



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

**CAMPUS CENTRO
"LUX VIA SAPIENTIAS"
ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA UNAM**

**"LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS Y LA ACTUAL RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL DEL ESTADO"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

EDMUNDO HITA PLATAS

ASESOR: LIC. DAVID HERNÁNDEZ LÓPEZ

MÉXICO, D.F.

2006

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

“Aparecen ante mi cinco, y el súbito momento de felicidad inesperada vuelve a mí, como cada noche o como cada vez que los veo juntos.”

Mi familia.

Edmundo Hita Rosales:

Persona indefectible en mi vida, guerrero invencible y *suprainteligente*, ejemplo innegable que ha librado las mas duras batallas y conquistado el corazón de todos a su alrededor, tal vez duro como una roca pero a la par compasivo y amoroso. “mi guía y apoyo incondicional”.

Reyna Isabel Platas García:

El conducto por el que tome forma carnal en esta vida, y su felicidad, la misión que me persigue solicitando impacientemente se lleve a cabo (te amo mamá).

Mario Alberto Hita Platas:

Tu presencia me llena de luz y esperanza, eres la figura que representa el sentimiento más entrañable, mas probo, mas honesto, mi sangre, mi replica, mi todo, te amo hermano.

Rita Esther Hita Platas:

La historia de nuestra hermandad debe escribirse con *tiza*, para que sea fácil corregirla a la luz de los nuevos sentimientos encontrados te amo Ritita.

“Mich”.

Como diría Salvatore en su libro *El Exilio* “Bestia representada en este plano astral como la lealtad más acertada que pudiera existir”, se que nos acompañaras en el camino a una mejor vida.

A mi tía Laura Hita Rosales,

Por que confió en mí y me brindó su apoyo incondicional.

Te dedico esta tesis por que sin tu confianza y apoyo
no hubiera sido posible su culminación.

Te quiero mucho,
gracias.

A mis Abuelos:

Rita García y Esther Rosales

Edmundo Hita Cervantes y Alfonso Platas

Por su cariño y apoyo en todo momento.

“Tímida y espontáneamente o partiendo de alguna circunstancia en común se da la invitación mutua a la platica, que en principio se torna rígida y mesurada, en realidad es el tiempo el que da conocimiento del otro y resulta que también define ese sentimiento de acoplo e identificación, de comprensión con el otro, hace que tengas la capacidad de elegir entre miles, entre muchos, los que son están ahí, en su mundo, en el cual sabes tienes reservado un espacio, un tiempo, un refugio.”

Gracias a mis amigos.

Se que son pocos, y se que si viviera mil años seguirían
siendo los mismos.

A mi gran amigo Alfredo Cedillo Reyna:

“Sólo agregar que nunca pierdas la pasión y la fuerza de la juventud.

Esa que nos hace agresivos, inteligentemente rebeldes
e irónicamente satisfechos”.

Recuerdo todo lo que me enseñaste, la forma en que
despertaste en mí el prurito por la lectura,
sé que algún día te volveré a ver, gracias amigo.

A mis amigos:

Oswaldo, Yesika, Luis, Leo, Marco, Richi, Torres 1.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

I

CAPÍTULO I

BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1.1 Época Romana.	1
1.2 En México.	3
1.3 Derecho Precortesiano.	5
1.4 Olmecas.	6
1.5 Mayas.	7
1.6 Aztecas.	8
1.7. Época colonial.	8
1.8. Constitución de Cádiz de 1812.	11
1.9. Constitución de Apatzingán de 1814.	13
1.10. Constitución de 1824.	14
1.11. Constitución de 1857.	15
1.12. Constitución de 1917.	16
1.13. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940.	17
1.14. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980.	19

1.15. Exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones al título IV constitucional.	23
1.16. Reformas y adiciones al título IV constitucional.	25
1.17. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.	30

CAPÍTULO II CONCEPTOS FUNDAMENTALES

2.1. Estado.	35
2.2. Elementos del Estado.	44
2.3. Fines del Estado.	49
2.4. Estado de Derecho.	53
2.5 Órganos del Estado.	54

CAPITULO III LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1. Concepto de servidor público.	62
3.2. Actuaciones de servidores públicos.	62
3.3. Concepto de funcionario público.	63
3.4. Diferencias entre: servidor público, funcionario público, altos funcionarios y empleados públicos.	65
3.5. Funciones de servidor público.	67
3.6. Responsabilidad de los servidores públicos.	70

CAPÍTULO IV
RESPONSABILIDAD JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

4.1. Sistema integral de responsabilidades.	73
4.2. Responsabilidad política.	77
4.3. Responsabilidad civil.	83
4.4. Responsabilidad administrativa.	85
4.5. Responsabilidad penal.	92
4.6. Dualidad administrativa-penal.	98
4.7. El fuero Constitucional.	103
4.8. El fuero inmunidad.	103
4.9. El Fuero de no procesabilidad.	105
4.10. Responsabilidad Patrimonial del Estado, (Análisis del primer párrafo del artículo 113 constitucional).	107
CONCLUSIONES.	118
BIBLIOGRAFIA.	123

INTRODUCCIÓN

El objetivo que persigue el presente estudio es analizar la responsabilidad de nuestros gobernantes así como la del propio Estado, para lo cual se muestra de manera integral el sistema de responsabilidades de los servidores públicos considerando sus funciones, atribuciones, prerrogativas constitucionales y legales; las responsabilidades y obligaciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el Código Penal Federal, en el Código Civil Federal, así como en los distintos ordenamientos federales, reglamentarios y orgánicos, que tienen reservado un apartado especial en este tema; los sistemas y órganos de control creados por los distintos ordenamientos legales para prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público; los procedimientos a los que deben quedar legalmente sujetos los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones; asimismo, se muestra un análisis sobre la actual responsabilidad patrimonial del estado implementada actualmente en el texto constitucional, así como la ley que regula dicha institución (Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado).

El primer apartado comprende la historia de la responsabilidad de los servidores públicos haciendo referencia a los antiguos romanos, seguidamente en nuestro país desde la época colonial con la implantación del “juicio de residencia”, el cual fue establecido por la conquista española en donde el primer enjuiciado por este orden jurídico fue el propio Hernán Cortés.

Siguiendo con el rumbo de la historia, se abarcarán también las diferentes Constituciones que nos han regido empezando con la Constitución de Cádiz de 1812, en la cual se encuentra cierto grado de responsabilidad para los funcionarios públicos, los cuales ya no serán inmunes al castigo de las leyes existentes y serán sancionados como cualquier ciudadano.

De la anterior, pasaremos a las Constituciones que contienen los sentimientos nacionales, ya dejando atrás a la Colonia, como son la Constitución de Apatzingán

de 1814; la de 1824; la de 1857 y por último la de 1917, en donde con cierta influencia de la Constitución de Estados Unidos de Norte América, se encuentran las reglas para establecer qué es la responsabilidad de los servidores públicos y cuáles son los pasos para erigir el proceso correspondiente a cada caso.

También se mencionarán las leyes que regulan las funciones de los servidores públicos en las cuales se enumeran de una forma específica en qué casos incurren en algún tipo de responsabilidad estos servidores, asimismo se encontrarán cuales serán las sanciones a las que se harán merecedores si incurrieran o si se encontraran en alguna situación marcada en ellas.

El capítulo II versará sobre los “conceptos fundamentales”, los cuales se consideran indispensables para el desarrollo del presente trabajo como lo es la figura del Estado, ya que para que existan los servidores públicos es necesario el órgano que los contenga, mostrando cuál es la influencia de los servidores públicos para establecer un estado de derecho en el cual debe regir la ley.

El tercer capítulo tratará sobre servidores y funcionarios públicos, altos funcionarios y empleados públicos, sus conceptos, actuaciones y diferencias.

En el cuarto capítulo se hablara de la responsabilidad jurídica de los servidores públicos, ya que se establece el sistema integral de responsabilidades, tratando de profundizar el tema específico de la responsabilidad de los servidores públicos en sus diferentes ámbitos (la responsabilidad política, la responsabilidad civil, la responsabilidad administrativa y la responsabilidad penal), ya que cada una de las mismas determina un tipo específico de responsabilidad, pues son distintas y se aplican de forma independiente una de otra.

También se analizará una figura poco conocida como es la dualidad administrativa-penal, debido a que por incurrir en una falta administrativa aparte del

castigo a que se hará merecedor, también puede aplicarse la ley penal dando como resultado una doble sanción.

Asimismo, se establecen los distintos tipos de fuero que existen en nuestra legislación para la protección de los funcionarios, en el que se distinguen el fuero constitucional así como el fuero inmunidad. Por último se explicara el fuero de no procesabilidad, el que es aplicable a cada tipo de fuero y a quién está destinada su protección.

Finalmente se realizó un análisis de la actual Responsabilidad Patrimonial del Estado en cuanto a la reforma hecha al artículo 113 Constitucional en la que se adiciono el primer párrafo, para examinar los alcances de dicha responsabilidad siendo que se considera importante ya que se constituye como una garantía patrimonial para el gobernado haciendo notar que juntas, la responsabilidad de los servidores públicos y la patrimonial del Estado, nos inclinan a constituirnos en un verdadero Estado de Derecho.

CAPÍTULO I

BREVES ANTECEDENTES

1.1. Época Romana.

“Si bien es cierto que ninguna ciencia necesita justificación”.¹ –como dice Robert Von Maye en su Historia del Derecho Romano-, es importante establecer el por qué de la importancia de dicha disciplina.

Es necesario revisar dicho derecho romano, para así tener antecedentes de la forma en que los antiguos dirigentes de esa importante cultura así como su estructura estatal, tenían o no, responsabilidad en los actos que desplegaban al hacer su labor.

El Estado social y económico bajo los primeros Reyes en Roma, estaba conformado por la *Gens*, la Familia, los Patricios, los Clientes, la Plebe y una organización religiosa.

En cuanto a la primitiva organización religiosa, las divinidades no eran concebidas como personalidades concretas y con forma humana, tal como aconteció más tarde debido a la influencia griega que había convertido a la religión en arte y al culto en goces estéticos, sino que ésta tenía por fundamento la conciencia religiosa propia de todo hombre por primitivo que fuere y a la convicción de un poder superior que creían ver los romanos en las fuerzas de la naturaleza o en los muertos.

En Roma, no existía instituto o cuerpo de la administración pública que no estuviera sujeto en cierta forma a la religión.

Las *gens*, las *curias*, las tribus, tenían sus cultos particulares. Si Roma contraía una alianza con cualquier otro pueblo, colocaba a los dioses de ésta dentro de la órbita del propio culto y viceversa.

¹ PIMENTEL ÁLVAREZ, Julio, “*Diccionario Latín Español*”, Editorial. Porrúa. México, 1999, pág. 689.

En ese sentido, las relaciones entre religión y derecho penal, se manifestaban en innumerables casos, pero especialmente en aquellos en que alguien atentaba contra alguna cosa de derecho divino, se le declaraba “sacer”.² privado de toda tutela jurídica y consagrado a la divinidad ofendida, objeto de execración y de horror para todos, especie de excomunión sancionada por el derecho.

Asimismo, la ciencia y el arte de la aplicación del derecho tanto divino como humano, se depositaba en la misma autoridad “El Colegio de los Pontífices”, los pontífices no eran sacerdotes de una divinidad particular, sino de todo el conjunto de divinidades, representaban a los intereses divinos frente a los hombres y ejercían una vigilancia general sobre el culto.

Por ello, el Estado como los individuos debían consultar con los pontífices acerca de las formalidades y palabras empleadas en el culto y los pontífices podían intervenir de oficio para cerciorarse del exacto cumplimiento de los preceptos religiosos, así como de sus fórmulas rituales. Los pontífices fueron tres en un principio, al final de la República su número fue aumentado hasta quince.

En cuanto al sistema jurídico de Roma, éste se desarrolló sin un derecho preestablecido y todas las cosas se gobernaban por el poder de los reyes.

El rey concentraba en su mano todo el poder, era el sumo pontífice, el jefe del ejército, el magistrado que impartía justicia. Su poder estaba limitado por el senado, integrado exclusivamente por patricios y por los comicios curiados.

Cuando el rey moría, el nuevo monarca era electo por los comicios por curias, mientras tanto gobernaba un Inter. Rex, tomado por el senado.

Por lo que hace a los senadores, eran vitalicios en su función; daban consejos al rey, sancionaban las leyes, a la muerte del rey proponían al sucesor, que en definitiva aprobaba el pueblo.

² MATEOS MUÑOZ , Agustín, *“Compendio de Etimologías Grecolatinas del Español”*, Editorial Esfinge, México 1994 pág.29

El senado era una asamblea que encausaba la política, pero que sólo tenía poderes consultivos, aunque su influencia fue muy grande a la caída de la monarquía, dado que fue el único cuerpo permanente en la ciudad ya que los cónsules, que substituyeron al monarca, sólo duraban un año en funciones y casi siempre andaban fuera de la ciudad al frente de los ejércitos.

Así, en la antigua Roma, la caída de la monarquía tuvo diversas causas, entre ellas, parece que la principal era por que los monarcas trataban de favorecer a la plebe, quizá para equilibrar un tanto la presión de los patricios y clase rica de la población.

De la organización política, social y religiosa en Roma, se desprende la íntima liga de la religión con el derecho público, por lo que en esa época, no se tiene antecedente cierto de una responsabilidad por parte del Rey, ya que concentraba en su mano todo el poder, era el sumo pontífice, el jefe del ejército, el magistrado que impartía justicia, para su voluntad no había limitación alguna, solo la del senado, que mas que limitación, los senadores fungían como consejeros del rey.

1.2 En México.

Posiblemente la primera cultura de esta área que sobrepasa el nivel general de los cultivadores es la de la Venta, probable origen de las altas culturas maya, de Monte Albán y teotihuacana. La cultura de la Venta, situada en las costas del Golfo de México, en los actuales estados de Tabasco y Veracruz tuvo una avanzada cultura. Hacia el fin de su florecimiento surge la ciudad de Teotihuacan, situada en el altiplano mexicano. Sus extensas construcciones demuestran la existencia de un pueblo numeroso y avanzado, cuyo esplendor abarca aproximadamente los siglos I a VII de nuestra era. Gran parte de su tradición cultural es recogida y desarrollada por los Toltecas, con capital de Tula, Hidalgo (siglos IX a XII).

El centro se desplaza al valle de México, donde se forma hacia 1420 la Triple Alianza entre Texcoco, Tenochtitlan (México) y Tacuba. Este grupo de poblaciones

llega a dominar la mayor parte del centro y sur de la actual República Mexicana. Solamente queda como islote dentro del dominio azteca la región de Tlaxcala; Michoacán (habitado por los tarascos) tampoco pueden ser sojuzgados.

El dominio de la triple alianza, encabezada por Tenochtitlan, estaba muy bien organizado. Las tres ciudades, cuyos ejércitos y comerciantes llegaban a regiones lejanas, recibían fuertes tributos que permitían la construcción de grandes obras públicas y una vida de lujo para sus gobernantes.

Los Nahuas creían en un gran número de dioses, entre los que destacaban Quetzalcóatl, de muchos atributos, como el viento, la sabiduría, la bondad, y Huitzilopochtli, dios de la guerra, tutelar de la tribu azteca. Se practicaban danzas y muchos otros ritos, entre ellos el sacrificio humano, que llegó a consumir miles de víctimas.

Los pueblos de la triple alianza lograron grandes avances en diversas actividades. Tenían profundos conocimientos de medicina y debido a sus progresos en botánica, disponían de numerosas plantas curativas, las cuales pasaron a la farmacopea internacional.

La agricultura fue notoria en chinampas (campos de cultivo construidos en aguas poco profundas), la construcción de caminos y la de acueductos para abastecer de agua dulce a la ciudad de Tenochtitlan, que fue establecida en un lago de agua salada, realizando también el trabajo de metales.

En donde se encuentra ubicado el actual estado de Oaxaca se localizaban las culturas Zapoteca y Mixteca, ésta fue de los mejores orfebres del México prehispánico. “En lo que hoy es México, se encontraban muchas otras culturas como la totonaca y la tarasca”.³

³ BROM, Juan, *“Esbozo de Historia Universal”*, 9ª edición, México, 1998, págs 46-47

1.3 Derecho Precortesiano.

En la evolución de los pueblos es de gran interés que aquellos hombres y mujeres que han ostentado el poder, demuestren una conducta digna del cargo que les fue conferido.

En la época precortesiana antes de la conquista, se establecieron varias culturas importantes de las que para el estudio que se realizó, solo se analizará a grandes rasgos la Maya, Azteca y Olmeca.

Como precisa Hubert Herring, “la historia del indio en las Américas debe escribirse con tiza para que sea fácil corregirla a la luz de los nuevos hallazgos que constantemente se presentan”.⁴

Es posible que hubiera pobladores en el espacio actualmente ocupado por México desde hace unos 20 000 o 15 000 años.

Hace unos 20 000 años aparece el maíz. Es difícil darse cuenta de toda la importancia que este grano tuvo para la vida de los antiguos pobladores de América, produjo en la economía primitiva aquel margen disponible, del que nacía cierto ocio, que a su vez permitía refinar los tejidos, la cerámica, los trabajos de plumas entre otras cosas, así como desarrollar ciertos juegos.

Estos productos de lujo llevaban hacia una especialización regional e intercambio. Este margen, por otra parte, también daba lugar a las clases no agrícolas: los nobles, los sacerdotes, los comerciantes y entre ellos o bajo la dirección de ellos, los escultores y otros artistas.

El comercio y las fricciones a las que éste dio lugar, además de la existencia de clases superiores, que fácilmente sintieron la tentación de dirigir hacia fuera las

⁴ HUBERT HERRING, *A History of Latin América*, 3ª edición, New York, 1996, pág 25.

peligrosas tensiones internas, produjeron guerras, cuya consecuencia era a menudo la esclavitud de los derrotados.

La combinación de las religiones estatales, cada vez más complicadas, creaciones de especialistas con la disponibilidad de esclavos, explican las grandes obras arquitectónicas que las culturas teocráticas de los mayas, mixtecas, zapotécas, matlatzincas, toltecas, tarascos, aztecas e incluso chichimecas, nos han dejado.

Sin un margen en la producción, que evitara la idéntica repetición del ciclo económico, las grandes culturas americanas de los indios bronceados no hubieran existido, sino sólo una vida simple en aldeas, con poco contacto entre ellas, como es el caso de los indios rojos.

Grandes y distintas civilizaciones neolíticas se asentaron en el territorio actualmente ocupado por México y los demás países centroamericanos.

1.4 Olmecas.

En ese sentido se tiene a la cultura Olmeca, cuyo florecimiento ocupa los últimos siglos anteriores a la era cristiana; luego, simultáneamente, la teotihuacana y la del Antiguo Imperio Maya, después la Tolteca, en el siglo X y finalmente la Azteca, ramificación de la Chichimeca, con absorciones toltecas y en íntima convivencia con la Texcocoana. Surge desde el siglo XIV D. C. y se encuentra aún en una fase culminante, aunque ya con signos de decadencia, cuando se inicia la conquista.

Es poco y vago lo que se sabe de los aspectos jurídicos de la cultura Olmeca, la escasez de la figura femenina, las grandes tareas públicas (como la labor de traer de lejos las enormes piedras para esculturas), motivaron la existencia de esclavos, o cuando menos, de una plebe totalmente sometida a una élite.

Algunos especialistas, hablan de un verdadero imperio Olmeca de caracteres teocráticos (reyes, sacerdotes) con su centro en los actuales estados de Veracruz y

Tabasco, con extensiones en Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Morelos razones de más para suponer que es nulo el desarrollo de un sistema de responsabilidad de los reyes o sacerdotes y aún menos de la organización en la que se desarrollaban, siendo los reyes o sacerdotes, considerados semidioses.

1.5 Mayas.

Sobre el derecho Maya, se tiene que la casi totalidad de sus documentos, fueron sacrificados por el celo religioso de personas como el obispo Diego de Landa.

No obstante lo anterior, en el nuevo imperio, cada ciudad-estado fue gobernada por un Halach Unic, también llamado Ahuau, esta dignidad pasaba casi siempre de padre a hijo mayor, esté Halach Unic, con ayuda de un consejo de nobles y sacerdotes dirigía la política interior y exterior del Estado; además se le otorgaba el poder de nombramiento de los Bataboob, administradores y jueces con funciones militares y religiosas, de las aldeas adscritas a su ciudad-estado.

Los nobles formaron dos cofradías militares, entre ellos jugaba un papel el Nacom, jefe militar elegido por tres años durante los cuales gozaba de grandes honores, incluso religiosos, pero quien debía llevar una vida retirada, casta y ejemplar.

Al lado de los nobles existían los sacerdotes, a menudo de familias nobiliarias, con cargos a veces hereditarios, de cuya opinión dependía el ritmo de las labores agrícolas. Sus conocimientos esotéricos les aseguraban un lugar dentro de la jerarquía social, más poderoso que el de los nobles.

