuelven para tener contacto directo con sus representados. Por lo anterior consideramos que el servidor público en cuanto a diligencia deberá observar y cumplir con lo siguiente.

- Escuchar y resolver con prontitud las quejas de la ciudadanía.
- Llegar temprano a su oficina para ser ejemplo de sus colaboradores y último en irse y no solamente levantar el dedo y aprobar lo que se le propone.

Asimismo deberá ser ejemplo de innovaciones en lo que a su cargo se refiere y no tener trabajo acumulado para que, en el territorio en el que se desenvuelve siempre se esté trabajando en beneficio de la ciudadanía.

4. Sanciones administrativas

El artículo 113 de la Constitución establece que las sanciones para las responsabilidades administrativas, además de las que señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, también, de acuerdo con las últimas reformas se establece que la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa y regular, causen los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes 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 no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. Con este fundamento constitucional, la Ley, en su artículo 13, determinó que las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Amonestación privada o pública;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- III. Destitución del puesto;
- IV. Sanción económica, e

- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

La Ley no establece orden de grado en las sanciones. La práctica ha venido considerando que el apercibimiento es la sanción más leve y la inhabilitación la más grave, es decir, se ha considerado que el artículo 13 las presenta en orden ascendente de gravedad, pero no existe una base lógica o jurídica explícita que justifique este proceder. Es evidente, por sus efectos, que el apercibimiento y la amonestación son más ligeras que la destitución y la inhabilitación, o que ésta, también por sus efectos, es la sanción más fuerte de todas; pero, hay quienes la prefieren a una sanción económica, sobre todo si es cuantiosa. Ésta generalmente va acompañada con cualquiera de las otras sanciones. Es más, en la práctica, no existen diferencias entre el apercibimiento y la amonestación. La caracterización de privada o pública son elementos que determinan la intensidad de la sanción, a no ser que lo público tenga una dimensión que alcance a los llamados medios.

Pero qué es apercibimiento y qué amonestación. Manuel Osorio define, en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, el concepto **Amonestar**: "Hacer presente alguna cosa para que se considere, procure o evite; advertir, prevenir; a veces por vía de corrección disciplinaria. Es, pues, una sanción benévola de aplicación en el Derecho civil, en el Penal, en el Laboral y en el

profesional, y **Apercibimiento**: Corrección disciplinaria. Advertencia conminatoria hecha por autoridad competente, respecto de una sanción especial.⁵³

Por su parte Rafael De Pina, en su Diccionario de Derecho, con base en el Código Penal para el Distrito Federal (artículos 42 y 43) decía de estos dos conceptos anteriormente, lo siguiente.

"Amonestación: Advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere, pudiendo ser pública o privada,⁵⁴ y **Apercibimiento**: "Conminación que el juez hace a una persona cuando ha delinquirido y se teme, con fundamento, que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer el que se propone u otro semejante, será considerado como reincidente. Corrección disciplinaria consistente en la amonestación que la autoridad competente dirige a un funcionario intimándolo a evitar la repetición de una falta. Prevención o aviso."⁵⁵

La Real Academia Española definía ambos conceptos de la siguiente manera:

Amonestar: "Hacer presente una cosa para que se considere, procure o evite. 1.

⁵³ OSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. 3ª edición, Editorial Herreró, México, 2000, p. 121.

⁵⁴ DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho. Op. Cit. p. 89.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 90.

Advertir, prevenir, reprender,⁵⁶ y **Apercibir**: "Prevenir, disponer, preparar lo necesario para una cosa. 2. Amonestar, advertir. 3. Der. Hacer saber a la persona citada, emplazada o requerida, las consecuencias que se seguirán de determinados actos u omisiones suyas."⁵⁷

Las definiciones anteriores no entregan elementos para diferenciar los dos conceptos, ambos son advertencias, prevenciones. Por tanto, resulta difícil esclarecer cuándo debe aplicarse una y cuándo la otra, esto es, no se diferencia entre ellas el grado de severidad. Sin embargo, la práctica ha establecido que la amonestación es una sanción mayor que el apercibimiento. No cabe duda que las dos son medidas correctivas diferentes y que se ha considerado mayor a la amonestación. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez dice que la amonestación "estrictamente no debería ser considerada como sanción, a diferencia del apercibimiento que sí es una sanción que se impone cuando previamente ya se había hecho una advertencia o amonestación, tal como se menciona en la Enciclopedia jurídica Omeba, según la cual se practica disciplinariamente el apercibimiento como medida consecutiva a la amonestación simple, para los casos en que el funcionario sea reincidente en una falta o incorrección que no llegue a constituir un delito."⁵⁸ El que sean secuenciales la amonestación y el apercibimiento no da lugar para concluir que una sí es sanción y la otra no. Sólo puede desprenderse, según la Enciclopedia citada, que el apercibimiento es una

⁵⁶ Diccionario de la Real Academia Española. 40ª edición. Editorial Gócher. México, 2000. p. 137

⁵⁷ Ibidem. p. 140.