Nobles, sacerdotes, comerciantes y artesanos fueron sostenidos por la gran masa de agricultores, que pagaba tributos. Por debajo de esta clase se encontraban los esclavos, producto de la guerra, de la venta de niños o seres que habían nacido como tales.

Así, de la breve revisión hecha a la cultura maya, se considera, que la clase nobiliaria y los sacerdotes, éstos últimos de familias nobiliarias y a los escasos datos históricos sobre el tema, dichas clases, eran impunes por su condición casi de dioses, razones por las cuales no existían en esos tiempos mecanismos de responsabilidad de dichos dirigentes, aún mas, del propio Estado en el que se organizaban.

1.6 Aztecas.

Por su parte, el derecho azteca, en vía de transformar la escritura pictográfica en fonética, caracterizada por gobernantes arbitrarios, cuyo poder a menudo tomaba el lugar del derecho, no es sorprendente que nos encontremos en dicho derecho códigos al estilo del de Hammurabi.

Este derecho azteca se manifestó en costumbres, a menudo íntimamente ligadas a la religión, no habiendo escritos, solo a través de pinturas.

Sin embargo, la inclinación habitual de la gran masa indígena ante el poder de los miembros de la élite (el rey, los nobles, y en menor medida los sacerdotes y comerciantes), creó gran incertidumbre para la posición jurídica de los humildes y por ende, para la manifestación en esa cultura de un sistema de responsabilidad de sus gobernantes y de su organización estatal.

Así, salvable es el hecho de que los sacerdotes, eran condenados a pena de muerte por incontinencia sexual, asimismo los nobles que se embriagaban en circunstancias agravantes (ejemplo, dentro del palacio) incluso se exponían a la pena capital.

1.7. Época colonial.

Después del descubrimiento de la Nueva España, la responsabilidad de los servidores públicos se origina en el “juicio de residencia” en la Época Colonial, por primera vez se conoce la posible procesabilidad de estos sujetos, la residencia que

tiene su origen en el derecho español, se consagra: “En las Siete Partidas” y en algunos otros ordenamientos legales Españoles: que al descubrimiento y conquista de la Nueva España fueron traídas consigo como son sus costumbres, organizaciones político-administrativas y algunos ordenamientos, como el citado Juicio de Residencia, que con el tiempo fue arraigado su procedimiento y variando su eficacia en el Nuevo Mundo.

En México se introdujo por el propio Hernán Cortés. “Que curiosamente fue la primera autoridad que sufrió el Juicio de Residencia”.⁵

En la ciudad de Veracruz da inicio la vida de la institución de la Nueva España, con la reacción del Ayuntamiento de la Villa Rica de Veracruz, que bajo las atribuciones del propio Cortés y por los cargos que ostentaba de Capitán General, Alcalde y Justicia Mayor lo crea.

Por el gran cambio que sufre nuestro país y con la nueva administración político-administrativa, el gobierno se ejercía a través de ayuntamiento, alcaldes, alguaciles y corregidores. Siendo de estos el segundo, quien se encargaría de la administración de la justicia penal y civil en cuanto a una primera instancia y al propio Cortés en los cargos conferidos de Capitán General, Alcalde y Justicia Mayor, conforma el supremo tribunal de apelación, la ejecución de decisiones, correspondía a los alguaciles mayores.

El juicio de residencia consistía en que, cuando un juez tomba en cuenta a otro por los cargos públicos que desempeñó, considerando la conducta y la administración de su oficio.

Es importante señalar que si bien el juicio de residencia tenía por objeto rendirle cuentas a una autoridad que lo supliera, era un medio por el cual los reyes de España pretendían conocer a través de sus gobernados en los distintos territorios

⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *“Las Responsabilidades de los Servidores Públicos”*. Ed. Porrúa, México, 1984, p. 31.

conquistados de los abusos, errores y actos ilícitos que cometieran sus funcionarios en el ejercicio del cargo encomendado.

Por lo anterior, se intentó convertir al juicio de residencia en una institución que tratara de frenar una mala administración, dañando al pueblo conquistado y operando el espíritu humanístico que pretendían inculcar los reyes españoles a las colonias dominadas.

El procedimiento que se sigue por el juicio de residencia se encuentra en la “Recopilación de las Leyes de las Indias”, de las que se destaca lo siguiente:

“La Ley de XXXII.- “Con todo desvelo y cuidado deben los Jueces de Residencia saber, y averiguar los buenos y malos procedimientos, de los residenciados, para que los buenos sean premiados, y castigados los malos; y por que todo desprende las averiguaciones y testigos y muchos suelen abstenerse de declarar y dar noticia de lo que saben; y otros se perjudican, y ocultan la verdad procederán con prudencia, sagacidad, cristiandad, quanta requiera la investigación de semejantes casos.

La ley XL.- “Declaramos y mandamos, que la sentencia definitiva pronunciada en Residencia sobre derecho, baterías o cosas llevadas, contra los gobernadores y sus oficiales, en que la condenación no exceda de 20 mil maravedis, sean ejecutadas luego en las personas y bienes de los culpables, y si excedieran de esta cantidad, la hayan de depositar, como se contiene en los capítulos de los corregidores, y Jueces de Residencia, que sobre esto dispone, y se han de guardar y cumplir, sin embargo de cualquier apelación, que por su parte interpongan, y en cuanto a las otras condenaciones que resultan de pleitos, y demandas por las sentencias pronunciadas en causas que hubieren sido Jueces entre partes o de oficio, diciendo haber sentenciado mal, y que hicieron del pleito ajeno propio, se

excecuten hasta en cantidad de 20 ducados dando la parte a quien se aplicaren fianzas de estar a derecho, y pagar lo que fuere juzgado y sentenciado”.⁶

Así, es prudente saber de la concepción conocida en esa época respecto de los delitos oficiales dentro de los que se consideran los siguientes:

Los excesos, culpas o delitos especiales y oficiales, cometidos en el ejercicio de las atribuciones del ministerio judicial o con riesgo u ocasión de ellas.

Correspondiéndole al Tribunal Supremo de Justicia el conocimiento de los delitos infringidos durante el encargo público, y finalmente, el juicio de residencia con el transcurso de los años marcó una serie de acontecimientos históricos, que sirvieron como base en el equilibrio del poder, del que se deduce:

Que el juicio de residencia, fue un transplante de ordenamientos legales españoles al nuevo mundo;-Que era el medio idóneo de intentar una nueva administración de justicia que nunca se comprobó; -Se consideró el medio por el cual los reyes de España, pretendían proteger sus intereses económicos, políticos y sociales;-No existía distinción en la aplicación del juicio de residencia para los funcionarios públicos, y -El carácter inquisidor que tenían las penas que se imponían.

1.8 Constitución de Cádiz de 1812.

Continuando bajo la influencia española de la Constitución de 1812, varios de nuestros instrumentos constitucionales tomarían o transcribirían en parte o no, los preceptos extranjeros durante muchos años.

La Constitución Española, recordó a las cortes o a lo que se consideró como “poder legislativo”, derecho y deber de acusar a los funcionarios públicos por los actos que infraccionaran las leyes vigentes en esa época. Por lo que al respecto el artículo 31 fracción XXV de dicha Constitución señala que:

⁶ RUIZ MASSIEU, Francisco y otros. *Servidores Públicos Nuevas Responsabilidades*. INAP México, 1984, p. 22.

“hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos”, y no es sino el artículo 261 de dicha Constitución que faculta al Tribunal Supremo a conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes y por lo que se refiere a los sujetos a residencia los clasificaremos de la siguiente manera:

Los primeros se encontrarán sujetos a responsabilidad, será el Poder Ejecutivo de acuerdo al Decreto de 24 de septiembre de 1810. En segundo, los Secretarios del Despacho, señalados en el artículo 226. En tercer lugar se comprende todo empleado público. Y por último, frente a una doble responsabilidad singular o parlamentaria los Diputados.

En cuanto a la materia de residencia al determinar el objeto del juicio de responsabilidad es punto trascendental, ya que en las leyes españolas, la responsabilidad era universal e ilimitada.

De lo anterior, José María Luis Mora nos dice: “Cuando hablemos de responsabilidad, no es nuestro intento tratar de la responsabilidad, no es nuestro intento tratar de la que se contrae por delitos comunes, tales como el robo, el asesinato y otros de su clase; los funcionarios públicos deben en estos casos responder como cualquier ciudadano ante el Tribunal ordinario, sin otro requisito que la previa declaración de los cuerpos legislativos de haber lugar a la formación de la causa”.⁷

El artículo 59 de la Constitución en comento alude: Que los diputados quedan sujetos a dicho juicio por la parte que les toca en la administración pública y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación por los delitos de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

⁷ JOSÉ MARÍA Luis Mora “Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana”., P.G.R, México, D. F., 1980, P. 20.

Por tanto, al Supremo Congreso le corresponde, vigilar la responsabilidad de los individuos, así como la de todos aquellos funcionarios que integran las demás supremas corporaciones. Finalmente, al Tribunal de Residencia, le confieren las funciones de conocer las causas de los miembros del Congreso, Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia.

1.9. Constitución de Apatzingán de 1814.

La historia de México, se escribe con orgullo después de más de 200 años de dominio español, la creación del primer documento constitucional mexicano “La Constitución de Apatzingán de 1814”, basado en los sentimientos de la Nación, de uno de los hombres que con su entera convicción de libertad, luchó contra el yugo de los españoles por la libertad de México.

Con el ideal democrático plasmado en el primer documento constitucional mexicano, en el que se establece la responsabilidad de los funcionarios y la manera de hacerla efectiva, se instituye el Juicio de Residencia, considerándose como el medio por el que se cuidaría la buena marcha de la administración y la forma de exigir responsabilidad de los servidores públicos. El artículo 59 de la referida constitución señalaba:

“Los diputados quedan sujetos a dicho juicio por la parte que les toca en la administración pública, y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación por los delitos de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos. Correspondiéndoles al supremo congreso la efectividad de la responsabilidad de los individuos que conforman el Congreso, así como la de los funcionarios que integran las demás supremas corporaciones”.⁸

Por último, al establecimiento del tribunal de residencia, se confiere la facultad de conocer causas de los miembros, Congreso, Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia.

⁸ Ibidem

1.10 Constitución de 1824.

Concluidas las luchas internas, por la independencia de México, grandes hombres idealistas, al igual que legisladores de esa época, se preocupaban por crear bases jurídicas del gobierno de un país independiente, dentro de la difícil tarea de reconstrucción política, económica y social, preocupaba la creación de un sistema de responsabilidades de servidores públicos.

Por esto en el año de 1824 la Constitución bajo influencia del sistema político estadounidense modifica de manera radical el texto original de la carta magna, en el que se trataba el juicio político o "*impeachment*" con la tradición heredada del Juicio de Residencia de los españoles y como facultad conferida al Congreso de la Unión.

"La Constitución de 1824, establece las tantas investiduras del sistema federal que podrían ser sujetas de responsabilidad, señalándose al propio Presidente de la Federación quien podría ser responsable de los delitos de traición a la Independencia Nacional a la forma establecida de gobierno y por el cohecho y soborno, cometidos durante el tiempo de su encargo, así como por impedir la celebración de elecciones para cualquier puesto de elección popular o impedir el ejercicio de facultades que a las Cámaras les correspondieran".⁹

"También señalaba la responsabilidad de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios de Despacho, por cualesquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos y los Gobernadores de los Estados, por infracción a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación, que no fuesen manifiestamente contrarias a la Constitución y Leyes Generales de la Nación".¹⁰

Por lo que corresponde a los dos últimos párrafos citados, podemos decir que contemplan los conceptos vertidos por los artículos 38, 39, 40, 43, 44 y 137 de la Constitución de 1824.

⁹ Instituto Nacional de Administración Pública. Ob Cit., p. 78.

¹⁰ Instituto Nacional de Administración Pública. Ob. Cit., p.79.

Si bien es cierto que hubo poca importancia en relación con el sistema de responsabilidades de los años de 1824 a la Constitución de 1857; es preciso señalar que, el sistema de responsabilidades de la Constitución de 1824, adquirió las características político-jurídicas que fraguaron el desarrollo en la Constitución de 1857, al legar ciertos elementos importantes.

“Elementos tales como una estructura federal, un procedimiento de instancia, al referirse a los altos funcionarios y la pena que les implantaría a los Gobernadores al violar la Constitución o leyes Generales de la Unión; no obstante el período de 1824 a 1857 desarrolló ideas claras de la responsabilidad de los servidores públicos”.¹¹

1.11 Constitución de 1857.

En la Constitución de 1857, se encuentra el antecedente más importante del sistema de responsabilidades, al que se denominó “de la responsabilidad de funcionarios públicos”.

Tal antecedente, tiene dentro de sus elementos más trascendentales los siguientes: -Determina como responsables por delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por delitos, faltas oficiales y omisiones, a diputados del Congreso de la Unión, integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y secretarios de despacho.

Establece que el Ejecutivo Federal, sólo durante su encargo podrá ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos del orden común; -Esta Constitución suprimió el procedimiento bi-instancial, asimismo, se contempla responsabilidad de gobernadores por infracciones a la Constitución y leyes federales; -Regula el juicio

¹¹ Instituto Nacional de Administración Pública Ob cit, p. 90

político para el caso de delitos oficiales determinando que el Congreso actúe como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación como jurado de sentencia; -Niega el indulto por delitos oficiales; -Se establece el término de un año una vez concluido el cargo para exigir responsabilidad por delitos oficiales; y - niega la existencia de fuero en demandas civiles entre otros.

1.12. Constitución de 1917.

El Constituyente de 1917, en lo que corresponde a la materia en estudio, conserva los mismos principios de la carta fundamental de 1857. “La Constitución de 1917, es una forma más amplia que su predecesora; estructura el sistema de responsabilidades bajo el título de “la responsabilidad de los servidores públicos”, incorpora como sujetos de responsabilidad a senadores del Congreso de la Unión y al Procurador General la República, al igual que a diputados locales, éstos por violaciones a la Constitución, leyes federales.

Se determina de quién goza de inmunidad y son: el Presidente de la República, por cualquier delito que cometa durante el tiempo de su encargo, exceptuando delitos graves del orden común y por traición a la patria.

Los diputados y senadores por opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo, Ministros de la Suprema Corte de la Nación al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales.

La regulación del juicio político, para el caso de delitos oficiales confiriéndose al Senado la facultad de erigirse en gran jurado previa acusación de la Cámara de Diputados se establece que los funcionarios judiciales, incluyendo a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueden ser destituidos por el Congreso a petición del Presidente de la República”.¹²

La Constitución de 1917 establece que el Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad una Ley de Responsabilidades de todos los Funcionarios y

¹² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “*Derecho Constitucional Mexicano.*” 11ª edición, México, 1990, p 75

Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales; determinando como delitos o faltas oficiales los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y el buen despacho, no es sino 23 años después cuando el constituyente toma conciencia de la necesidad imperiosa de una nueva ley de responsabilidades que cumpla y garantice las exigencias de la época que empezaba a despertar.

1.13. La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940.

Es hasta el año de 1940, durante el sexenio del General Lázaro Cárdenas del Río, cuando se promulga la primera “ley de responsabilidades”, prevista por el constituyente de 1917.

“El 21 de febrero de 1940, se expide la ley de responsabilidades, que en uso de las facultades expresas para legislar en materia penal y procesal penal, que le fueron concedidas al Ejecutivo según Decreto del 31 de diciembre de 1936”.¹³

Ahora bien, tratándose del ejercicio de facultades expresas, su límite está donde termina su expresa enumeración, de aquí se sigue, que la ley de responsabilidades se encuentra circunscrita en su ámbito de acción a la materia “penal” y de ninguna manera a la responsabilidad política.

El uso de las facultades expresas no se puede ampliar por analogía, por igualdad o por mayoría de razón y al hacerlo implica una nueva facultad.

El ejercicio de facultades no conferidas, trae consigo la nulidad. En consecuencia, esta ley únicamente reglamenta: “La responsabilidad penal.

¹³ Revista Mexicana de Justicia. *“Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana.”*, P.G.R., México, D. F. 1080, p. 18.

El Senado como Jurado de Sentencia, sólo puede actuar con jurisdicción limitada a lo penal”.¹⁴

Lo que ocasionó, que la técnica administrativa empleada en este ordenamiento fuera deficiente, pues algunas de las conductas materiales eran a su vez, objeto de regulación por el código penal, lo que ocasionó un conflicto que devino en un ordenamiento absolutamente carente de eficacia; sin embargo, las innovaciones que aportó, fueron:

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales distinguiendo el contenido de los conceptos concediéndose acción popular para denunciarlos, el señalamiento expreso de inexistencia de fuero e inmunidad en demandas del orden civil.

En delitos del orden común, se determinó la necesidad de establecer declaración de procedencia para la Cámara de Diputados integrada en “gran jurado”.

Como sujetos de la ley quedaron los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales. Se denomina como altos funcionarios: a) Al Presidente de la República; b) Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; c) Ministros de la Suprema Corte de Justicia; d) Secretarios de Estado; e) Jefes de departamento autónomo; f) Procurador General de la República, y g) Gobernadores y Diputados de las legislaturas locales.

“Establece los delitos imputables a altos funcionarios, tal como lo dispone el artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

a) Ataque a las instituciones democráticas, b) Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; c) Ataque a la libertad de sufragio; d) Usurpación de atribuciones; e) Violación de garantías individuales, y la f) Infracción a la Constitución y demás leyes federales”.¹⁵

¹⁴ Idem. p. 24.

¹⁵ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 39ª edición actualizada, Edit. Porrúa, México, 2004, p. 30.

Las faltas oficiales son determinadas por exclusión, es decir, cuando no sean delitos y se establezca que las leyes y reglamentos respectivos determinarán las sanciones aplicables. Esta ley previó cinco procedimientos diferentes:

Dos respecto de los altos funcionarios (por delitos oficiales o del orden común); tres respecto de los demás funcionarios (el primero por faltas o delitos oficiales, el segundo respecto de los funcionarios del Poder Judicial, y el último por enriquecimiento inexplicable.

Asimismo contempló la figura jurídica del enriquecimiento inexplicable, con el que se pretendió que cualquier funcionario durante el tiempo de su encargo o al concluirlo, pudiera ser sujeto de investigación en su patrimonio, incluyendo al de su cónyuge.

También, precisó la obligación de declarar los bienes en un plazo no mayor de 60 días después de tomar posesión del cargo y dentro de los 30 días siguientes al término del mismo.

1.14. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980.

Durante el sexenio del Lic. José López Portillo se da vida al segundo ordenamiento de responsabilidad de los funcionarios públicos bajo el amparo de la Constitución de 1917.

El 13 de noviembre de 1979, el Secretario de Gobernación Enrique Olivares Santana, envía al Congreso de la Unión, la iniciativa de la Ley de responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito federal; donde en su exposición de motivos determina que:

La Constitución de 1917, consigna el principio de que el poder público dimana del pueblo y se constituye para su beneficio, señalando que en nuestro sistema el funcionario o empleado público debe cumplir fielmente el compromiso derivado de su

responsabilidad; dicha iniciativa de ley prevé tomar por valor ciertas ideas plasmadas en la exposición de motivos de la ley de 1940”, de las que a continuación se reproducen algunas:

El ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública debe comprobar, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor de la investidura, constituyéndose en ejemplo constante de virtudes cívicas, como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

El Estado, debe prever las medidas eficaces para perseguir a malos funcionarios que violan la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aún cuando el pueblo, con su claro sentido de observancia, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad, o la riqueza de las personas, etcétera.

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

En el mismo sentido, la iniciativa de ley de 1979 dedujo y expresó en su exposición de motivos; que es un principio general del Derecho, el que la ley otorgue idéntico tratamiento a los sujetos de una relación jurídica, es decir, todos los funcionarios y empleados públicos, son servidores del pueblo mexicano y por tanto susceptibles de ser consignados por los delitos o faltas en que incurran, por lo que

con este propósito desaparece la tipificación, el distingo establecido por el ordenamiento de 1940, entre los delitos de los altos funcionarios y los cometidos por los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios federales para comprenderlos bajo un mismo rubro.

En relación a delitos oficiales, se precisa su tipificación definiéndolos como los actos u omisiones de los funcionarios o demás empleados, que sean cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio del buen despacho y que para evitar conflictos normativos se preceptúa que estos delitos serán considerados oficiales, siempre que no se tipifiquen en el código penal u otra ley, pues en un caso de estos se considerarán delitos comunes sujetos a ordenamientos correspondientes y a los tribunales penales correspondientes”.¹⁶

Del fuero constitucional, nos refiere que recibe este nombre, en cuanto que su destinatario tiene inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo y que por ningún motivo es prerrogativa de impunidad, por lo que sólo constituye un requisito de procesabilidad para el seguimiento de los actos punibles cometidos por éstos, previa autorización de la cámara competente.

Una vez hecha la recopilación de ideas plasmadas en la iniciativa de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, conoceremos los puntos más notables que dieron vida con la mencionada ley.

Estableció que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y de las faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo de él.

Reglamenta que los altos funcionarios no podrán ser aprehendidos por delitos del orden común, sin previo desafuero de la Cámara de Diputados (hoy declaración de procedencia).

¹⁶ Revista Mexicana de Justicia., Op. Cit., p. 272.

Se dispuso que el Presidente, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Se determina como delitos oficiales, a los actos u omisiones de funcionarios o empleados de la Federación que cometan durante su encargo o con motivo de él y que redunden en perjuicio del interés público, buen despacho, ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal, libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, lesiones a intereses patrimoniales del Estado y ataque a garantías individuales.

Además de que las faltas oficiales las define como infracciones que afectan de manera leve los intereses públicos y el buen despacho.

Prevé el derecho de la Federación y particulares para exigir del funcionario la reparación del daño o responsabilidad pecuniaria conforme a la desigualdad de la ley de responsabilidades que se acentuaba entre los altos funcionarios de la Federación y funcionarios federales, respecto de los delitos oficiales quedó eliminado por la presente ley, por lo que ambas categorías de funcionarios serían susceptibles de responsabilidad por los delitos oficiales que cometan.

Un aspecto de suma importancia y del que no podemos dejar de hacer mención es el que concierne a la escisión entre los delitos oficiales y los delitos del orden común, que cualesquiera de los funcionarios públicos pueden perpetrar, atendiendo al artículo 3 de la ley en mención que establece:

"Tenía carácter de delito oficial los actos u omisiones que un funcionario cometiera o incurriera con motivo de su cargo o en el desempeño del mismo, siempre que no tuviera carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los definiera como delitos comunes.

Se logró con esta prevención la eliminación de la ambivalencia en que incurría el artículo 18 de la ley de 1940, al repetir como delitos oficiales varios de los que se contemplaban y tipificaban como delitos comunes por la legislación penal, lo que tuvo como consecuencia que tanto los altos funcionarios, como los de menor categoría fueran responsables de los delitos oficiales y del orden común, que cometieran en el ejercicio o no de su función pública; para confirmar lo anterior la ley de 1980, lo contemplaba en su artículo 3:

Todo delito cometido por un funcionario federal que no sea alto en el ejercicio de su cargo o con motivo de él y que no se encuentre señalado como delito oficial, deberá consignarse ante un Juez de lo penal”.

1.15 Exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones al título IV constitucional.

Con fecha 2 de diciembre de 1982, el titular del Ejecutivo hace llegar a la Cámara de Senadores, la iniciativa de reformas al título IV de la Constitución cuyo fin es prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corruptela.

Estas reformas son el resultado sustentado por el entonces candidato a la presidencia Miguel de la Madrid Hurtado, y que se encuentran enmarcadas y señaladas en sus “siete tesis”, en las que se comprometió tácitamente a cumplir con la necesidad de justicia que proclamaba el pueblo mexicano; esta reforma en su exposición de motivos es muy explícita y en su objeto del cual se toman algunos puntos que se considero son los más relevantes:

“La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quién. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción.

Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y de los intereses nacionales y en el México de nuestros días nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.

Para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción no bastan leyes idóneas. Además, son necesarios una voluntad política firme y una administración eficaz.

Las leyes vigentes han sido desbordadas por la realidad y no ofrecen bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la convivencia nacional exige erradicar.

Si la renovación moral de la sociedad que ordena el pueblo de México ha de cumplirse hay que empezar renovando las leyes e instituciones que tutela la realización de nuestros valores nacionales.

En consecuencia se somete esta iniciativa para reformar y adicionar las responsabilidades constitucionales de los servidores públicos a fin de establecer en la esencia de nuestro sistema jurídico las bases para la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficacia no prevalezcan, no corrompan los valores superiores que debe tutelar el servicio público.

No es compatible servir en puestos públicos y simultáneamente tener negocios cuya actividad se funda en relaciones económicas con el gobierno. Esta dualidad es inmoral, o se gobierna o se hacen negocios.

Los empleos, cargos o comisiones en el servicio público no deben ser botín de nadie, sino salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia con que hay que servir a los intereses del pueblo”.¹⁷

¹⁷ Instituto Nacional de Administración Pública. Ob cit, p.169.

Es así, a razón de la imperiosa necesidad de controlar la corrupción y el desmedido poder obtenido por los funcionarios a lo largo del tiempo y en el presente, que el título IV de la Constitución, sufrió una reestructuración iniciando el cambio del viejo título de “La responsabilidad de los funcionarios públicos”, por el de “La responsabilidad de los servidores públicos”.

1.16 Reformas y adiciones al título IV constitucional.

“La nueva iniciativa propone redondear el título cuarto, estableciendo los sujetos y las responsabilidades por el servicio público; la naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito, el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes;

Asimismo establece, la sujeción de los servidores públicos a sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas; la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas; y finalmente los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos”.¹⁸

Pero para una mejor comprensión de la iniciativa de reformas y adiciones, determinaremos cada una de acuerdo a los artículos comprendidos en este título constitucional a saber.

El artículo 108, propone nuevos principios constitucionales para determinar el alcance personal y federal sobre responsabilidades de servidores públicos, para ello es necesario sujetarse a responsabilidad de todo servidor público y asentar un principio fundamental de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales.

¹⁸SAYEG HELÚ, Jorge. *“Las Reformas y Adiciones Constitucionales Durante la Gestión Presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado”*, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 215.

Son las bases constitucionales para establecer las obligaciones igualitarias a las que deben estar sujetos todos los que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el gobierno como en la administración pública paraestatal, se trata de que todo el que desempeñe una función pública, esté sujeto a las responsabilidades inherentes a ella.

Ahora bien, de acuerdo con el equilibrio de los poderes constituidos, es viable que los magistrados de los tribunales de justicia locales, estén sujetos a responsabilidad por violación al pacto federal y a sus leyes, como actualmente lo están los gobernadores de los estados y los diputados de las legislaturas locales, asimismo junto con la propuesta de reforma se estableció que: “Artículo 134, cubrir un vacío sobre las responsabilidades por el manejo indebido de fondos y recursos federales, sujetándolos al mismo principio.

Se trata de quien maneje recursos económicos de la Federación no quede inmune de obligaciones de aplicarlos como es debido”.¹⁹

El artículo 109 que hasta entonces se ocupaba de precisar la intervención que a la Cámara de Diputados correspondía en materia de responsabilidades de funcionarios públicos, se modificó en el sentido de facultar tanto al Congreso de la Unión, como a las legislaturas de los estados, “dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, para expedir leyes sobre la materia, señalando al respecto los tres tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos: políticas, penales y administrativas; estableciendo las bases de los procedimientos que habrán de seguirse en cada una de ellas.

La iniciativa anterior, tiene relación con el artículo 23 de la Constitución, el cual establece que: “No podrán imponerse dos veces a una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”,

¹⁹ Idem. pág. 31.

Tipifica constitucionalmente, el delito de enriquecimiento ilícito del Servidor Público, en los siguientes términos: “Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en las que deban 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, adquieran bienes que aumenten su patrimonio y cuya procedencia lícita no pudiesen justificar”.²⁰

Por lo que toca al artículo 110, la iniciativa del Ejecutivo señalaba, únicamente en tres párrafos, sujetos, procedimientos y sanciones del juicio político, haciéndose notar el listado de quienes están sujetos a éste, se añade como sujetos de responsabilidad política a los “demás servidores públicos que determine la ley de responsabilidades”, buscándose con ello: “Ampliar el espectro de servidores que despachan asuntos de interés público fundamental y manejan recursos federales, pero que no están contemplados en la enumeración anterior”.

Declara inatacables las declaraciones y resoluciones de ambas Cámaras, después de proponer que la de Diputados actúe como “Jurado de Acusación” y la de Senadores como “Jurado de Sentencia”, en el juicio sobre responsabilidades políticas, “eliminando así la deformación terminológica de la institución del 'Gran Jurado' proveniente del derecho anglosajón”, y a la que expresamente se refería el texto hasta entonces vigente”.²¹

El artículo 111 de la iniciativa del Presidente de la República, consignaba los requisitos para declaración de procedencia de la acción penal contra aquellos servidores públicos que durante el tiempo del ejercicio de sus encargos estén provistos de cierta inmunidad relativa, pues se consideró necesario que la acción penal, derivada de la responsabilidad que establece este artículo, no pudiese llegar a ser utilizada para simples fines políticos.

²⁰ Ibidem. pág. 32

²¹ Ibidem. pág 34

En otras palabras, se consigna la acción penal, pero necesariamente se le supedita al previo juicio de procedencia, proponiéndose suspender todo procedimiento ulterior, en caso de declararse no haber lugar a proceder contra el inculpado. Asimismo se tiene en cuenta que ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito, continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su cargo, pues la misma no prejuzga absolutamente los fundamentos de la imputación.

La iniciativa señala dos principios fundamentales para la sanción de delitos en que incurren servidores públicos con motivo de su empleo, cargo o comisión: el de graduar sanciones penales de acuerdo a beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados; así como que la sanción económica, por los frutos mal habidos de la conducta ilícita de los servidores públicos sea hasta tres tantos del mismo, estableciéndose así bases constitucionales de sanciones aplicables penalizando los frutos de la corrupción.

Se trata de prevenir que el comportamiento corrupto sea un aliciente económico, aplicando sanciones con costos superiores al lucro obtenido.

La iniciativa en comento también propone eliminar la potestad expresa del Presidente de la República para pedir destitución por mala conducta de servidores públicos en el Poder Judicial que hasta entonces señalaba el texto anterior de este artículo, ya que, se decía expresamente: “El fortalecimiento del Poder Judicial y del Juicio de Garantías que exige la renovación moral no es dable sobre una judicatura responsable ante el poder Ejecutivo, el que, asimismo, no podría indultar, tampoco al reo”.²²

En el artículo 112, la iniciativa no hacía sino complementar a los anteriores artículos, al declarar que la “protección constitucional necesaria para prevenir de las represalias políticas por el despacho de los intereses públicos fundamentales, no se

²² Ibidem. pág. 36.

utilice como medida de imputabilidad frente a los delitos que cometen los servidores públicos de dicha naturaleza”.²³

Así las cosas, dicha iniciativa dejaba ver un panorama alentador para todos los administrados, al reconocer con claridad y en primer lugar: que dentro de la administración pública había manejos indebidos de poder, así como conductas excesivamente beneficiosas para los servidores públicos, en segundo lugar proponía una serie de mecanismos jurídicos tendientes a delimitar y en su caso sancionar la conducta de dichos servidores públicos, asimismo tal como ya se señaló, esta iniciativa de reformas y adiciones al título IV Constitucional buscó establecer a los sujetos como a las responsabilidades por el servicio público; así como la naturaleza de dichas responsabilidades estableciendo las bases de responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito, finalmente el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes.

La iniciativa aludida propone: En el artículo 113 “Establecer las bases constitucionales que atienden la demanda popular de identificar, investigar y sancionar regularmente por la vía administrativa el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de desempeñar su empleo, cargo o comisión salvaguardando la legalidad, honradez, lealtad, economía y eficacia”.²⁴

En el artículo 114, la iniciativa propone ampliar el término de prescripción para los delitos cometidos por los servidores públicos con fuero durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión de un año a lo que establezca la ley penal sin poder nunca ser menores a tres y establecer que la prescripción se interrumpe en tanto goce de fuero.

Lo que busca, es restringir la protección constitucional a una garantía procedimental que prevenga meramente la confusión de las acciones políticas y las

²³ Ibidem. pág. 37

²⁴ Ibidem. pág.38

penales, que no degeneren en fuente de inmunidad para los servidores públicos que delinquen.

Así establecía en la Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1982:

“La responsabilidad de los delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años.

Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los cargos a que hace referencia al artículo 111.”

1.17.-Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

La historia ha demostrado que a través de los años el hablar de servidores públicos y de la administración pública encierra un mundo de faltas, violaciones, irresponsabilidad del Estado, ineficacia, inmoralidad social y la más temida de ellas, y que a su vez la contempla “la corrupción”.

Es por todo esto y más, que en el año de 1982 en el mes de diciembre; el Presidente de México Miguel de la Madrid (un día después de haber tomado posesión como Presidente constitucional), envía una iniciativa al Congreso de la Unión para dar vida a la nueva “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, que como se dijo es la consecuencia de la “renovación moral”, que pregonó el candidato a lo largo de su campaña.

De la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de diciembre de 1982, comentaremos los aspectos más sobresalientes:

“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 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 las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas.

Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no pueda exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos.

El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho.”

La misma iniciativa contempla un nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos; que sustentado por las reformas al Título Cuarto Constitucional, al Código Penal, al Código Civil y a la misma Ley de Responsabilidades, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público.

Dentro de este nuevo sistema que se comprende de cuatro modalidades de responsabilidad: la civil y la penal, sujetas a las leyes relativas y esta última, junto con la administrativa y la política, que se regulan por este nuevo sistema de responsabilidad de los servidores públicos.

Que con el mismo se da un gran paso en materia de responsabilidad con la extinción de la desafortunada confusión entre “delitos, faltas oficiales y delitos

comunes”, que durante los años se consideró factor decisivo que contribuyó a la inaplicación de la leyes en esta materia han estado en vigor.

Las consideraciones que se presentaron en dicha iniciativa ante el Congreso de la Unión, produjeron por el alcance programado de la nueva ley, se aprobara promulgándose el 31 de diciembre de 1982, responsabilidad política y la declaración de procedencia, la responsabilidad administrativa, el registro de situación patrimonial y los fundamentos de actuación de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hoy Secretaria de la Función Pública.

La naturaleza política de funciones de algunos servidores públicos determina un trámite especial para establecer su responsabilidad, que parte del principio de proteger el ejercicio del encargo público que la ley le atribuye; esta protección se conoce como “fuero constitucional”, por lo que el juicio político parte de la función y cargo que desempeñan algunos servidores públicos y por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones, lo que se encargará a un órgano político de su juzgamiento (Congreso de la Unión: Cámara de Diputados como Jurado de Acusación y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia).

La ley regula cuatro de los elementos básicos de este sistema: Los sujetos a juicio político son: “los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados,

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

Los gobernantes de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por lo que respecta a la declaración de procedencia (anteriormente denominada “desafuero”), la Constitución señala en su artículo 111 párrafo primero lo siguiente:

“Por un lado, los servidores públicos gozan de la garantía de no poder ser juzgados penalmente por las autoridades judiciales sin previa autorización de la Cámara de Diputados y por el otro nos indica quienes son los afortunados de ostentar esta presencia: “Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea de Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Congreso General del Instituto Federal Electoral”.

Además gozan de esta garantía los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, mismos que gozan de un doble privilegio, el primero, como ya se mencionó no podrán ser juzgados penalmente por las autoridades judiciales sin la previa declaración de procedencia en sentido acusatorio, y el segundo es que después de

dictada la resolución por la Cámara de Diputados, ésta debe ser remitida a la legislatura local, para que proceda de acuerdo a su “Soberanía.”

Por último, de los servidores públicos que se encuentran sujetos a juicio político y a la declaración de procedencia quedan exentos de la segunda acción: los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

En lo que respecta a la responsabilidad administrativa ésta debe ser entendida como una obligación que nace al cumplimiento de un deber que previamente está fijado por el Estado.

En cuanto a los sujetos que se contemplan en esta modalidad, se puede decir que son todos aquellos que se mencionan en el artículo 108 constitucional párrafos primero y tercero en si todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales; a los que les impondrán las obligaciones señaladas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; misma que en el artículo 57 enumera las sanciones aplicables.

Para cumplir con las obligaciones administrativas y que se diera un mayor control dentro de la administración pública, por decreto, se da vida a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) hoy Secretaria de la Función Pública, a la que se equipara al nivel de Secretaría de Estado, ya que se manifiesta como una autoridad disciplinaria a través de la que se consolidan, los valores constitucionales que orientan el ejercicio de la función pública; y por lo que respecta al registro patrimonial de los servidores públicos será controlado y vigilado por la misma.

CAPÍTULO II

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

2.1. Estado.

El origen, concepto, elementos y fines del Estado han dado lugar a diversas teorías e importantes cuestiones debatidas que impiden tener criterios uniformes sobre estos temas que constituyen la esencia de la ciencia y la filosofía política, lo cual nos inclina a seleccionar los que al tema atañen.

Es necesario hacer una breve referencia a su origen y evolución, destacando las ideas principales para lograr una mayor comprensión de nuestro objeto de estudio. Así algunos autores creen que las primeras manifestaciones del Estado, entendido como una comunidad política, se remontan a la *polis* de los griegos y la *civitas* de los romanos.

Eduardo García Maynez, señala que el Estado es; “la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio”.²⁴

Mientras que Federico Dávalos considera al Estado como; “la autoridad suprema dentro de un territorio, capacitada para ejercer poderes soberanos, tanto normativos como aquellos basados en el ejercicio de la violencia legitimada sobre los habitantes de ese territorio”.²⁵

Sin embargo, se aprecia que la definición de Sánchez Agesta, no únicamente abarca los elementos del Estado, sino que considera dentro de su definición a quienes lo representan al referirse a los servidores públicos

²⁴ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *“Introducción al Estudio del Derecho.”* 4ª edición, Porrúa, México, 1990, p. 98.

²⁵ DÁVALOS FEDERICO Y MEZA, Virginia. *“Glosario de Ciencias Histórico Sociales”*, Parte 1, Programa Nacional de Profesores de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones, México, 1977, p. 49.

(funcionarios), y a su finalidad (el bien común) pues al respecto señala que el Estado es:

“Una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común en el ámbito de esa comunidad”.²⁶

Esta última definición se considera la más apropiada para los efectos del presente trabajo, ya que Sánchez Agesta no se limita a señalar que el Estado, está formado únicamente por una comunidad o población, asentada en un territorio determinado y regida por un poder soberano, sino que también en su conceptualización considera como parte del Estado a los funcionarios, como aquellas personas físicas que a través de sus servicios llevan a cabo el funcionamiento del Estado y que tiene como finalidad llegar al ansiado bien común.

Retomando el término Estado, de acuerdo a los conceptos que se han descrito, esta figura jurídica envuelve como sus elementos indispensables **población, territorio y gobierno**, es decir, el Estado no tendría existencia si careciera de alguno de esos elementos, dado que cada uno de ellos constituyen la base de su existencia.

Atento a lo anterior, se advierte que el gobierno es un elemento del Estado y no un sinónimo de este, como se ha llegado a confundir, así entonces a fin de establecer en forma clara, la diferencia entre cada una de estas figuras, se señalarán algunos de los conceptos que en el campo del derecho han vertido los estudiosos de la materia.

De esta forma el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, nos dice que por gobierno debe entenderse: “El conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su

²⁶ SÁNCHEZ AGESTA, Luis. “*Principios de Teoría Política*”, Editora Nacional, Madrid, 1966, p.83

concepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad”.²⁷

El autor citado con anterioridad tiene una concepción de gobierno en cuanto a sus funciones, las cuales derivan de ciertas atribuciones que se encuentran establecidas en ordenamientos jurídicos, expedidos por el Congreso de la Unión, lo que al realizarlas traducen en actos de autoridad legitimados.

Por otro lado, Federico Dávalos, define al gobierno como: “Las formas específicas en que se organiza el poder estatal, puede haber así, gobiernos democráticos, absolutistas, monárquicos, teocráticos, etcétera”.²⁸

Diferente a la concepción del maestro Burgoa, Federico Dávalos, más que dar una definición de gobierno, se inclina a hacer una división de los tipos de gobierno.

Por último, el Diccionario Jurídico Mexicano, que publica el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, establece que gobierno es: “El agrupamiento de personas que ejercen el poder”.²⁹

Dicho diccionario da una definición de gobierno atendiendo a su elemento humano, es decir, a las personas que ejercen esas atribuciones, que toman las decisiones que en muchas de las ocasiones por haber o no necesariamente en la legislación ciertas lagunas jurídicas, pueden ocasionar daños al mismo Estado, a los administrados o gobernados, teniendo en cuenta que el ser humano no es perfecto, sino perfectible.

En este orden de ideas, se pone de manifiesto que la diferencia entre Estado y Gobierno, no solamente es clara, ya que como se ha señalado, el

²⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *“Derecho Constitucional Mexicano”*. 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 1990, pág 401.

²⁸ DÁVALOS FEDERICO y MEZA, Virginia. Op. Cit., p. 401.

²⁹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed Porrúa, pp. 1536-1537.

gobierno forma parte esencial del Estado, sino que también es el gobierno, la figura a través de la cual el Estado administra al pueblo.