⁵⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Op. cit. p. 231

sanción mayor que la amonestación, es decir, al contrario de lo que en la práctica mexicana se acostumbra.

No cabe duda que la inhabilitación es una sanción más grave que la destitución y ésta que la suspensión. Sin embargo, respecto de esta última la Ley la contempla, además de cómo sanción, como medida cautelar, precautoria o procedimental con carácter temporal (artículo 21 fracción V), a la cual se recurre cuando es necesario realizar investigaciones y no se desea que el servidor público denunciado quede en posibilidad de interferir con las indagaciones. Esta suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento. En cambio, la suspensión sanción puede ser de tres días a tres meses.

En general, la Ley trata de las sanciones en los artículos 13, que las establece; 14, que señala los criterios de valoración; el 16, que determina las reglas para la aplicación de las sanciones. Los criterios de valoración establecidos en la Ley son: la gravedad de la falta y la conveniencia de suprimirla del quehacer gubernamental; la condición económica y social, la jerarquía, los antecedentes, las condiciones específicas, la antigüedad en el servicio y la reincidencia del infractor, así como las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y el beneficio obtenido o el daño y el perjuicio causados por el servidor público. De un análisis combinado prudente de estos elementos se derivará la justa evaluación para

calificar la gravedad de la infracción y, por ende, la sanción que debe corresponderle.

El artículo 16 establece quién debe aplicar o ejecutar la sanción: El jefe inmediato ejecutará la sanción de amonestación pública o privada, la suspensión o la destitución por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, la inhabilitación será ejecutada en la resolución dictada, y las sanciones económicas por la Tesorería de la Federación mediante el procedimiento administrativo de ejecución, sujetándose a las disposiciones fiscales aplicables. Nuestra Carta Magna señala en su artículo 14 que las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación así como en sanciones económicas las que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, los cuales no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La ética debe regir la conducta de los sujetos que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública, ya que no basta con que el yo interno o subconsciente, nos indique el comportamiento a seguir, sino que, para que el individuo se sienta más obligado a actuar como lo indica el deber ser, fue necesario elevar a la ética a un rango mayor y coercitivo por excelencia, convertirla en parte de la función pública, así pues se tradujo en un requisito sine quanon, para todo aquel individuo que quisiera formar parte del servicio público.

SEGUNDA: Debe reformarse el artículo 111 Constitucional en su párrafo sexto que se refiere a que el Presidente de la República podrá pedir la destitución de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Creo que con esta determinación Constitucional se le está dando más poder del que ya tiene el jefe del ejecutivo, constituye una grave intromisión de un poder en otro, me pregunto a donde queda el principio de autonomía de poderes. Podría mencionarse que el Presidente de la República podrá sugerir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la remoción o destitución de alguno de los magistrados, jueces.

TERCERA: De lo anterior podemos decir, que la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos tiene una gran importancia ya que, como podemos darnos cuenta, cada legislación busca el debido cumplimiento de sus funciones, es decir, que su ejercicio vaya encaminado al servicio del pueblo y no al servicio de intereses particulares. De otra manera, la función de los servidores públicos es tan relevante en un estado que es necesario asegurarse de que su ejercicio no sirva a intereses particulares, sino que vaya encaminado a la concretización de los fines que el estado se haya propuesto llevar a cabo a favor de la comunidad.

CUARTA: La ética con la cual todos los funcionarios públicos deben de desenvolverse, desde nuestro particular punto de vista, es la que establece la ley, ya que de ella se desprenden los más altos principios a través de los cuales es posible el desarrollo de un estado. Es decir, la ética con la cual se deberían de conducir es con la del respeto a las instituciones a las cuales están representando y a la sociedad ante la cual están velando sus intereses.

QUINTA: En el México moderno, el único elemento democrático y de ética que ha sido respetado, es el relativo a la renovación periódica de los gobernantes, los restantes tienen aplicación parcial o definitivamente nula. Ante los cada vez más frecuentes casos de corrupción de los servidores públicos, tal pareciera que no existen medios o recursos consignados en las leyes que los prevengan o los sancionan y, si existen no son plenamente eficaces para lograr que éstos se

conduzcan con responsabilidad, legalidad, imparcialidad, honestidad profesionalismo y eficiencia, que son los criterios que deben regir sus actividades, y el ejercicio de sus funciones y atribuciones públicas.