De lo anterior, es pertinente señalar a efecto de concluir, que la figura jurídica de Estado envuelve como sus elementos indispensables población, territorio y gobierno, es decir, el Estado no tendría existencia si careciera de alguno de estos elementos, dado que cada uno de ellos constituye la base de su existencia.

En forma clara con la diferencia entre ambas figuras, el criterio del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela y que ha servido junto con los precitados criterios señala: “El criterio distintivo entre ambas formas debe radicar en que el Estado, es una Institución Pública, dotada de personalidad; por el contrario, el gobierno es solo un conjunto de órganos del Estado que ejercen funciones en que se desenvuelve el poder público, es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado”.³⁰

Ahora bien, una vez establecido el concepto de Estado, así como la diferencia entre éste y el gobierno, podemos decir que de acuerdo a la doctrina se identifican cuatro formas, como son:

Estados centrales o unitarios, son aquellos que no cuentan con órganos distintos que autónomamente desempeñen el poder, ya que existe sólo un órgano que dicta las leyes sobre cualquier materia que tienen vigencia y aplicación en todo su territorio y para todo lo que en él actúe, es decir, no existe una dualidad legislativa, sino una unidad legal.

En la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político-territoriales, dependen del ejecutivo central toda vez que los gobernadores no derivan su investidura de elección popular. En esta forma de Estado su territorio suele dividirse en departamentos o provincias.

Héctor González Uribe menciona que “los estados federales, son una forma de Estado que se crea a través de estados que estaban separados, no hay

³⁰ *Ibíd.*, pp. 1536-1537.

ninguna vinculación de dependencia entre ellos, y su proceso de normatividad se desarrolla en tres etapas que son: la independencia previa de los Estados que se unen, alianza que concertan entre si, y finalmente la creación de una nueva entidad distinta y coexistente”.³¹

El Estado federal, se caracteriza porque no basta la voluntad de las legislaturas de los estados o provincias, para modificar la ley suprema, es decir, en nuestro caso la Constitución Política.

En cuanto a la descentralización esta opera en sentido inverso, al organizarse jurídica y políticamente; otorga y reconoce a favor de las entidades o Estados autonomía para manejar sus asuntos interiores, así como para estructurarse administrativamente, respetando desde luego las disposiciones que contiene la ley suprema u ordenamiento federal, que en nuestro país lo constituye nuestra Constitución Política.

Los estados confederados, son aquellos que forman alianzas entre pueblos o unión de estados y que con ello forman un solo Estado soberano, se trata de comunidades jurídicas cuyo ordenamiento consiste en normas aplicables, sobre todo el territorio y en normas vigentes tan solo en ciertas partes del mundo.

Por último existen los estados regionales, de los que únicamente puede decirse que tienen su base en la región, esto es, en un hecho geográfico, económico, histórico y cultural vivido en común.

De lo anteriormente anotado, se aprecia que en las diversas formas de Estado, impera un ordenamiento jurídico, es decir, cuentan normas vigentes para la sociedad que los conforman, sin embargo, tal circunstancia no operaría sin la existencia previa de un Estado de Derecho, el cual es una consecuencia directa de la supresión del Estado absolutista, que se caracterizó principalmente por “La irresponsabilidad absoluta del Estado, basada fundamentalmente en la idea de la

³¹ GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *“Teoría Política”*. 1ª edición, Porrúa, México, 1972, p. 112.

soberanía como equivalente a la de poder omnímodo y absoluto delegado al monarca por Dios, producto de la viva encarnación de los dioses, los actos del soberano debían ser acatados por sus súbditos”.³²

Bajo esta tesis, en el Estado absolutista que predominó principalmente en Europa el único titular de la soberanía era el Monarca, esto es, el Rey quien contenía todo el poder, elaboraba y aplicaba las leyes a su conveniencia y pasaba por encima de ellas, nadie podía juzgarlo, un ejemplo claro de este tipo de gobierno unilateral lo constituye el monarca francés Luis XIV, quien pasó a la historia por su arbitraria forma de gobernar, sin embargo esta forma de gobierno no duró demasiado, dado que el pueblo cansado de los arbitrarios actos de sus mandatarios, lo derrocó.

Es así como surge la Revolución Francesa tal y como ilustra Héctor González Uribe, quien al respecto en forma breve señala: “pero el huracán de la Revolución Francesa y toda la cauda de revoluciones europeas del siglo XIX que la misma provocó, troncharon definitivamente las ramas, el tronco y hasta las raíces de la monarquía absoluta.

Desde 1848, en que el liberalismo político triunfó en los principales países europeos, las monarquías dejaron de ser absolutas para transformarse en constitucionales.

Así, el Rey está sometido a la Constitución del país como ley fundamental y tiene que compartir el poder con otros órganos primarios del Estado.

Como ya se apreció, el Estado moderno apareció en medio del absolutismo monárquico, con el cual el rey asumía toda la autoridad y establecía las normas y el control para sus súbditos. Era común que el monarca se proclamara

³² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *“El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”* 4ª Edición, Porrúa, México, 2001, p. 1.

“soberano”, además, acudía a la religión, donde encontraba bases para dar fundamento a su autoridad.

Los excesos del absolutismo originaron disgustos en muchos filósofos y pensadores, lo que fue provocando una serie de conflictos que desencadenaron algunos movimientos armados para cambiar el *statu quo* que afectaba a quienes se encontraban sometidos bajo el régimen del dominio y la tiranía.

Así la revolución francesa del siglo XVIII, la cual dio por resultado el establecimiento de derechos humanos, de principios políticos y de instituciones democráticas, en donde el pueblo adquiere la titularidad de la soberanía y con ella, la capacidad para ejercer el gobierno a través de los representantes populares que integrarían una Asamblea Nacional.

De acuerdo con lo anterior, dentro del marco histórico del siglo XVIII, aparece una especie de Estado liberal que se caracterizaba por permitir a la voluntad popular participar en las decisiones políticas fundamentales, incluyendo la producción del orden jurídico que habría de establecer las normas para organizar la vida política de la comunidad.

El Estado liberal tiende a garantizar la libertad política de los ciudadanos, lo que constituye un sustento importante para la existencia de la vida e instituciones democráticas. Si no hay libertad acompañada de igualdad, no puede ser concebida la democracia, en oposición surge la autocracia que implica la servidumbre y sumisión de los ciudadanos.

Son los siglos XIX y XX los que determinaron un avance considerable en las ideas e instituciones políticas, no solamente en Europa sino también en nuestro continente, y es cuando se elaboran los principales conceptos del Estado.

Entre los autores principales que han definido al Estado se encuentran George Jellinek y Carré de Malberg. El primero concibió al Estado como “corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y

asentada en un determinado territorio; o para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario”.³³

El autor citado elaboró lo que denominó un concepto jurídico del Estado, tomando como referencia sus elementos esenciales, que son; el pueblo, el poder de mando originario y el territorio, lo cual constituye la noción clásica o tradicional en torno del Estado.

Por su parte Malberg también toma en cuenta los elementos constitutivos del Estado para definirlo como “una comunidad de hombres fijada sobre un territorio propio y que posee una organización de la que resulta para el grupo, considerado en sus relaciones con sus miembros, una potestad superior de acción, de mando y de coerción”.³⁴

El propio autor agrega que esta definición no puede satisfacer al jurista, ya que la ciencia jurídica no tiene solamente por objeto comprobar los hechos que originan el Derecho, sino que tiene por principal empeño definir las relaciones jurídicas que se derivan de estos hechos.

Consecuentemente, desde el punto de vista jurídico considera que el Estado en una persona colectiva y soberana, por lo que destaca su unidad corporativa, así como su potestad, que se traduce en el ejercicio de la soberanía.

Hans Kelsen identifica al Estado como un sistema normativo, según lo expresa en los siguientes términos: “el Estado es, por naturaleza, un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema; y sabido esto, se ha llegado ya al conocimiento de que el Estado, como orden, no puede ser mas que el orden jurídico o la expresión de su unidad. Todo el mundo admite que el Estado mantiene relaciones esenciales con el orden jurídico.

³³ JELLINEK GEORGE. *“Teoría General del Estado, Traducción de Fernando de los Ríos.”* Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pág. 196

³⁴ CARRÉ DE MALBEG,R. *“Teoría General del Estado.”* Traducción de José Li3n Depetre. Segunda Edici3n. Fondo de Cultura Econ3mica, Facultad de Derecho , UNAM, M3xico 1998, p3g. 26

Pero si no se admite que esa relación significa identidad, débase ante todo a que no se reconoce que el Estado mismo es un orden”.³⁵

Hans Kelsen identifica al Estado con uno de sus elementos modales, es decir, con el derecho. En cambio, otro de los autores clásicos sobre la materia, Hermann Séller, afirma que el Estado no es un sistema normativo, tampoco debe ser identificado con el pueblo, por lo que está formado más bien por actividades humanas en donde existe una unidad dialéctica entre el ser y deber ser, acto y sentido, lo que encarna en una realidad social que es el Estado.

Herman Heller parte de la idea del género próximo y la diferencia específica, llegando así a la siguiente conclusión: “el género próximo del Estado es, pues la organización, la estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión y la acción. La diferencia específica, con respecto a todas las demás organizaciones, es su calidad de dominación territorial soberana.

En virtud de la soberanía y la referencia al territorio del poder estatal, todos los elementos de la organización estatal reciben su carácter específico.

El Estado es soberano únicamente porque puede dotar a su ordenación de ordenaciones sociales, es decir, por que puede actuar sobre los hombres que con sus actos le dan realidad de muy distinta manera a como lo hacen las otras organizaciones”.³⁶

De los autores mexicanos que dan su propio concepto del Estado, está Rolando Tamayo y Salmorán, quien señala lo siguiente: “Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica.

Esta corporación es territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial. Otra de las características del Estado,

³⁵ HELLER, Hermann. “*Teoría del Estado.*” Traducción de Luis Tobio. Fondo de Cultura Económica, decimacuarta remimpresión, México, 1992, pág. 255.

³⁶ TAMAYO y Salmorán, Rolando. “*Diccionario Jurídico Mexicano.*” Tomo D-H. Décima cuarta Edición. Editorial Porrúa, UNAM, México, 2000, pág. 1322

igualmente esencial, es que actúa, se conduce, de forma autónoma e independiente.

Este último dato se describe como “poder originario, autoridad soberana o, simplemente, como la soberanía”.³⁷

El concepto comúnmente aceptado del Estado se reduce a señalar los elementos esenciales que tradicionalmente se le atribuyen, es decir, los de pueblo, territorio y poder público. Sin embargo, se ha ido enfatizando la noción de la soberanía popular para precisar que es el pueblo el titular del poder político y de él dependen las instituciones y funciones que se derivan del Estado.

En las últimas décadas se han fomentado las instituciones democráticas, así como la necesidad de someter al orden jurídico todas las actuaciones del Estado, lo cual ha dado lugar a una noción, denominada ahora estado de derecho, tema que corresponde al último de este apartado.

2.2. Elementos del Estado.

Tradicionalmente los elementos del Estado son tres; el pueblo, el territorio y el poder público, denominado éste de diversas formas, coincidiéndose en aceptar que se trata de la autoridad soberana.

Existen autores que han estructurado diversas clasificaciones en torno a los elementos del Estado por ejemplo el Dr Ignacio Burgoa Orihuela señala que existen elementos formativos, es decir, anteriores a la creación del Estado como persona jurídica y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumplan sus finalidades esenciales; “ dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno”.³⁸

³⁷ TAMAYO y Salmorán, Rolando. *“Diccionario Jurídico Mexicano,”* Tomo D-H. Décima cuarta Edición. Editorial Porrúa, UNAM, México, 2000, pág. 1322

³⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. Cit. pág 329.

El Dr. Andrés Serra Rojas comenta que los elementos del Estado son muy importantes, ya que revelan su verdadera naturaleza, además, han aparecido sucesivamente, siendo el primero el territorio; en segundo lugar apareció el hombre y con él la comunidad; después, las necesidades ineludibles de supervivencia y autodefensa originaron la diferenciación entre gobernantes y gobernados, dando lugar a la organización del poder público; en cuarto lugar aparece la subordinación de la fuerza al Derecho; y por último suelen comprenderse los fines del Estado.

El antes mencionado precisa que “los elementos del Estado se pueden clasificar en elementos esenciales o constitutivos del Estado y elementos determinantes o modales, que son: el territorio, la población, el poder y el orden jurídico. Los elementos determinantes son la soberanía y para algunos autores se agregan, los fines del Estado”.³⁹

Partiendo de esta última clasificación se hará referencia a los elementos esenciales del Estado, incluyendo en el poder lo referente a la soberanía.

El territorio constituye el elemento físico del Estado, el cual es necesario para la existencia de la comunidad estatal, toda vez que el conglomerado humano requiere una porción geográfica que sirva de asiento para que el pueblo políticamente constituido cumpla con sus actividades y funciones.

En relación a lo anterior el maestro Héctor González Uribe explica que: “El territorio cumple dos funciones muy importantes para la vida del Estado, desde luego, una función negativa consistente en señalar al Estado sus límites, sus fronteras, el ámbito espacial de validez de sus leyes y órdenes. Esto es indispensable para que haya seguridad jurídica y paz en las relaciones entre los Estados”.⁴⁰

³⁹ SERRA ROJAS, Andrés. “Ciencia Política. La Proyección Actual de la Teoría General del Estado.” Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1978, pág 329.

⁴⁰ GONZÁLEZ URIBE, Héctor. “Teoría Política.” Ob Cit, pág 296.

La importancia que tiene el territorio como elemento esencial del Estado, es tanta ya que en el orden constitucional suele hacerse referencia a las partes que integran el territorio de la comunidad estatal.

Así, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos que el Título Segundo, Capítulo Segundo, artículo 42, precisa las partes integrantes del territorio nacional.

Es importante notar que existen diferentes dominios del Estado sobre el territorio, los cuales son: el dominio terrestre; el marítimo; del subsuelo; el espacio aéreo; el dominio de las aguas; de la plataforma continental y el zócalo submarino; las playas y la zona marítima: En el ámbito internacional, así como en el Derecho Constitucional de la mayoría de los países, se acepta que el Estado tiene un pleno derecho de propiedad sobre su territorio.

El segundo elemento lo constituye el pueblo, que es el aspecto humano de la organización política estatal, el cual representa el punto de arranque de la vida social, ya que los seres humanos han creado siempre vínculos de solidaridad para lograr su supervivencia, autodefensa y alcanzar sus diversos propósitos.

El agregado humano, ha ido adquiriendo una connotación importante, de tal manera que no es posible concebir al Estado sin este componente esencial, asimismo, está compuesto por un conjunto de personas que conservando su libertad e individualidad se asocian constituyendo una comunidad organizada.

Al respecto, es pertinente distinguir, como lo hace Reinhold Zippelius, en el sentido de que no debe identificarse el concepto del pueblo sometido al poder estatal con el de pueblo en sentido sociológico, ya que este último es un conjunto de seres humanos que se sabe unido por un sentimiento de pertenencia nacional, fundado, por su parte, en una pluralidad de factores, como la afinidad racial, la comunidad de cultura (en especial de la lengua y la religión) y la comunidad de destino político.

Es importante distinguir entre población y pueblo, ya que se trata de conceptos diferentes. El Dr. Andrés Serra Rojas precisa que: “El concepto de población del Estado hace referencia a un concepto cuantitativo o sea el número de hombres y mujeres, nacionales y extranjeros, que habitan en su territorio, cualesquiera que sea su número y condición, y son registrados por los censos generales de población”.⁴¹

De lo anterior se considera que los conceptos de pueblo y población son diferentes, ya que el pueblo implica un concepto cualitativo que se concreta a una parte de la población y ésta representa un concepto cuantitativo, que expresa el total de seres humanos que viven en el territorio de un Estado.

Resumiendo lo establecido, el pueblo es un concepto jurídico que determina la relación entre el individuo y el Estado.

Por tanto el pueblo comprende únicamente a quienes se encuentran sujetos a la potestad del Estado, ligados por el vínculo de la ciudadanía, ya que sea que vivan en su territorio nacional o en el extranjero.

Por consiguiente, no forman parte del pueblo los extranjeros y los que no mantienen esa relación jurídica señalada, por ejemplo, quienes no han adquirido el carácter de ciudadano, mismo que de acuerdo con nuestro orden constitucional se obtiene cuando se cumplen tres requisitos: tener la nacionalidad mexicana; haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir.

En lo que toca al poder público este representa el elemento formal del Estado y en su aceptación general se refiere al dominio, imperio, facultad y jurisdicción que se tiene para mandar o para ejecutar una orden.

A este poder del Estado se le ha llamado poder político, poder supremo, poder dominante, entre otras denominaciones.

⁴¹ SERRA ROJAS, Andrés Op. Cit. pág. 352.

Al respecto, históricamente el poder surge como una necesidad ineludible, pues los miembros de un grupo social tenían que defenderse, obtener satisfactores y alcanzar fines comunes, para lo cual se requería de una dirección eficaz, así se formaron las primeras concentraciones de poder, ya sea en una persona o en varias.

En un principio se trataba de un poder de hecho, posteriormente, se convirtió en un poder de derecho, es decir, aquél que se crea y apoya en la voluntad del grupo, teniendo sus bases en el orden jurídico.

Es necesario resaltar que el poder público debe someterse forzosamente al orden jurídico fundamental del cual deriva. Por lo tanto, este orden es la fuente de existencia y validez de dicho poder, de donde se deduce el hecho de que el poder público no es soberano, menos aún en un sistema como el nuestro, en donde se precisa de conformidad con el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se constituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Por lo que corresponde al orden jurídico fundamental, mismo que ha adquirido mucha importancia, a tal grado que también se considera como un elemento esencial del Estado representado por la constitución del mismo.

La constitución es el orden jurídico fundamental del Estado que establece su forma y la de su gobierno; proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basa la organización estatal; precisa los derechos esenciales del conglomerado humano, asimismo, regula y controla el poder público del Estado en beneficio de los gobernados.

Cabe enfatizar que la constitución, como orden jurídico fundamental es la norma suprema que organiza políticamente a un Estado, estableciendo los límites a los poderes públicos y consagrando las garantías individuales, al lado de los

cuales, nuestra ley fundamental proclama las garantías sociales para beneficiar a ciertos grupos necesitados o bien, regular materias concretas que merecen especial atención por su contenido. Con estas ideas dejamos expuestos los elementos esenciales del Estado.

2.3. Fines del Estado.

El tema que a continuación se trata, es de gran trascendencia, ya que permite justificar la actuación y funciones de la comunidad estatal, considerado ahora como un elemento esencial del Estado.

Cuando se utiliza la expresión fines del Estado se refiere a los objetivos que debe cumplir, para que el grupo humano que forma parte de él se sienta satisfecho y con bienestar dentro de la comunidad política a la que pertenece.

George Jellinek, quien inicia a desarrollar dicha doctrina asignaba un significado práctico a la determinación de los fines estatales, ya que mediante esto se completa la justificación ética del propio Estado.

Dicho autor desde el punto de vista teológico, se refería principalmente a los fines generales de la organización política, afirmando que. “es completamente arbitrario la teoría de los fines particulares del Estado, según la cual cada Estado tendrá fines enteramente privativos que sólo a él corresponden y que habrían de ser condicionantes de su situación histórica”.⁴²

Dentro de la doctrina los fines del Estado hay quienes dicen que los individuos que integran la comunidad organizada políticamente, se identifican con los mismos. En cambio, algunos opinan que no es posible sostener que el Estado en sí mismo tenga fines, sean particulares o generales.

Para el Dr. Enrique Sánchez Bringas: “Si el Estado es la sociedad asentada en un territorio cuya organización le permite diferenciar gobernantes de

⁴² JELLINEK George. Op. cit. Págs. 292 y 293.

governados, los fines del Estado también se reducen a los que determine, en cada caso, el contenido de las normas jurídicas, y que nunca son diferentes a los intereses ideológicos, económicos y religiosos de los grupos sociales más vigorosos”.⁴³

El ilustre maestro tiende a identificar los fines del Estado con los del Derecho, lo cual puede ser coincidente en algunos casos, pero no siempre.

No obstante los autores clásicos que se han referido a los fines del Derecho incluyen el bien común, la justicia y la seguridad, destacando ante todo el primero de ellos, que también se ha aceptado como el fin supremo del Estado.

Sin entrar a los detalles que se derivan de los artículos de Louis Le Fur, J. T. Delos y Gustav Radbruch, se hará mención de las ideas principales en donde coinciden acerca del bien común.

El primero de los mencionados, establece que la función del Estado consiste en promulgar o en decir el Derecho, de tal manera que Estado y Derecho se relacionan como medios necesarios; así el Estado asegura el bien de la sociedad que está llamado a regir, el bien de todos sus miembros, en consecuencia el bien común. Se ve el estrecho lazo que liga entre ellos, Estado y sociedad, derecho y Estado, bien común y derecho.

En esta íntima relación que hay entre Estado y derecho ha sido posible identificar el bien común como un fin de ambos. Sin embargo, con mayor precisión J. T. Delos sostuvo que es innegable el hecho de que la seguridad y la justicia forman parte del bien común, por lo que enfatizó a este último como fin supremo del derecho y del Estado, llegando a dar la siguiente definición:

⁴³ SÁNCHEZ Bringas, Enrique. “*Derecho Constitucional*.” Quinta edición. Editorial Porrúa, México, 2000, pág.23.

“El bien común es el conjunto organizado de las condiciones sociales gracias a las cuales la persona humana puede cumplir su destino natural y espiritual”.⁴⁴

En ese sentido, se puede decir que el primero de los bienes, comunes a los hombres, es la existencia misma de la sociedad, la existencia de un orden en sus relaciones sociales.

Por su parte Gustav Radbruch afirma que no solamente el bien común, sino también la justicia y la seguridad se revelan como los fines supremos del Derecho, pero acepta que el derecho debe servir al bien común, mismo que tiene un sentido específicamente social, con lo cual se identifica con el fin del Estado.

Al precisar sus ideas sobre el tema en cuestión, Radbruch dice que: “Se puede definir el bien común confiriéndole un sentido específicamente social; es el bien de todos o, por lo menos, del mayor número de individuos posible, el bien de la mayoría, de la masa, pero el bien común puede también revestir un sentido orgánico: es el bien de una totalidad que está representada por un Estado o por una raza y que es mas que el conjunto de los individuos.

Se puede, en fin, atribuir a esta noción el carácter de una institución; el bien común consiste entonces en la realización de valores impersonales que no responden ni solamente a los intereses de los individuos, ni a los de una totalidad cualquiera, pero cuya importancia reside en ellos mismos”.⁴⁵

Ahora bien, independientemente de la identidad que se advierte entre los fines del Estado y del Derecho, consideramos que es el bien común el fin esencial que se atribuye al Estado, ya que debe ser entendido como un bienestar colectivo, es decir, el Estado debe buscar la manera de hacer sentir presente dicho

⁴⁴ LE FUR, Louis, J.T.T. Delos, Gustav Radbruch y A. J. Carlyle. *“Los Fines del Derecho Bien Común, Justicia y Seguridad.”* Traducción de Daniel Kuri Breña. Tercera edición. Universidad Nacional Autónoma de México, México. 1997, pág. 16.

⁴⁵ LE FUR, Louis, J.T.. Delos. Op. Cit. Págs. 57 y 58.

bienestar en todos y cada uno de sus gobernados, satisfaciendo sus necesidades a través de los medios que deben ser provistos por el mismo Estado.

Aceptar que el bien común es el fin primordial del Estado, nos lleva a reconocer que este último debe hacer todo lo posible para alcanzar dicha finalidad y en caso de que sus servidores públicos o el mismo Estado incurran en alguna responsabilidad, debe reparar el daño para que no se pierda ese bien común.

Corolario de lo anterior son acertadas las palabras del Dr. Álvaro Castro Estada, quien se pronuncia de la siguiente manera: “Por otra parte, hay que admitir que si el Estado tiene como finalidad lograr el bien común, éste no podría alcanzarse si el propio Estado no accede a reparar los daños y perjuicios que toda actividad administrativa ocasiona en mayor o menor medida.

No podría con propiedad denominarse Estado de derecho, a aquél que en forma expresa o tácita no admitiera sus responsabilidades jurídicas derivadas de la relación que mantuviese con sus administrados.

Tal régimen de excepción, inmunidad e impunidad, sería la antítesis de un Estado de derecho merecedor de dicha connotación”.⁴⁶

Por tanto, uno de los puntos principales que interesa, consiste en destacar la necesidad de vivir en un Estado de Derecho, en donde se respeten las garantías y facultades de los integrantes de la comunidad estatal, para que finalmente pueda cumplirse el fin supremo del Estado que es el bien común, lo cual exige que el propio Estado tienda a reparar los daños que pueden llegar a ocasionar sus servidores públicos o el mismo, a los particulares durante el desempeño de sus funciones.

⁴⁶ CASTRO ESTRADA, Álvaro. “Responsabilidad Patrimonial del Estado- Análisis Doctrinal y Jurisprudencial Comparado. Propuesta Legislativa en México”, Segunda edición. Editorial Porrúa, México, 2000, pág 8.

2.4. Estado de Derecho.

Éste nace a partir de que el monarca, gobernante o rey, es sometido a un régimen jurídico, a fin de que sus actuaciones sean limitadas, se prevenga un perjuicio para la sociedad o población constitutiva del Estado.

Respecto al Estado de Derecho, la Enciclopedia Jurídica Omeba cita: “Es la evolución que lleva de la soberanía real, en cabeza de un Monarca representante de las oligarquías privilegiadas erigidas en poder, a la soberanía del pueblo, fundamento de la democracia, donde se ejercita el gobierno ‘del pueblo, por el pueblo y para el pueblo’ y cuyo postulado rector debe ser la justicia social”.⁴⁷

Por lo anterior, el Estado de Derecho es aquélla situación en la que el Estado y sus diversos organismos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo, esto es, Estado de Derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el propio Estado bajo un orden jurídico.

La aspiración a estructuras políticas más liberales en las que los derechos individuales de los hombres queden garantizados, han llevado a los estudiosos a concebir formas de gobierno que conlleven a este anhelo, tales inquietudes motivaron la búsqueda de una forma de gobierno que cumpliera con esas aspiraciones.

Es así como se concluye que para encontrar una mejor forma de gobierno debía limitársele mediante su división, obteniéndose así el principio de la división de poderes, entendido éste como el sistema de frenos y contrapesos jurídicos entre las diversas partes del Estado.

La división de poderes como principio fundamental de la forma de gobierno se contrapone al sistema de gobierno monárquico y despótico, en el que el poder

⁴⁷ GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Ob. Cit.* p. 400.

absoluto radicaba en el soberano, permitiendo excesos de poder y como consecuencia, la consiguiente violación de los derechos ciudadanos.

Es esta la razón de la que resulta la importancia de fraccionar el poder soberano: “Por tanto la división de poderes y la legalidad, fueron los principios básicos que permitieron identificar, en primera instancia la transición de Estado absolutista a Estado de Derecho, al evitar la concentración de poder en sólo unas manos y eliminar la discrecionalidad de actuación de que gozaba la autoridad”.⁴⁸

Así entonces, partiendo del principio de la división de poderes adoptado por nuestro país, antes de entrar al estudio de los órganos del Estado, debe decirse que este cumple con sus funciones a través del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Para poder continuar con este tópico, resulta indispensable que se conozca, lo relativo a los órganos del Estado, para así establecer las funciones de estos dentro de los poderes que representan, como se señalará en el siguiente punto.

2.5. Órganos del Estado.

Partiendo de la naturaleza del Estado, se puede afirmar que al tratarse de una asociación organizada, debe de contar con órganos que colaboren con su representación, así entonces el Estado, siendo una persona moral y jurídica para ejercitar el poder en el depositado requiere de personas físicas que lo integren y que sean éstas las encargadas de tomar las correspondientes decisiones para su funcionamiento. Deberá de entenderse entonces como órganos del Estado, a las “partes integrantes de él, no como al Estado mismo, que actúa por medio de ellos, en su unidad y totalidad.”⁴⁹

En consecuencia, el Estado impone su voluntad por medio de los órganos que lo representan, de estos órganos del Estado sigue citando el mismo autor que

⁴⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Op. cit., p. 2.

⁴⁹ GONZÁLEZ URIBE, Op. cit., p. 366.

se encuentran constituidos por un elemento objetivo y otro subjetivo, considerando al elemento objetivo como “aquel al cual se le confiere una esfera de competencia para realizar actividades de acuerdo a la función que dicho órgano desempeña”.⁵⁰

Mientras que el elemento subjetivo del órgano del Estado es la persona física titular de éste. Estos dos elementos se encuentran vinculados y se podría decir que uno no subsiste sin la presencia del otro, dado que para que un ente jurídico dotado de poder pueda realizar las metas en él concebidas, necesita de alguien que las ponga en práctica, siendo éste el titular de dicho órgano, quien a su vez carecería de representación estatal, sin la existencia del órgano, por ende, los actos de esta persona física se convierten en estatales, por lo que todas y cada una de sus determinadas definiciones serán competencia y responsabilidad del Estado.

Así también para el caso de que dicha persona deje de servir al Estado, sus actos dejarán de ser incumbencia directa de éste como persona moral y jurídica, por tanto todos los actos del individuo, serán únicamente del dominio privado y no público, ya que sería un puro individuo carente de representación estatal.

La doctrina habla de diversas clasificaciones del Estado, sin embargo, debe destacarse la clasificación empleada por el alemán Georg Jellineck, quien refiere de los órganos inmediatos y mediatos del Estado, pues señala: “Se llaman inmediatos, porque su carácter de órganos es una consecuencia inmediata de la Constitución de asociación misma. Es decir, que de cualquier suerte que se establezcan estas asociaciones, estos órganos no están obligados, en virtud de su cualidad de tal, hacia nadie, sino sólo y de un modo inmediato con respecto al Estado mismo. Son órganos mediatos aquellos cuya situación no descansa de un modo inmediato en la Constitución, sino en una comisión individual. Son responsables y están subordinados a un órgano inmediato, directo o indirectamente”.⁵¹

⁵⁰ Idem p. 367.

⁵¹ JELLINECK, Georg. “*Teoría General de Estado*” Oxford University Press, México, 1999, pp.327–334.

Atento a lo anterior, los órganos inmediatos son consecuencia directa de la propia Constitución, es decir, que de cualquier manera que se establezcan, no están obligados con nadie, sino únicamente con el Estado y su situación radica en la organización del propio Estado.

Así entonces, son aquellos que determinan la existencia misma de la asociación estatal, ya que de no existir las consecuencias serían radicales, bien podrían desorganizar completamente la estructura política del Estado en su caso, transformar en forma fundamental, por lo que los órganos inmediatos pueden ser individuos como el rey, en el caso de la monarquía o en el caso del presidencialismo que es la forma de gobierno empleada en nuestro país, recaería en el Presidente de la República.

Los órganos mediatos, por su parte, no derivan directamente de la Constitución del Estado, sino de leyes secundarias su nombramiento proviene de un órgano inmediato, al cual están siempre subordinados y frente quien serán política y jurídicamente responsables.

Una vez que se conocen los órganos del Estado, resulta preponderante distinguir entre éstos y el titular del mismo, ello en un concepto particular.

El órgano como tal, se identifica con el Estado, es decir, no tiene personalidad jurídica contra éste, ya que este nuevo órgano fue creado para favorecer a todos los intereses del mismo Estado, ni derechos contra aquel, es decir, que no puede existir una pugna jurídica entre ellos en virtud de tratarse de una sola figura, reiterando de esta forma, que el Estado existe y tiene vida a través de los órganos que actúan por él, un ejemplo de esta figura debe o puede entenderse como las secretarías que han sido creadas para satisfacer las necesidades e intereses del Estado.

Las personas físicas por el contrario, pueden tener derechos frente al Estado, esto es, pueden tener derecho a que se le admita la función de órgano y a llenar las funciones de tal, ya que debe haber siempre un individuo (titular) que

ejercite la competencia en representación del órgano del Estado, que cumpla sus deberes y puede con ello con personalidad jurídica propia entrar en relaciones con el Estado.

Es así que el titular del órgano del Estado adquiere derechos y obligaciones frente a este que la ley le reconoce, por lo que debe ser compensado con una retribución y prestaciones legales, así como sancionado en el momento mismo que como servidor público incumpla con sus deberes o se extralimite en los mismos.

Por otro lado, el Estado entre sus múltiples funciones tiene la de satisfacer los intereses de la colectividad mediante los órganos que lo integran, así de manera general debe decirse que los órganos de éste constituyen la representación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que son la base del Estado de Derecho por el que se rige nuestro país, así lo cita Nuestra Carta Magna en el capítulo I, del título tercero, pues dicta:

“Artículo 49. El Supremo poder de la Federación se divide para su ejecución, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.⁵²

De lo anterior se desprende que desde que nació nuestro país a la vida independiente, el criterio de la división de poderes a sido principio rector de la forma de gobierno de éste, por lo que a efecto de ilustración se citarán brevemente las funciones del Estado, que como se ha señalado se realizan a través de sus órganos.

⁵² GONZÁLEZ URIBE, Op. cit., p. 373.

La función legislativa “es la que tiene por objeto dictar, modificar y revocar las leyes que rigen en el país, su misión es crear el Derecho positivo y cuidar – mediante las necesarias modificaciones- de que esté siempre al día, es decir, que responda a las necesidades reales de la población”.⁵³

En conclusión, la función legislativa deberá ser primeramente de carácter independiente, para así poder emitir leyes justas y no tiránicas, tomando en consideración que en nuestro país se cuenta con un régimen democrático constitucional, tal función recae en el Congreso de la Unión, que se conforma de una Cámara de Senadores y una de Diputados.

Por su parte el Poder Ejecutivo, recae en la figura del Presidente en el caso de nuestro país y en el de muchos otros, que será el encargado de que las leyes expedidas por el órgano autónomo del Congreso de la Unión sean cumplidas y de observancia general de acuerdo a las facultades que el régimen jurídico establece, además de que cuenta propiamente con la función administrativa del Estado.

Así lo cita el autor Héctor González, pues refiere: “es una función muy rica y compleja que rehuya a ser tratada de un modo unitario. Agrupa, en efecto, dos funciones claramente distintas, que corresponden a la doble tarea del poder público: el gobierno de los hombres y la administración de las cosas.”⁵⁴

Respecto a la función jurisdiccional es de decirse que: “La función jurisdiccional en el Estado. Se trata, desde luego, de una de las funciones más importantes de la agrupación estatal, pues su misión estatal es resolver, con base en la ley, controversias o conflictos de intereses que se susciten entre los particulares o entre estos y las autoridades públicas y darles eficacia, mediante la actuación coactiva de las sentencias. Sin la función jurisdiccional desaparecería prácticamente el Estado y sería sustituido por la Anarquía.”⁵⁵

⁵³ Op. cit., p. 376.

⁵⁴ Op. cit., p. 379.

⁵⁵ Ídem.

Atento a lo antes señalado y a lo establecido en nuestra carta magna, el mismo descansa en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito, esto en cuanto al ámbito federal de nuestro país.

Sin embargo, dicho poder tiene como finalidad, la de aplicar el derecho de acuerdo a las leyes emanadas del Congreso, para así resolver con base al ordenamiento jurídico establecido, las discrepancias existentes entre los particulares o entre éstos y las autoridades públicas.

En este orden de ideas, por lo que hace al ámbito local, se encuentra como representante del Poder Judicial del Distrito Federal, al Tribunal Superior de Justicia, en virtud de ser el Distrito Federal una entidad Federativa con personalidad jurídica, no obstante su gobierno esté vinculado parcialmente con los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo o Judicial de carácter local, siendo éste último como lo hemos precisado el Tribunal Superior de Justicia, el cual al igual que el Poder Judicial de la Federación, tiene como facultad aplicar el derecho dentro de la esfera de su competencia, en los asuntos del orden local que se den entre los particulares o éstos con el estado.

Como se ha precisado en líneas anteriores, el Estado tiene como finalidad satisfacer los intereses de la colectividad mediante la función administrativa, razón por la que se organiza en la forma que se ha reseñado.

La organización aludida, constituye en si a la administración pública, por lo que procederemos a estudiar. la administración pública como órgano del Estado:

La existencia del estado de derecho implica que la actuación de la administración sea desarrollada bajo un régimen jurídico establecido, mediante el cual se delimiten los derechos de la población y se establezca la competencia de las entidades.

“Bajo este orden jurídico se generan las relaciones jurídico- administrativas, como un vínculo que une al Estado y a los gobernados mediante derechos y obligaciones público-subjetivas”.⁵⁶

Del anterior criterio debe considerarse que la actividad del Estado se llama Administración pública, manda, prevé, en fin, realiza innumerables funciones para resolver problemas de la colectividad en beneficio de ésta.

Lo anterior se reitera con la concepción que en cuanto a este tópico proporciona Eduardo Pallares inspirado en el criterio de Alfredo Rojo al definir la función pública, como la actividad administrativa, y así señala: “La actividad que el Estado despliega para la consecución de sus fines, sirviéndose de los poderes inherentes a su soberanía en el campo que le ha dejado libre el derecho objetivo, es la actividad administrativa”.⁵⁷

De las concepciones existentes, se aprecia que debe considerarse a la administración pública como una organización de individuos, los cuales han de ser conducidos adecuadamente al logro eficiente de determinados resultados. “Artículo 76. La función judicial del fuero común en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale. Dicha ley regulará también su organización y funcionamiento”.⁵⁸

Ahora bien, se ha dado gran interés a la investigación para establecer los conceptos de Estado, órganos del Estado y administración pública, de estos se aprecia como consecuencia obligatoria la figura de la función pública, que se citará únicamente a manera de ilustración como “un circulo de asuntos que deben ser regidos por una persona ligada con el Estado, por la obligación de derecho público de servirle”.⁵⁹

⁵⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Op. cit., p. 91.

⁵⁷ PALLARES Y PORTILLO, Eduardo. “Diccionario de Derecho Civil”, Porrúa, México. 1963, p. 343.

⁵⁸ “Ley Federal de la Administración Pública”. 20 edición, Editorial Sista.

⁵⁹ SERRA ROJAS, Andrés. “Derecho Administrativo,” Tomo II,. Textos universitarios,. México, p. 374.

De lo anterior se desprende que la función pública presupone para su existencia en el mundo del ser de una organización social compleja, esta organización se basa en todos los entes que existen para el beneficio y buen despacho del Estado, ya que este no puede funcionar de forma autónoma y sin ninguna ayuda de algún organismo creado para realizar fines determinados para el mejor desempeño en su totalidad, en la cual se encuentran sujetos con determinadas calidades cuya misión es la de realizar actividades en nombre y para bienestar del conglomerado de que forman parte integrante.

Por tanto, funciones públicas son las que desempeñen los organismos, autoridades, agentes y auxiliares del poder público para el ejercicio real y efectivo de este mismo poder en cualquiera de sus órdenes y aspectos, de ahí que el derecho moderno considere al servidor público como la persona que realiza una función de servicio público, por lo que procederemos a estudiar esta figura.

CAPITULO III

LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

3.1. Concepto de Servidor Público.

Se tiene como conocimiento que el: “servidor público, es la persona física que realiza una función pública de cualquier naturaleza”.⁵⁸

El artículo 108 constitucional, perteneciente al título cuarto de la misma carta magna denominado: “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del estado” determina que:

“Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.⁵⁹

Por su parte el autor Ortiz Soltero define a los servidores públicos como: “Empleados o trabajadores en tanto que desarrollan una actividad física o intelectual, a cambio de una contraprestación determinada que se perfecciona en su salario, sin embargo, los grados de responsabilidad y de autoridad que ostentan ciertos servidores públicos de mayor jerarquía, originan que se acuñen como el de encargo o empleo que conlleva la idea de cierto grado de autoridad y responsabilidad”.⁶⁰

3.2 Actuaciones de Servidores Públicos.

Se entiende como funcionario al representante del Estado a través del órgano de competencia del que es titular, representa a órganos del Estado o entidades públicas, frente a particulares y en las relaciones internas con las

⁵⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *“Diccionario Jurídico Temático”*. Tomo II. 2ª edición, Oxford University Press. México. 2000, p. 96.

⁵⁹ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. *“Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”*, 2ª edición, Porrúa, México, 2001, p. 1.

⁶⁰ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Op. cit., p. 15.

relaciones del Estado. El funcionario es a la vez autoridad, porque generalmente tiene funciones de decisión y es trabajador de confianza.

“La función pública es la actividad que realizan las personas físicas llamadas funcionarios ejercitando las obligaciones inherentes al Estado, es decir la persona que nombrada para ese efecto materializa la voluntad del Estado manifestada ésta en sus diversas formas, esto es, que el funcionario dispone de poder jerárquico dentro de los empleados y funcionarios menores; poder que deriva en la capacidad de mando, que ejerce sobre el empleado quien será el encargado de la ejecución de las ordenes del funcionario”.⁶¹

Ante la ley se otorga trato igual a un funcionario que a un empleado, *verbigracia*, no se puede darle el mismo tratamiento al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que a un auxiliar administrativo de la misma dependencia, en virtud del cargo que desempeña y de las funciones que cada uno tiene en la función pública.

De tal suerte que lo más deseable es que el funcionario llegue a estimar sus poderes legales como verdaderos hechos por los cuales puede decidir legítimamente.