SEXTA: Los Principios ético jurídicos y morales antes mencionados deben tener como uno de sus principales fundamentos el control jurisdiccional y administrativo de los servidores públicos, cualquiera que sea su rango o nivel jerárquico así como la voluntad de ellos mismos para hacerlos efectivos en contra de aquellos que sean incapaces, por no poder o por no tener la voluntad, de cumplir con las leyes que regulan sus actividades públicas.

SÉPTIMA: La primera responsabilidad pública de un gobernante honesto es respetar y aplicar la ley, los ciudadanos no pueden convertirse en policías de los gobernantes o servidores públicos corruptos, aún cuando legalmente tiene el derecho y aparentemente los medios para denunciar los casos de corrupción de los servidores públicos; sin embargo, es prácticamente imposible que denuncie conductas infractoras o delictivas cometidas por funcionarios del más alto nivel, aunque sea evidente su comisión.

OCTAVA: El riesgo de incurrir en responsabilidad civil o penal es muy alto, por la falta de acceso a los medios de prueba, por no mencionar las represalias de personas más poderosas en lo político, en lo social y en lo económico. Esa tarea

les corresponde a sus representantes populares por la menor dificultad que tienen en el acceso a la información y a los documentos probatorios que se requieren para iniciar cualquier tipo de procedimiento legal.

NOVENA: La credibilidad en las instituciones políticas se ha demeritado profundamente y tal vez se debe a que la conciencia pública ha sido golpeada insistente e impunemente por gobernantes irresponsables y corruptos, cuando la moral política debería encontrar sus elementos, de acuerdo con nuestra constitución, en la legalidad, en la eficiencia, en la responsabilidad, en la honestidad y en la imparcialidad, pero desafortunadamente no sucede así. Parece que ser corrupto es sinónimo de habilidad, de capacidad, de inteligencia, de brillantez, y el no serlo es sinónimo de lo contrario. En realidad lo único que se necesita para ser corrupto es un alto grado de cinismo e irresponsabilidad social, particularmente en las esferas más altas, en donde no hay justificación de pobreza o de salarios insuficientes.

DÉCIMA: Es urgente cambiar la moral y ética de los malos servidores públicos haciéndolos a un lado, y castigándolos ejemplarmente para que en un momento determinado podamos decir que vivimos en un Estado de Derecho" y "El que no vive para servir no sirve para vivir."! De igual forma los servidores públicos aún cuando tengan presente los principios de legalidad, honradez, eficiencia, imparcialidad, lealtad y diligencia deben tener presentes siempre como su principal

objetivo básico el bienestar de nuestro país enarbolando siempre y teniendo como bandera en los ámbitos de su vida la de los Estados Unidos Mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

ARCE BRAVO, Enrique. Sociedad Burocrática y corrupción. 2ª edición, Editorial Pensamiento nuevo, México, 1987.

BUNSTER, Álvaro. La responsabilidad de los servidores públicos. 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

CARRILLO FLORES, Antonio. Estudios de Derecho administrativo y constitucional. 4ª edición, Editorial UNAM, México, 1998.

CASO, Antonio. Antología Filosófica. 3ª edición, Editorial UNAM, México, 1997.

CASO, Antonio. La Filosofía social. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. 5ª edición, Editorial Lymusa, México, 1999.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Elementos de Derecho Administrativo. 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. 2ª edición, Editorial Tecnos, España, 2000.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfinio Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La contraloría y el control interno en México. 3ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

MATEOS M., Agustín. Etimologías grecolatinas del Español. 4ª edición, Editorial Esfinge, México, 2000.

MONSERRAT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades legales de los servidores públicos. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2ª edición, Editorial Harla, México, 1996.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. Filosofía del Derecho. 7ª edición, Editorial UNAM, México, 2001.

RECASENS SICHES, Luis. Introducción al estudio del Derecho. 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

ROJAS AMANDI, Víctor Manuel. Filosofía del Derecho. 10ª edición, Editorial Harla, México, 2000.

SÁNCHEZ VÁSQUEZ, Adolfo. Ética, tratados y manuales. 3ª edición, Editorial Grijalbo, México, 1991.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 1977.

SUÁREZ, Francisco. La Nueva Filosofía del Derecho. 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1979. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1981.

VILLALPANDO, José Manuel. Manual moderno de ética. 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 3ª edición, Editorial Sista, México, 2002.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 2ª edición, Editorial Porrúa. México, 2002.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO. 3ª edición, Editorial Segob. México, 2002.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

Diccionario de la Real Academia Española. 40ª edición, Editorial Grolier, México, 2000.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Diccionario de Derecho Burocrático. 2ª edición, Editorial Harla, México, 2000.

OSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 3ª edición, Editorial Herrero, México, 2000.

OTRAS FUENTES

Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. 2ª edición, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México, 1994.