De lo contrario cae en un burocratismo rutinario en donde la situación del empleado o funcionario es más que un *modus vivendi*.

En este contexto, la responsabilidad es la obligación de satisfacer eficientemente las funciones encomendadas al cargo que desempeñan apegados a la ley y a los reglamentos creados para realizar eficientemente su encargo encomendado por la autoridad.

3.3 . Concepto de funcionario público.

Ahora bien, con relación a los funcionarios, el Diccionario Consultor Espasa, los define como: “Persona que desempeña un empleo público”.⁶²

⁶¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas -UNAM, 2ª ed., Porrúa, México, 1993, p. 1270.

⁶² Op. cit., p. 48.

El término funcionario se refiere a la persona que presta un servicio remunerado al Estado bajo la dirección y dependencia de un superior jerárquico o conforme a las facultades que la legislación le asigna. En la práctica mexicana, el término se aplica sólo a los servidores públicos que comprometen la voluntad estatal.

José Barragán, por otra parte, “el funcionario público en México es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquel y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando”.⁶³

Este concepto se fundamenta en un criterio orgánico, de jerarquía y de potestad pública que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos para distinguirlos de los demás empleados y personas que prestan sus servicios al Estado, bajo circunstancias opuestas, es decir, ejecutan órdenes de la superioridad y no tienen representatividad del órgano al que están adscritos.

En consecuencia, la figura de funcionario cuenta con la característica especial que es la de desempeñar actos de gobierno y actos de autoridad.

Lo anterior se traduce en que los funcionarios ejercerán cargos de dirección en representación del Estado, por lo que no todos los servidores públicos se pueden considerar funcionarios, ya que no todos los sujetos que participan en la realización de las funciones que corresponden a los fines del Estado, ya sea en el ámbito federal o local y en cualquiera de las funciones en que éstas se dividen, tienen la calidad de funcionario público, pues para tal cargo, se necesita contar con facultades de mando y determinación que le son intrínsecas al Estado las cuales cumplirá a través de las personas físicas que lo representan.

Gabino Fraga, citando a Rafael Bielsa y haciendo hincapié en la relación externa que da al funcionario un carácter representativo y así nos dice: “por último

⁶³ BARRAGÁN, José Manuel. *“Las Responsabilidades de los Servidores Públicos”*, Porrúa, México, 1984, p. 135

se ha señalado como una distinción entre concepto de funcionario y el de empleado, dado que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al título un carácter representativo, mientras que al segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular solo concorra a la formación de la función pública, y continúen siendo por nuestra parte consideramos que el último criterio de los señalados es el que corresponde realmente a la idea consignada en la disposición constitucional, de la manera que examinando cada uno de los casos enumerativamente fijados por los conceptos a que nos referimos en un principio”.⁶⁴

En tales conceptos mencionados, se encuentra que todos ellos tienen ese carácter representativo que los coloca como intermediarios entre el Estado y los particulares, en tanto que indudablemente existen al lado de ellos todo el conjunto de agentes de la administración que sólo guardan la relación interna con el servidor necesaria para auxiliar a los representantes en el ejercicio de sus facultados.

3.4. Diferencias entre: Servidor Público, Funcionario Público, Altos Funcionarios y Empleados Públicos.

Conforme a las diferencias que existen entre los funcionarios y los servidores públicos, se tratará lo referente a las reformas que se hicieron al título cuarto; no solamente lo fueron a la totalidad de su articulado, sino que implicaron la modificación del rubro mismo de dicho título, que a partir de entonces dejó de enunciarse: “De las responsabilidades de los funcionarios públicos”, para decir “De las responsabilidades de los servidores públicos.” Además de ello, la iniciativa que, apenas iniciado su mandato presentó el entonces Presidente De la Madrid con fecha 2 de diciembre de 1982, ante la Cámara de Senadores, modificaba el artículo 108.

Ya no limitaba el régimen de responsabilidades públicas a determinados altos funcionarios, según el texto vigente hasta entonces, sino que lo hace

⁶⁴ FRAGA, Gabino. “*Derecho Administrativo*.”, 9ª edición, Porrúa, México. 1982, p. 250.

extensivo a: Toda persona que desempeñe a un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal.

Prevenía que, en esos mismos términos, las constituciones de los Estados, precisarán el carácter de sus servidores públicos, haciendo extensivas también al Judicial local, las responsabilidades por violación a la Constitución y leyes federales, que el antiguo texto parecía limitar solamente a los gobernadores de los estados y a diputados locales. Añadía, además, para los tres poderes locales, “así como por la aplicación indebida de fondos y recursos federales.

De lo anterior se determina que la diferencia entre funcionario y servidor público radica además de cambiar el rubro del mismo título (de las responsabilidades de los servidores públicos), se hace extensivo no sólo a los altos funcionarios (los funcionarios que gozaban de fuero, como los gobernadores de los estados y a sus diputados locales). Sino también a todas las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, en la administración pública federal o en la del Distrito Federal, en el Congreso de la Unión o en el Poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal.

En cuanto a los altos funcionarios, esto viene con las antiguas leyes de responsabilidades de los funcionarios de los Estados y empleados de la federación y de los altos funcionarios de los Estados, que precedieron a nuestra actual ley de responsabilidades de los servidores públicos, la única diferencia que se identifica es que los únicos “altos funcionarios” son los que gozaban de fuero como eran en esa época:

El Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo, el Procurador General de la República y los gobernantes y diputados de las legislaturas locales.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la burocracia es una organización a la que es aplicable un control jerárquico de sus integrantes, a quienes dividen entre

los que tienen mando y los que obedecen, los que supervisan y los que ejecutan, los que toman las decisiones y los que las acatan. Esta distinción entre dirigente y dirigido corresponde a la del funcionario y empleado.

El control jerárquico implica en la administración pública, la subordinación del empleado hacia sus superiores en el cumplimiento de las tareas que les son propias de acuerdo con la ley.

Asimismo, es importante señalar que el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario público y empleado, pues no sólo se refiere a éstos, sino que, también, a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole.

Por tanto, se considera más apropiado denominarlo servidor público; este debido a que de acuerdo con sus orígenes etimológicos ambos vocablos provienen del latín *Servidor*, *-oris* (persona que sirve a otra) y *publicus* (perteneciente a todos, común del pueblo o ciudad); es pues la persona que sirve a todos

3.5. Funciones de Servidor Público.

La función pública implica relacionar al Estado con sus servidores. El concepto función denota acción, actividad, lo público lo relativo al Estado, de lo que se desprende que la función pública es la actividad que el Estado realiza a través de sus diversos órganos y que se manifiesta por conducto de los servidores públicos en funciones.

Se entiende como funciones de los servidores públicos a los actos que les compete realizar con motivo del ejercicio de las atribuciones que la ley les encomienda, pudiendo ser dichas funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales, dentro de la misma que “las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permita”.

El problema relacionado con la función pública, data desde los primeros ensayos constitucionales de México que buscaba su independencia y ha sido

reglamentada por diversas Constituciones del México independiente, las que han regido la vida jurídica de nuestro país.

El hombre en las distintas épocas y bajo diferentes regímenes, ha aceptado subordinar su libre albedrío a la autoridad pública a condición de que se cumplan distintos supuestos de interés colectivo. De este modo, la autoridad pública se traduce en la función pública, que resulta ser una de las más elevadas responsabilidades sociales del Estado.

Sería largo enumerar los derechos y obligaciones a que los servidores públicos están sujetos dentro de la esfera de su competencia, así como los diversos ordenamientos jurídicos que los regulan, desde la Constitución hasta los reglamentos de trabajo.

Por lo que se estima oportuno señalar el punto de vista constitucional, que en general ordena que los servidores públicos sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, deberán prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen en cumplimiento de lo que determina el artículo 128 de nuestra carta magna.

El Doctor Burgoa, al abordar este tema señala: “El servidor público está ligado con los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos; el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley, y el que consiste en realizarlos honestamente”.⁶⁵

En el primer caso, dichos actos están sometidos al principio de la legalidad LATO SENSU, o sea la constitucionalidad y de legalidad STRICTO SENSU, en el segundo al de la responsabilidad que se traduce a un aspecto meramente moral.

El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela respecto a la ley de responsabilidades del 21 de febrero de 1940 (la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos

⁶⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *“Derecho Constitucional Mexicano”*, 11ª Edición, México, Porrúa, 1996, pp. 551-552.

funcionarios de los Estados), en su exposición de motivos apunta: “La organización de nuestro país es una República representativa, democrática y federal, tal y como lo establece la Constitución Política, implica el establecimiento de un orden jurídico, con expresión de voluntad del pueblo, en quien indica la soberanía y la creación de los órganos necesarios para el ejercicio del poder.

Por esto se requiere que cada órgano con hombres en su función o dirección sean responsables.

En este orden de ideas el Estado tiene la obligación de establecer los medios jurídicos necesarios para que los gobernados estén en posibilidad de defenderse de actuaciones arbitrarias o ilegales de servidores públicos.

Por lo que el título constitucional que regula la función pública debe estar provisto de eficacia jurídica, ya que contiene una norma fundamental, al derecho de los pueblos a tener gobiernos probos y calificados.

A este respecto, El Dr. Burgoa, en la exposición de motivos de la reforma constitucional del 28 de diciembre de 1982, determina que la libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira.

Pero el Estado tiene la obligación ineludible, de prevenir y sancionar la moralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales.

Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.

El trato despótico, de superioridad y tiranía son características contrarias al desarrollo adecuado de la función pública ya que el servidor público se debe a la colectividad a la que ha de servir.

Continúa diciendo que es esencia de nuestra democracia federal el que las leyes y el gobierno que se da el pueblo atiendan su demanda nacional.

Obliga a actuar de inmediato no sólo a los poderes constituidos en sus respectivos ámbitos de competencia, sino antes que nada al Poder Constituyente de nuestro Pacto Federal.

Para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción no bastan leyes idóneas. Además, son necesarias una voluntad política firme y una administración eficaz.

En conclusión, el principio básico por excelencia que rige las funciones de los servidores públicos, es que éstos cualquiera que sea su rango, puesto o comisión, sólo podrá ejercitar las funciones que la ley le confiera, y a *contrario sensu*, deberá abstenerse de realizar actos no autorizados por la ley, ya que su función deberá estar encaminada a salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su cargo o comisión.

3.6. Responsabilidad de los servidores públicos.

El sistema de responsabilidades que rige nuestro orden jurídico abarca, como se apreciará en el contenido del presente, cuatro aspectos, consistentes en: Responsabilidad política, responsabilidad civil, responsabilidad administrativa, responsabilidad penal.

Estos aspectos serán tomados en cuenta en forma individual dentro del capítulo IV, como se señalan, de cuyo análisis se establecerá que todos y cada uno de los tipos de responsabilidades mencionados podrán concurrir en forma independiente y autónoma unos de otros, en virtud de que protegen diversos bienes jurídicos, sin que ello sea óbice para determinar que cuentan con un mismo objetivo fundamental, que es salvaguardar el estado de derecho.

Así también se apreciará la dualidad administrativa-penal, que puede ser una acción o una omisión que afecten la legalidad, honradez, lealtad,

imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan según la naturaleza de la infracción en que se incurran, y cuando no constituyan delitos.

Cabe apuntar que la responsabilidad penal se origina por la comisión de delitos perpetrados por los servidores públicos durante el tiempo de su encargo; la norma penal tiene por objetivo tipificar las conductas que transgreden aquellos valores o principios sobre los que descansa la organización y estructura de la sociedad, así como establecer sanciones generales de acuerdo con la gravedad de dicha conducta.

El ejercicio de la función pública, debido al conjunto de normas existentes que generan responsabilidad, establece límites y prohibiciones al actuar del servidor público, por lo que es correcto que su incumplimiento motive la imposición de las sanciones correspondientes de acuerdo al tipo de falta.

“Responsabilidad: obligación de resarcir o cumplir que tiene un individuo, que con su conducta voluntaria o involuntaria provoca daño o perjuicio a otra persona violando disposiciones jurídicas previamente establecidas.

Responsabilidad política: cuando el servidor público con sus acciones u omisiones comete violaciones graves a la Constitución y leyes federales que de ella emanan, así como por el mal manejo de fondos públicos.

Responsabilidad penal: es cuando un servidor público incurre con su conducta (voluntaria o involuntaria), derivada de la obligación de sus funciones y comete infracciones que están tipificadas y sancionadas como delitos en la legislación penal.

Responsabilidad administrativa: es la obligación que tiene el servidor público de responder por las consecuencias de su conducta por la inobservancia de la normatividad que establecen las obligaciones del servidor público.

Responsabilidad civil: cuando el individuo tiene la obligación de reparar los daños o menoscabos que provoque con motivo de su actuación negligente en el ejercicio de sus funciones”.⁶⁶

Los tipos de procedimientos que se siguen en cada tipo de responsabilidad son autónomos e independientes, lo mismo sus sanciones, sin embargo, no debe dejar de observarse, que no podrán imponerse dos veces sanciones de la misma naturaleza, esto es, que el servidor público que incurra en responsabilidad administrativa y en responsabilidad penal, no podrán imponérsele dos veces sanción de la misma naturaleza, ya que si fue sancionada administrativamente con destitución, no resulta procedente que en materia penal, si el delito lleva aparejada la mencionada sanción (destitución) se le imponga de nueva cuenta ésta, en virtud de que se atentaría contra las garantías jurídicas que la Constitución establece a favor del servidor público en el caso.

⁶⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, Ob Cit. pp. 1890-1891

CAPÍTULO IV.

RESPONSABILIDAD JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y PATRIMONIAL DEL ESTADO.

4.1. Sistema Integral de Responsabilidades.

El título constitucional dedicado a regular la acción del servidor público y del Estado, es el que tiene un modelo de modernidad y eficacia jurídica, que más allá de resultar un mero catálogo de obligaciones, prohibiciones y procedimientos, tiene el singular carácter de contener dos garantías fundamentales.

El derecho de los pueblos de contar con una administración de justicia proba y calificada así como de una garantía patrimonial del particular ante el Estado. En efecto, el actual régimen de responsabilidad de los servidores públicos y patrimonial del estado salvaguarda dichas garantías, pues ha sido conformado con un sistema para prevenir, detectar, corregir y en su caso sancionar a quienes actúen ilícitamente desde el servicio público alterando con ello la función judicial, así como indemnizar al particular en caso de ocasionarle un daño en su patrimonio sin causa justa para ello.

La protección de dicha garantía, es decir la de contar con una administración de justicia proba y calificada tiene sus orígenes en los primeros ordenamientos patrios que tienen antecedentes coloniales, como el juicio de residencia, que ya se menciono en el capítulo primero de este trabajo, no así de la garantía patrimonial aludida que como sabemos es reciente en la norma constitucional que nos rige.

Históricamente la responsabilidad de los servidores públicos en México, ha tenido una importancia muy variada, producto del diverso enfoque que se le ha dado, así como el contexto moral que la estructura gubernamental le ha impuesto a la actividad política.

El régimen de responsabilidades de los servidores públicos en vigor, conforma un sistema integral, compuesto de cuatro tipos de responsabilidades; política, penal,

administrativa y civil, asimismo, con la adición del segundo párrafo al artículo 113 constitucional, se inserta la actual responsabilidad patrimonial del Estado que nos lleva en la dirección correcta para constituirnos en un verdadero estado de derecho.

Cabe señalar que en el actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos fue configurado a partir de la reforma constitucional y legal realizada a fines de 1982, cuyo objetivo principalmente de acuerdo a la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, era facilitar los procedimientos para que los afectados pudieran exigir de manera fácil, práctica y eficaz el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

El Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene los principios generales aplicables a los diversos tipos de responsabilidad de los servidores públicos (política, administrativa, penal y civil).

Conviene advertir que en su conjunto, la actividad legislativa desarrollada en 1982, fue abundante e implicó reformas a la Constitución, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al código penal, al código civil, y a la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.

Como principio rector de la función pública, la legalidad es el puntal del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, ya que dar cumplimiento a los principios de la Constitución y a las leyes que de ella emanan es una responsabilidad y en general es el principal ejercicio de la lealtad y obediencia que todo servidor público debe de observar para salvaguardar la confianza en su actuación y en las instituciones de las cuales forma parte.

El principio de legalidad es el que preserva el sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que toda actuación de estos, deberá ser fundamentada constitucional y legalmente.

Lo anterior en virtud de que dentro del régimen jurídico mexicano, ningún acto de autoridad (positivo o negativo, de hacer o de dejar de hacer), puede realizarse sin justificación.

En otros términos, la seguridad jurídica institucional requiere que toda manifestación de voluntad autoritaria, sea fundamentada y motivada por una norma jurídica exactamente aplicable al caso, bien de modo directo o por medio de la interpretación, pero respondiendo siempre a la meta y finalidad con la que fue creada la ley.

En este sentido, los servidores públicos están constreñidos a respetar y hacer respetar la ley en el marco de las facultades que la misma establece, ya que el ejercicio de la función judicial es una de las mas elevadas responsabilidades sociales, que debe cumplirse en atención a los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que demanda el estado de derecho.

El texto del título IV constitucional, en sus diversos preceptos establece varios tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, así se tiene la responsabilidad política, responsabilidad penal, responsabilidad civil, y la responsabilidad administrativa.

Una característica de esos tipos de responsabilidades es que una no excluye a las otras, sino al contrario, pueden ser concurrentes o acumulativas.

Los artículos 109 y 113 del título referido, específicamente constituyen el fundamento legal en el sistema de responsabilidades administrativas en el servidor público, al respecto el primer numeral establece:

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

I. Se impondrán mediante Juicio Político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los Servidores Públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el

ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede Juicio Político por la mera exposición de ideas;

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

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los Servidores Públicos por los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollan automáticamente. 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 al enriquecimiento ilícito a los Servidores Públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivo del mismo, o por interpósita persona, aumente sustancialmente su patrimonio, adquiera bienes, o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.

Las leyes Penales sancionaran con el decomiso y con la 68 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 refiere el presente artículo”.⁶⁷

Según lo anterior se puede decir que la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, es de naturaleza diferente dado al principio de autonomía procesal que consagra la propia Constitución.

⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. SISTA, México, D. F., 2004 pág 18.

Así la configuración de una responsabilidad no extingue la posibilidad de que por la misma conducta pueda configurarse otro u otros tipos de responsabilidad, por lo que es preciso señalar que la responsabilidad administrativa no se determina a partir de la comisión de un delito, por el contrario tiene su origen en el cumplimiento de una obligación.

A la falta administrativa no se le exige que se le colmen elementos constitutivos del tipo, sino lisa y llanamente que el cumplimiento a la obligación se haya producido realmente y el mismo tenga un medio probatorio idóneo.

De la misma manera el artículo 4 de la ley reglamentaria del título IV citado señala que los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 constitucional se desarrollan automáticamente, según la naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior fundar las denuncias a quien deba conocer de ellas, así como que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

4.2. Responsabilidad política

Juan F. Armagnague, citando al autor Kart Lowenstein señala: “existe responsabilidad política cuando un determinado detentador del poder tiene que dar cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada”.⁶⁸

El juicio político o responsabilidad política, ha sido un trasplante de preceptos legales extranjeros que empiezan a constitucionalizarse a raíz de la Constitución en el año de 1812.

La responsabilidad política que origina o da comienzo al juicio político, tiene dos acepciones una legal y otra teórica; la primera de ellas enmarcada en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, que

⁶⁸ ARMAGNAGUE, Juan Fernando. *“Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento”*, Ed. De Palma, Buenos Aires, 1995, p. 6.

señala los motivos por los cuales se cae en responsabilidad, y estos son: “Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho;-El ataque a las instituciones democráticas; -El ataque a la forma de gobierno republicano, representativa, federal; -Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; -El ataque a la libertad de sufragio;-La usurpación de atribuciones; -Cualquier infracción a la constitución o a las Leyes Federalescuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la Sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de la instituciones; -Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y -Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinaran el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas. El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo.

Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal”.⁶⁹

En el artículo 110 constitucional, se establece:

“Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, lo Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la

⁶⁹ 71 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,39ª edición Actualizada, Porrúa, México, 2004 Pág 11.

República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de postribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del Servidor Público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, Para aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables”.⁷⁰

Por último el artículo 114 constitucional párrafo primero, establece:

⁷⁰ Íbidem

“El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento”.⁷¹.

En la segunda acepción, que es la teórica, se establecerá que se incurre en responsabilidad política cuando un servidor público en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, cometa actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses sociales fundamentales que se les encomendaron así como de su buen despacho.

De lo anterior, se aprecia que no todos los servidores públicos están sujetos a responsabilidad política siendo que el artículo 110 constitucional define a los servidores públicos sujetos a dicha responsabilidad, al decretar quienes pueden ser encausados mediante el procedimiento de juicio político.

Sobre este particular Rafael Bielsa comenta: “La Responsabilidad Política no es una responsabilidad jurídica, sino tomando en cuenta a las categorías de funcionarios determinados por la constitución”.⁷²

En razón de las características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y administración y que, por lo tanto, su actuación puede trascender respecto de los intereses públicos fundamentales, razón por la que no todos los servidores públicos pueden incurrir en esa responsabilidad.

Cabe destacar que nuestra carta magna consagra las bases del juicio político, el cual procede como consecuencia de las faltas u omisiones de los servidores públicos en perjuicio del interés público y su buen despacho, haciendo una

⁷¹ BIELSA, Rafael. *“Principios de Derecho Administrativo”*, 39ª edición, Buenos Aires, Ed. Palma, 1966, p. 598.

⁷² *Íbidem*

enumeración restrictiva de los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político.

Es de recordar que, en términos del artículo 109 constitucional el juicio político se sigue contra aquellos servidores públicos previsto por el numeral 110 que, durante el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Además de las autoridades de carácter federal el numeral 110 incluye a los jueces y magistrados del fuero común como sujetos de juicio político, tal implicación resulta acertada, pues permite al Congreso de la Unión sancionar con la destitución e inhabilitación a aquellos servidores públicos también de alto nivel dentro de los gobiernos locales, que hayan cometido durante su gestión violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos, pero no define lo que se debe entender por “violaciones graves”.

Así también resulta importante que en el juicio político planteado a autoridades de carácter local la resolución del Congreso de la Unión solo tendrá carácter declarativo, en virtud de que turnará tal resolución a los congresos locales o en su caso Asamblea Legislativa, para que procedan de acuerdo a sus atribuciones, de este modo, se confiere a una legislatura local la última palabra sobre la presunta violación de la Constitución o de alguna ley federal.

Por lo que, al condicionarse la sanción a la resolución del órgano legislativo local, se evita que la Federación cuente con instrumentos para deshacerse injustificadamente de un funcionario de alguna entidad federativa.

Conforme a lo que antecede, se puede afirmar que a través del juicio político se finca una responsabilidad política a ciertos servidores públicos de alta jerarquía por haber cometido infracciones de carácter político, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política por conducto de un órgano también político.

De este modo, a diferencia de la responsabilidad penal derivada de la comisión de delitos que se encuentran sancionados por las leyes penales y que son adjudicados a través de tribunales penales comunes, previa sustanciación de un proceso penal; en el caso de un juicio político las infracciones y sanciones políticas correspondientes se encuentran previstas por la propia Constitución y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El juicio político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía donde, si bien deben respetarse también las formalidades esenciales de procedimiento, no confiere al órgano político la potestad para privar al respectivo servidor público de su patrimonio, su libertad o de su vida, función esta última que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez en sentido estricto a fin de evitar los excesos de la pasión política.

Es conveniente advertir que la distinción entre responsabilidad política y responsabilidad penal no siempre ha estado totalmente esclarecida sino que, incluso, con la antigua terminología constitucional que aludía a “delitos oficiales” y “delitos comunes” se proporcionaron diversas condiciones y hasta impunidades.

Ejemplo de ello es el sistema regido bajo la Constitución de 1857 y ante la inicial supresión del Senado, la Cámara de Diputados fungía con su carácter actual de jurado de acusación y la Suprema Corte gozaba de plena jurisdicción para dictar veredicto sobre la presunta responsabilidad por algún “delito oficial” que tenía carácter eminentemente político; con la restauración del Senado en 1874.

La función de “gran jurado” o jurado de sentencia, que fungió como aplicador de sanciones políticas, se concentró desde entonces en la propia Cámara de Senadores, conforme al modelo de Estados Unidos. Asimismo, la confusión deriva de la mención constitucional a la existencia de “delitos o faltas oficiales” se agravó en 1940, cuando los miembros del Congreso de la Unión crearon tardíamente la respectiva ley de responsabilidades.

Con dicha ley, pretendieron regular no sólo las infracciones políticas o administrativas de los funcionarios públicos sino también los delitos con carácter penal que estos pudieran cometer, procediendo a derogar el título relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos por delitos cometidos durante su encargo y que se contenía en el Código Penal de 1931, pero propiciando así varias conductas de estos anteriormente típicas.

Esta situación no fue solucionada con la ley de responsabilidades y el Título Décimo del Código Penal, mismas que deslindan y regulan de manera específica los diversos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos.

4.3. Responsabilidad Civil.

Por otra parte, en nuestra legislación la responsabilidad civil de los servidores públicos, encuentra su fundamento legal en el párrafo 8 del artículo 111 constitucional, que señala: “En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.⁷³

En este contexto se puede apreciar que todos los Servidores Públicos serán sujetos de responsabilidad civil, y que la misma aparece cuando el Servidor Público obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o a la del Distrito Federal, a la de los Estados, de los Municipios o a un particular.

La responsabilidad del servidor público no comprende únicamente a sus actos como particular, sino también aquellos que en el desempeño de su cargo, o con motivo de ellos, dolosa o culposamente causen algún daño a la Hacienda Pública o a un particular, con la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir sanción económica que proceda conforme a la ley.

⁷³ Íbidem76

“La doctrina ha señalado que la responsabilidad del Servidor Público aparece en dos momentos que son: a) Cuando el Servidor Público causa daño al patrimonio del Estado, y b) Cuando el daño se ve reflejado en el patrimonio de un particular”.⁷⁴

Siguiendo a Sergio Monserrit Ortiz Soltero, el origen de la responsabilidad civil del Servidor Público se encuentra en los siguientes aspectos:

“a) La causación de daños y perjuicios al Estado, b) La causación de daños y perjuicios a terceros (esta última modalidad da lugar, a su vez, a la responsabilidad civil, solidaria o subsidiaria del Estado), y c) El Enriquecimiento ilícito.

Es de destacarse que en derecho civil mexicano, la responsabilidad civil cuenta con los siguientes elementos: -La comisión de un daño, -La culpa, -La relación causa efecto entre el hecho y el daño”.⁷⁵

La responsabilidad civil supone en primer término que se cause un daño, en segundo que alguien haya causado ese daño obrando dolosa o culposamente y que media una relación causal entre la conducta y el resultado.

Aparentemente tales circunstancias, pondrían adecuarse a la responsabilidad penal. La responsabilidad civil corresponde desde magistrados hasta el personal administrativo de más bajo rango que en el ejercicio de su cargo incurran en algún acto u omisión que redunde en la inobservancia de algún precepto cuya observancia le haya sido reclamada por escrito.

Esta responsabilidad sólo se puede exigir por petición de parte interesada, quien en caso de sentencia absolutoria será condenado al pago de gastos y costas, sin embargo esta responsabilidad no podrá reclamarse hasta tanto quede concluido por sentencia firme el pleito o causa que dio origen al agravio.

⁷⁴ MARIENHOLF, MIGUEL S. “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Tomo III, Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires Argentina, 1983, p. 369.

⁷⁵ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. “*Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*”, 2ª ed., Porrúa, México, 2001, p. 512.

4.4. Responsabilidad administrativa.

“Actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, con que los servidores públicos deberán desempeñar sus empleos, cargos o comisiones que implican sanciones administrativas”.⁷⁶

El vínculo jurídico que existe entre el servicio público y los gobernados, lleva consigo derechos y deberes propios del servicio público, la violación a esta obligación trae como consecuencia la responsabilidad administrativa, ya que lesiona la organización y estructura del servicio público.

Aún cuando las materias que conocen de la responsabilidad administrativa son variadas, existe un sinnúmero de diferencias entre éstas y los demás tipos de responsabilidad, sin embargo, todas tienen un mismo objeto que será el salvaguardar el estado de derecho.

Este tipo de responsabilidad tiene su origen y fundamento en la Constitución Política, así como en la ley reglamentaria del título cuarto de la propia Constitución.

Teniendo como parámetro lo anterior existen diferentes órganos que en el ejercicio de sus funciones instaura procesos con motivo de responsabilidad en la que incurrió el servidor público, en el caso específico del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el encargado de conocer del procedimiento administrativo será el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Lo anterior se llevará a cabo de acuerdo a lo establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el Acuerdo General del Consejo de la Judicatura con número 15 B-51/96.

El Consejo de la Judicatura como órgano de vigilancia será el facultado para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del

⁷⁶ MARTÍNEZ MORALES. Op. Cit., pp. 77-78.

incumplimiento de las obligaciones de índole administrativo establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo estará facultado para aplicar las sanciones señaladas en el Capítulo I del Título Tercero de dicha ley.

El acuerdo general del Consejo de la Judicatura que se ha mencionado, señala las disposiciones inherentes a seguir en un procedimiento administrativo de responsabilidad, el cual podrá ser iniciado por las partes afectadas, los litigantes, hasta por los propios titulares de las dependencias del tribunal.

Es de mencionarse algunas de las responsabilidades a que se refiere el artículo 47 de la Ley Reglamentaria:

Incumplir con prestancia el servicio encomendado y abstenerse de efectuar actos u omisiones que causen suspensión o deficiencias en el servicio;

No formular en forma legal los planes, programas y presupuestos asignados a su competencia y dejar de cumplir con las leyes que rigen el manejo de recursos públicos;

Utilizar los recursos que sean designados para desempeñar sus funciones, así como cuidar la información a la que tienen acceso con motivo de sus funciones;

Abstenerse de cuidar y custodiar la documentación e información que por razón de su cargo conserve bajo su cuidado;

Ausencia de buena conducta en el empleo;

No observar reglas de trato en la relación con los inferiores o superiores jerárquicos;

Dejar de informar por escrito al Titular de la dependencia las dudas que surjan con motivo de las órdenes recibidas;

Realizar funciones de un empleo después de concluido el periodo para el cual se designó;

Disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de 15 días continuos o 30 discontinuos en un año, así como conceder licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio no lo exijan;

Realizar otro empleo oficial o particular que la ley les prohíba;

Efectuar la contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión;

Intervenir en la tramitación, atención o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios incluyéndose aquellos en los que resulte 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 comerciales, laborales o de negocios”.⁷⁷

El cúmulo de responsabilidades administrativas a que se refiere el artículo 47, son bastas, sin embargo, los efectos de esta responsabilidad hará acreedor al responsable de sufrir de acuerdo a la gravedad de la irregularidad, las siguientes sanciones:

-Apercibimiento privado o público. Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se trate que

⁷⁷ Íbidem

haga o deje de hacer determinada cosa, en el concepto de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor.

-Amonestación privada o pública. Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público. Consiste en una medida por la cual se pretende encausar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

-Suspensión. Es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por tiempo determinado. Se reitera en este lugar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula dos tipos diferentes de suspensión: la que tiene el carácter de sanción y está prescrito en el artículo 53, fracción III, y la que prescribe el artículo 64, fracción IV que no tiene esa naturaleza, sino que se trata de una medida de carácter procedimental que prejuzga sobre la responsabilidad del acusado. El artículo 53, fracción I, establece que la suspensión será de un periodo no menor a tres días, ni mayor a tres meses.

-Destitución del puesto. Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público por habersele encontrado responsable en los términos de ley.

Sanción económica. Es la multa que la autoridad administrativa o judicial impone al Servidor Público con la finalidad de reparar el daño causado a la Hacienda Pública Federal o del Distrito Federal, según sea el caso, o si no existió éste la de punir al Servidor Público responsable mediante el sacrificio de parte de su riqueza.

Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, por la autoridad administrativa o por la autoridad judicial.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de uno hasta diez años si el

monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves a los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley, por un plazo mayor a diez años, puede 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 en forma razonada y justificada de tal circunstancia.

Dichas sanciones serán consecuencia de la comisión de la irregularidad, así también el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos consigna el procedimiento mediante el cual se pueden imponer sanciones administrativas a quienes han incurrido en responsabilidad o en su caso emitir la resolución de inexistencia de ésta.

Este procedimiento tiene características muy especiales, ya que le corresponde a la autoridad proveer lo necesario para su tramitación, desde recibir la queja o denuncia, realizar la investigación respectiva y recabar las pruebas pertinentes para encausar y sostener la acusación y de manera imparcial, valorar los elementos y hechos constitutivos de la causa procedimental para resolver conforme a derecho.

Pero para identificar más a esta clase de responsabilidad nos fundamentaremos en los artículos de nuestra carta magna, como es el caso del artículo 109, fracción III, que establece o señala:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas

conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones.

Se aplicaran sanciones administrativas a los Servidores Públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad u 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 si 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”.⁷⁸

El artículo anterior nos determina los supuestos establecidos en el artículo 47 de la ley de responsabilidad que se citaron con anterioridad, que define de una

⁷⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sista, México, 2004, p. 90.

manera global lo que son las obligaciones de todos y cada uno de los servidores públicos que reglamenta el artículo 108 constitucional. Conforme a esta responsabilidad el artículo 113 de la Constitución establece:

“Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficacia 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 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. Y por último en el artículo 114 último párrafo de nuestra ley principal establece:

Artículo 114 “La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109.

Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años”.⁷⁹

De lo anterior se desprende que la responsabilidad administrativa se presenta cuando un servidor público incurre en faltas u omisiones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ya que éstas pueden ser corregidas mediante un procedimiento puramente administrativo, es decir a través de la potestad disciplinaria de Estado.

Uno de los problemas fundamentales de la responsabilidad administrativa ha sido la elaboración de un régimen disciplinario que contemple con la mayor precisión

⁷⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sista, México, 2004, p. 96.

posible las obligaciones de los servidores públicos, las infracciones que puedan cometer las mismas y las sanciones a que se hagan acreedores.

En suma, la responsabilidad administrativa se deriva por el hecho de que el servidor público no cumple con las funciones enmarcadas dentro de su competencia, ya que él mismo tiene la obligación de adecuar la conducta a la Constitución y, a las leyes que de ella emanen.

Canchota Herrera, con relación a este tema expresa: “Los Servidores Públicos incurren en Responsabilidad Administrativa cuando en el ejercicio de su encargo procedan sin apoyo en la ley o contraviniendo sus preceptos, es decir, cuando sus actos u omisiones carezcan de legalidad, obren en contra del recto cumplimiento del deber, violando la honradez a que están obligados, actúan sin la lealtad, eficiencia e imparcialidad debido al trabajo que desempeñen”.⁸⁰

En México la responsabilidad administrativa se fundamenta con primacía en los artículos 109 fracción III, 113 Y 114 último párrafo de la Constitución y su concepto sería que esta responsabilidad procede de los actos u omisiones, de los servidores públicos, que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño del cargo.

Todos los funcionarios públicos mexicanos tienen responsabilidad administrativa, sin distinción alguna.

4.5. Responsabilidad Penal.

“Es la obligación de estar a las consecuencias jurídicas, predeterminadas por la ley formal con carácter de orgánica, que el ordenamiento señala como consecuencia de la realización de un hecho comisivo u omisivo, que reviste los caracteres de punible.

⁸⁰ CANCHOTA HERRERA, J. Jesús. *“Tríptico Constitucional.”*, México D. F., editor y distribuidor Orlando Cárdenas, 1985, p. 62.

En suma, se trata de la consecuencia que sobre el sujeto produce la realización de una infracción criminal”.⁸¹

Es indudable que para la sociedad es fundamental una actividad honesta y eficiente del Estado, de donde resulta un valor a tutelar el que los servidores públicos se sujeten de manera irrestricta a la ley.

Sin embargo, no es posible alcanzar este objetivo sin la existencia de un marco legal que defina adecuadamente las obligaciones de dichos servidores y determine las sanciones por su incumplimiento.

La responsabilidad penal se encuentra en diferentes preceptos constitucionales, pero iniciaremos con el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que determina la declaración de procedencia y denuncia:

“Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de diputados.

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

Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculcado.

⁸¹ Diccionario Jurídico Espasa, Op. Cit., p. 230.

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

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, la sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la sección.

En este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de las pruebas en el procedimiento referente al juicio político”.⁸²

El artículo anterior indica quiénes son sujetos de responsabilidad penal, como de la llamada “Declaración de Procedencia”, pero no establece quiénes son susceptibles de esta responsabilidad, por tal motivo nos referimos primeramente a lo establecido en el artículo 109, de la Constitución que determina quiénes son los servidores que cometen delitos, y establece:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán sanciones administrativas a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

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

⁸² Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 39ª edición actualizada, Porrúa, México, 2004, p. 43.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en las 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 si o por interpósita persona, aumente 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”.⁸³

Conforme al artículo anterior, se determina que el responsable penalmente será todo servidor público que incurra en responsabilidad por actos u omisiones mencionados en desempeño de sus funciones.

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

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

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110.

En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

De acuerdo a lo estatuido por la carta magna, el presidente durante el tiempo que dure su encargo sólo podrá ser acusado de traición a la patria, y por delitos graves del orden común, tal acusación deberá presentarse ante la Cámara de

⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sista, México, 2004, p. 90.

Senadores, quien deberá resolver respecto de la acusación, para poder determinar si es procedente o no, instaurar en contra del representante del ejecutivo juicio penal.

Ante la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público excepto el Presidente de la República, se actuará conforme a la ley penal previa declaración de procedencia del Congreso de la Unión en el caso de altos funcionarios.

Como lo menciona la Constitución tratándose de delitos federales cometidos por los gobernadores de los estados, diputados locales, y en su caso los miembros de los consejos de las judicaturas locales.

En cuyo caso se deberá seguir el procedimiento establecido. En cuanto al supuesto para la declaración de procedencia será para que se comunique a las legislaturas locales, para que en el ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

De lo que se trata es de aplicar la justicia evitando cualquier clase de influencia del inculpado y hasta que no se demuestre su inocencia evitar que siga incurriendo en responsabilidad separándolo de su cargo.

Pero si resultare absuelto el inculpado podrá reasumir su función. Por otro lado si resultase culpable de algún delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá la gracia del indulto y se le aplicaran las sanciones penales correspondientes, tomando en cuenta la finalidad con que actuó y el daño causado con su conducta.

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

Como lo establece el artículo 109 de nuestra carta magna; dejando clara la diferencia que existe entre delitos y faltas oficiales y delitos comunes, dado que la responsabilidad penal responde al criterio primigenio de la democracia.

Estableciendo que los servidores públicos que cometan delitos podrán ser acusados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, aun cuando se trate de servidor público con fuero.

Si se trata de servidores públicos que no gozan del fuero constitucional, el ministerio público podrá actuar de inmediato, empero tratándose de servidores que por razón de su encargo estén previstos en dicho fuero, requerirá que la Cámara de Diputados por mayoría absoluta de sus miembros declare que ha lugar a proceder contra el inculcado, siendo hasta ese momento cuando el servidor público quede a disposición de los juzgados penales competentes para que estos actúen conforme a su legislación.

El artículo 212 del Código Penal Federal, describe quienes son servidores públicos para efecto del Título Décimo, denominado “delitos cometidos por servidores públicos”.

El Código Penal Federal considera distintos delitos que pueden cometer los servidores públicos, figuras que anteriormente recibían la denominación de “delitos comunes”, introduce dichas reformas nuevos tipos penales como son: el ejercicio indebido de servidores públicos, (artículo 214), coalición de servidores públicos (artículo.215), cohecho (artículo.22) y peculado (artículo.223); destacándose dentro de la nueva creación el enriquecimiento ilícito (artículo. 224), creado por reforma constitucional, para castigar a los servidores públicos que incrementan su patrimonio por encima de sus posibilidades y no pudieren justificar su procedencia.

En el Código Penal Título Decimoprimer “de los delitos cometidos contra la administración de justicia”, se habla de los “delitos cometidos por los servidores públicos” (artículo. 225), y del “ejercicio indebido del propio derecho” (artículo. 226 y 227). En el artículo 112 de nuestra Constitución determina la falta de la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 constitucional cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, y esta es una

excepción a la regla establecida de la declaración de procedencia, pero termina diciendo dicho artículo que si el servidor público vuelve a desempeñar otro cargo distinto, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

En conclusión, la responsabilidad penal se encuentra regulada por la ley suprema en sus dispositivos 109, fracción II y III, 112 y 114 párrafo segundo. Entendemos por responsabilidad penal como la resultante de la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público en los términos de la legislación penal (artículo 109, fracción II de la Constitución).

4.6. Dualidad Administrativa-Penal.

Ahora bien, en diversas hipótesis al ocurrir una infracción a los deberes y normas que regulan la función del servidor público, en la mayoría de los casos, concomitante a la responsabilidad administrativa, se encuentra una de naturaleza penal. El Código Penal recoge diversas conductas meramente administrativas, sancionándolas penalmente, con plena autonomía de la responsabilidad administrativa que se configure como delito.

El ejercicio de la función pública es sumamente intrincado, ya que existen una multitud de leyes y reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y disposiciones administrativas las cuales se han denominado bajo la simple expresión de normas, cuya inobservancia puede generar algún tipo de responsabilidad.

Diversos criterios doctrinales han pretendido demostrar que este cúmulo de normas no constituyen disposiciones jurídicas, aduciendo que únicamente se trata de dispositivos de carácter técnico tendientes a explicar los imperativos, contenidos en las leyes y reglamentos.

Conviene establecer que este cúmulo de normas establecen límites o prohibiciones al actuar del servidor público, por lo que su incumplimiento puede

motivar la imposición de sanciones y derivar en responsabilidades que indistintamente pueden traducirse en el ámbito administrativo e inclusive en el campo penal, con la imposición de penas específicas.

Lo anterior, es evidente si se observa lo dispuesto por el artículo 47, fracción XXI de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ordenamiento en el cual se establece una prohibición consistente en: “abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público”.⁸⁴

La inobservancia del precepto invocado constituye una infracción específica que puede ocasionar la imposición de sanciones administrativas.

Esta misma circunstancia se desprende del análisis de cualquiera de las hipótesis delictivas establecidas en el Título Décimo Octavo del nuevo Código Penal para el Distrito Federal, particularmente de las comprendidas en los artículos 259, 267 y 273, que tipifican los delitos de ejercicio indebido de servicio público, uso indebido de atribuciones; facultades y peculado.

El Título IV de la Constitución establece que el proceso penal y el procedimiento administrativo son autónomos e independientes, lo mismo sus sanciones.

La única restricción al respecto es respetar el principio de que no podrán imponerse dos veces a una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, cuyo alcance es el de una sola garantía jurídica a favor del individuo.

La eficacia de dicha restricción opera, precisamente, en la imposibilidad jurídica de que tanto la administración pública como el juez, apliquen a la misma conducta penas de igual naturaleza, es decir, si el órgano administrativo impone una

⁸⁴ “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, Porrúa, 39ª edición actualizada, Porrúa, México, 2004, p. 73.

sanción económica y una inhabilitación, el juez a esa misma persona y por la misma conducta no podrá aplicarle estas sanciones, pero si otras como la prisión.

Entre las disposiciones sancionadoras previstas por la Ley Federal de Responsabilidad y el Código Penal, (Título Décimo) se encuentran numerosas diferencias entre sí, en cuanto a objeto, origen, finalidad, procedimiento, régimen jurídico, efectos, titularidad de las facultades para imponerlas, etcétera, por lo que es necesario distinguir la operatividad de ambos procesos, analizando las condiciones de efectividad. El hecho de que tanto el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como el artículo 109 constitucional, dispone que los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollarán autónomamente, sólo confirma el carácter originario de procedimientos disciplinarios de la administración pública frente a la independencia del Poder Judicial.

Lo anterior equivale, a que en el supuesto de igualdad de sanciones previstas por la ley y el Código Penal respecto de una misma conducta antijurídica, el procedimiento administrativo dependiendo de la gravedad y peculiaridad de las circunstancias del caso, puede anticiparse al proceso judicial, desarrollarse simultáneamente o iniciarse con posterioridad.

Pues si los hechos configurativos de la conducta infractora del servidor público implicaran a su vez un hecho condicionante para la excitación de la jurisdicción penal, tales actuaciones no impedirán que, en su esfera propia, la administración pública inicie previa, simultánea o posteriormente al procedimiento sancionador respectivo en uso de una potestad que le es propia y exclusiva.

En nuestro actual sistema de responsabilidades, es importante resaltar la autonomía existente entre los distintos tipos de responsabilidad existentes, ya que cada uno puede surgir sin necesidad de que se den los otros, aunque por lo general, puede estar presente la responsabilidad administrativa.

Sin embargo, para que ésta surja no es necesario que concurren también responsabilidades civiles o penales, como sucedía en el régimen anterior.

De ello se infiere, que la autonomía a que se refiere el artículo 109 constitucional, alude únicamente a la independencia puramente procedimental de la imposición de sanciones por la administración pública y por el juez penal, en relación con una misma conducta infractora; pero de ello no se sigue que, frente al principio de garantía, puedan ambos concluir en la imposición de sanciones de la misma clase en relación con una conducta igual.

En consecuencia, las sanciones de que se trata se excluyen en una relación de reciprocidad. La posición jurídica del servidor público frente a la administración pública y ante la autoridad judicial, determina que la primera sea la que normalmente inicie el procedimiento accionador para determinar la posible existencia de una responsabilidad administrativa, de la que eventualmente pueden resultar elementos configurativos de responsabilidad penal.

Esta nueva eventualidad no impide que, acreditada la existencia de responsabilidad administrativa, la administración pública inicie y concluya, por sí y ante sí el procedimiento respectivo en contra del servidor público con la finalidad de imponerle una sanción, pues por la naturaleza misma del proceso judicial, sujeto a mayores formalidades que el procedimiento administrativo sancionador y por el carácter de originario, mismo que el poder disciplinario guarda conforme a la Constitución, resulta que, si las circunstancias del caso así lo ameritan, que éste se ejerza previa, simultánea o posteriormente a la autoridad judicial.

En tales condiciones, si los hechos configurativos de una infracción administrativa ocasionan la intervención del órgano judicial, es evidente: Que es posible la incoación de los procedimientos de naturaleza distinta y la substanciación autónoma, el penal y el administrativo, originados a partir de la realización de la misma conducta ilícita.

Que si el delito se configura, el Juez actuando en su plenitud de jurisdicción, quedará facultado para imponer las sanciones y penas que le autorice el orden jurídico, pero estará impedido de aplicar, respecto de la misma conducta, sanciones

que ya hayan sido aplicadas por la administración pública una vez substanciado el procedimiento correspondiente.

En conclusión si el delito no se configura, el juez no podrá imponer ninguna sanción, al no resolver por sentencia ejecutoriada la existencia del ilícito penal; pero en este supuesto, la administración pública podría igualmente ejercer su facultad disciplinaria, pues la circunstancia de que el Juez hubiese absuelto o sobreseído la causa penal, determinando que no se cometió delito, sin que pueda declarar el Juez la no existencia de faltas o responsabilidades administrativas, pues ello solo compete a la autoridad administrativa. Y la identidad material de conductas antijurídicas y la igualdad de la naturaleza de sus sanciones por los ordenamientos administrativos y penales, es suficiente y necesario para plantear las siguientes disyuntivas entre las condiciones de ejercicio de una y otra potestad:

a) La prohibición del artículo 109 constitucional solo quedaría violada si el ejercicio consumado de la potestad disciplinaria por la administración pública se sumará la imposición de la misma sanción por el órgano judicial.

b) Por razones del ejercicio originario de potestad y asimismo, por la celeridad del procedimiento administrativo sancionador, es recomendable que la administración pública prevenga y actúe inmediatamente en la aplicación de sanciones administrativas.

c) Existen razones de derecho positivo para considerar que el ejercicio previo de la potestad sancionadora de la administración pública es única y exclusiva, frente al Juez en materia de responsabilidades administrativas, en atención a la autonomía procedimental que consagra el referido artículo 109 constitucional.

d) Los procedimientos, tanto administrativos como penal, pueden concluir ambos sancionados, pero dichas sanciones no deberán ser de la misma naturaleza, pues la de una especie, inhibe la posibilidad de su aplicación en el otro procedimiento. En el mismo orden de ideas se establece constitucionalmente:

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 o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurra así como los procedimiento y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas que 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 y de los daños y perjuicios causados”.⁸⁵

4.7. El fuero constitucional

Tradicionalmente, se ha considerado al fuero constitucional como un conjunto de privilegios o prerrogativas a favor de determinados funcionarios del Estado, consistentes en no poder ser sujetos de las acción penal si no antes son desaforados, operando este fuero bajo dos circunstancias; como fuero inmunidad y como fuero de no procesabilidad.

No obstante que el actual Título Cuarto constitucional, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, ya no utilizan literalmente el término fuero, se realizará un análisis de sus dos aspectos, ya que de dicho título se desprende la consecución del fuero constitucional.

4.8. El fuero inmunidad.

En cuanto a estos términos se debe señalar, que en México, con la excepción del caso previsto en el artículo 61 de la Constitución, no existe impunidad de los

⁸⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sista, México, 2004, p.95.

funcionarios públicos sino solo inmunidad durante el tiempo de su encargo, por cuanto el fuero sólo lo tiene el Presidente de la República, con respecto a la responsabilidad penal, durante el tiempo de su encargo.

En otro orden de ideas, se entiende como inmunidad al privilegio o prerrogativa que entraña en responsabilidad jurídica, estar exento de la jurisdicción común e impunidad de determinados servidores del Estado.

Por otro lado Garza García determina: “Por lo que a la inmunidad respecta, diremos que la constituye la condición de que no ha de ser perseguido ni juzgado por la responsabilidad (penal), que derivare de la comisión de faltas, infracciones o delitos, pero solo durante el tiempo del encargo”.⁸⁶

Atento a lo previsto por los artículos 61 y 108 Constitucionales, solo los diputados y senadores al Congreso de la Unión y al Presidente de la República gozan del “fuero inmunidad” en forma absoluta, es decir, el fuero les es otorgado en razón de la función y no de la persona.

Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mencionados establecen:

“Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.

“Artículo 108. “El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común... Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”.⁸⁷

⁸⁶ GARCÍA GARCÍA, César Carlos. *“Derecho Constitucional Mexicano”*, México, D.F., Ed. Mc Graw-Hill, 1988, p. 92.

⁸⁷ *Íbidem*.

Garza García a este respecto dice: “los únicos funcionarios que en México son impunes son los Diputados y Senadores y solo... por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos..., en el entendido del artículo 61 de la constitución”.⁸⁸

La inmunidad de los servidores públicos se refiere solo a el Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Por último, con respecto del fuero, como ya lo hemos establecido en México solo lo tiene el Presidente de la República en cuanto a sus responsabilidades penales por el tiempo que dure su encargo.

4.9. El Fuero de no procesabilidad.

A pesar de que no se emplea el término fuero, como se dijo anteriormente, se conserva esa prerrogativa traducida como “fuero de no procesabilidad”, que consiste en el impedimento de que gozan determinados Servidores Públicos para no ser juzgados por la comisión de delitos en el tiempo de su encargo.

En otras palabras, dicho fuero estriba en que ningún servidor de cierta investidura puede ser procesado por cualquier delito cometido y tipificado en la legislación penal, mientras no sea eliminado el impedimento que representa el fuero de no procesabilidad, siempre y cuando el delito lo cometa durante el tiempo de funciones.

⁸⁸ GARZA GARCÍA, Armando. *Los Funcionarios Públicos, México*, D.F., Textos Universitarios. 1999, p. 45.

A este respecto Burgoa sostiene que: “La no procesabilidad realmente se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida en contra del funcionario de que se trate el llamado procedimiento desafuero, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, el Procurador General de la Republica y los demás funcionarios a que se refiere el artículo 111 constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria”.⁸⁹

Para complementar lo anterior respecto a los demás Servidores Públicos a que se refiere el maestro Burgoa, que gozan del mencionado fuero de no procesabilidad, son, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Por lo que toca a los gobernadores y diputados, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados, también se requerirá la declaración de procedencia de la cámara de diputados del Congreso de la Unión para ejercer acción penal por los delitos federales que cometieran, pero en este caso la declaración será para efectos de que se comunique a la legislatura local.

El efecto de la declaración de procedencia contra el inculcado cuyo efecto será separarlo de su cargo, en tanto esté sujeto al proceso penal, pudiendo reasumir su función si la sentencia es absolutoria, sin concedérsele la gracia del indulto si se pronunciara en sentido contrario, en términos del artículo 111 constitucional.

En síntesis, conforme al artículo 74, fracción V de nuestra Carta Magna, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delitos durante el tiempo de su encargo y si procede, esta cámara fungirá como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren; además se les debe

⁸⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *“Derecho Constitucional Mexicano”*, 11ª edición, México, D. F., Ed. Porrúa, 1996, p. 562.

remover el fuero de no procesabilidad con el fin de que quede el servidor a disposición de la autoridad judicial que deba procesarlo. Debemos de apuntar que en demandas del orden civil entabladas contra los servidores públicos, no se requerirá la declaración de procedencia para ser sometidos a la legislación civil que corresponda.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus artículos 25 al 29 regula el procedimiento en contra de los servidores públicos a que se refiere el párrafo primero y quinto del citado artículo 111 constitucional.

Dichos artículos explican claramente el procedimiento a seguir, los plazos y las instancias ante las que hay que dirigirse para sancionar a los funcionarios y servidores públicos que incurren en faltas y así también, restituir a los que resulten inocentes.

4.10. Responsabilidad Patrimonial del Estado (análisis del primer párrafo del artículo 113 Constitucional).

Tema de una de una singular importancia y de una visible actualidad, regulado igualmente que la Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, específicamente en el artículo 113 primer párrafo, es el de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Anteriormente, éste sistema de responsabilidad se encontraba basado en el criterio de la culpa que se asocia con la idea de instrumento de control del poder aunado a una inserción en el derecho civil, así como disperso en diferentes ordenamientos.

De lo dicho, es obligado decir que el sistema basado en la culpa es el que más arraigo tiene en los sistemas jurídicos mundiales, por lo que a muchos es difícil concebir que pueda existir una responsabilidad sin culpa.

No obstante lo anterior, se determina, que la responsabilidad patrimonial no es una sanción personal por un comportamiento inadecuado, sino un “mecanismo

objetivo de reparación”, que se activa a partir de la producción de una lesión patrimonial antijurídica a un particular.

Por lo tanto es más acertado hablar de una institución de reparación objetiva del Estado o más adecuadamente de una Responsabilidad Patrimonial del Estado; lo importante aquí es que la noción de responsabilidad objetiva, en tanto que se desplaza el elemento de antijuridicidad de la conducta del agente del Estado hacia el patrimonio del particular afectado, ofrece una protección más amplia a éste, además de que resuelve con mayor certidumbre la muy difícil circunstancia de identificar al agente productor del daño, así como probar su “negligencia o ignorancia inexcusables”.

Otro de los grandes inconvenientes del sistema de responsabilidad por culpa se hallaba en el hecho de limitarse a la actuación ilícita, en tanto que el sistema objetivo de responsabilidad del Estado, que tiene en cuenta la posible generación de daños por parte de la Administración, aún respecto de su actuar normal o regular, protege al particular también contra hechos o actos lesivos lícitos.

Este sistema de responsabilidad objetiva y directa actualmente incorporado al Estado mexicano, ya cuenta con un texto positivo que fija de manera amplia y que al mismo tiempo precisa los criterios generales conforme a los cuales deban aplicarse sus preceptos normativos.

Por lo tanto, consideramos que el sistema de responsabilidad directa y objetiva conviene en mejor medida a nuestro sistema legal y a nuestras circunstancias socio-culturales. Habría que enfatizar también que la experiencia de cuatro décadas de funcionamiento en España, sin que haya generado los quebrantos presupuestarios al Estado que algunos vaticinaron, permite ver que con la reforma hecha al artículo 113 Constitucional se dio un paso acertado y de razonable confianza.

Ahora bien, para precisar algunos aspectos de la actual Responsabilidad Patrimonial del Estado y hacer un breve análisis, se tiene que el párrafo primero del

artículo 113 Constitucional establece:“La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, 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 acuerdo a lo anterior el particular goza de una garantía a la protección de su patrimonio y que no tiene una obligación jurídica de sufrir conculcación alguna en un momento dado, esto como consecuencia de la actividad administrativa Irregular del Estado.

Derivado de lo anterior, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 2004 la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial derivada de la reforma al artículo 113 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002. Dicha ley tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, asimismo precisa que la responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa.

Se considera y comparte la idea del jurista español S. Royo-Villanova, que afirma “No hay por qué acudir a la idea de culpa. La responsabilidad debe de ser objetiva. Para tener derecho a una indemnización, el particular perjudicado no tiene por qué alegar ni probar culpa, sino demostrar tan sólo el lazo de causalidad existente entre la acción administrativa y el daño sufrido, y que éste presenta ciertos caracteres”.⁹⁰

Asimismo, la ley en comento, precisa que se entenderá por actividad administrativa irregular aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir

⁹⁰CASTRO ESTRADA, Álvaro. “Responsabilidad Patrimonial del Estado”. Editorial Porrúa. México. 2000. pág. 264

fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Al respecto se señala que el legislador, al establecer como actividad administrativa irregular lo anteriormente citado, no tomó en cuenta que la actividad de la Administración que infiera daños a los particulares puede provenir del funcionamiento anormal o ilegal de la Administración, pero también puede provenir de su funcionamiento normal o legal, lo que nos refiere que hay ciertas situaciones que aún dejan desprotegido al particular, ya que no siempre lo legal llega a ser lo justo.

Ahora bien, en lo que toca a la parte de daños y perjuicios, la mencionada Ley establece lo siguiente: Artículo 4.- Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

Del artículo anterior se advierte que al establecer los llamados daños y perjuicios así como la desigualdad en la afectación, tenemos un reconocimiento de la diferencia de circunstancias, ya que no puede ser lo mismo el supuesto del propietario de un vehículo particular que sufre un daño en dicho vehículo, al del propietario de un vehículo de transporte colectivo que igualmente sufre un daño en su vehículo, deduciendo entonces que el propietario del vehículo de servicio público tiene una actividad diaria en la que obtiene una ganancia cuantiosa en efectivo, lo que en el caso le ocasionaría un daño al igual que al propietario del vehículo particular, pero también un perjuicio, no así al del vehículo particular, por tanto su indemnización deberá ser superior al del propietario del vehículo particular.

En relación al procedimiento, este se iniciará por una reclamación de acuerdo como lo establece el artículo 17 de la Ley Federal Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual podrá presentarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ahora bien, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su Capítulo II artículo 11, establece la competencia materia del Tribunal.

Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

- VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario federal al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada.
- VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.**
- IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el distrito Federal, los estados y los Municipio, así como sus organismos descentralizados.
- X. Las que se dicten negando a posparticulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.**
- XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de los Servidores Públicos.

- XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de procedimiento Administrativo.
- XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.
- XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

De lo anterior, se deja ver someramente los alcances de las facultades y sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, doctrinalmente se ha afirmado que el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal autónomo de carácter contencioso administrativo, de anulación y que sus sentencias tienen sólo el carácter de declarativas, no obstante eso, también se ha afirmado que en un cierto tipo de sentencias, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emite resoluciones de condena, propias de los tribunales de plena jurisdicción.

Así, de acuerdo con el Lic. Joaquín Cervantes Montenegro, la sentencia declarativa “es la que se limita a reconocer o negar el valor legal de una pretensión”.⁹¹ Tiene por objeto único determinar la voluntad de la Ley en relación al objeto deducido en juicio por las partes. En otras palabras, clarificar un estado de incertidumbre derivado de la norma jurídica o de su aplicación.

La sentencia de condena “es la resolución que impone una prestación a cargo del vencido”.⁹² Esta pretensión dice el autor citado proviene, no de la voluntad del juzgador, no como consecuencia del proceso, sino que resulta de la aplicación de la norma al caso concreto. La única sentencia susceptible de realización coactiva es la

⁹¹ CERVANTES MONTENEGRO, Joaquín, “El Cumplimiento de las Sentencias que Emite el Tribunal Fiscal de la Federación”, tesis profesional, UNAM, Facultad de Derecho, México, Colección de Estudios Jurídicos del Tribunal Fiscal de la Federación, 1988, vol. X, p.117.

⁹² Idem, p. 114.

de condena de dar. El objeto de la sentencia de dar una interpretación imperativa a las pretensiones de debate y no una simple pretensión. Se trata de un acto imperativo, porque la sentencia no puede quedar a la voluntad de cualquiera de las partes.

Por tanto las sentencias que reconocen la validez de la resolución impugnada o las que declaren la nulidad de la resolución impugnada son propiamente sentencias declarativas. En cambio , las sentencias definitivas a que se hace alusión en el artículo 239, fracción III del Código Fiscal, que declaran la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplir, salvo que se trate de facultades discrecionales, son sentencias incuestionablemente de condena, lo anterior tiene relevancia, ya que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como los Juzgados de Distrito y hasta la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han reiterado el criterio de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, únicamente emite sentencias declarativas.

Ahora bien, en nuestra opinión cuando el sujeto pasivo obligado por una sentencia de condena resultase el Estado, debe ser respetada por parte de toda autoridad pública, puesto que si él es el encargado de aplicar el Derecho, es el primer obligado en respetarlo.

Así pues ajeno al recurso y sanciones de carácter administrativo que el Código Fiscal de la Federación pueda imponer contra los funcionarios respectivos por el incumplimiento de sus sentencias, el hecho de que no se establezcan medios de apremio para ejecutar las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no significa que no deban cumplirse en sus términos, sin embargo, lo cierto es que el antes Tribunal Fiscal de la Federación carece de imperio para ejecutar sus decisiones.

No obstante se reitera, no puede entenderse lo anterior como que las autoridades administrativas no estén obligadas a respetar lo fallado en una sentencia

por considerarlas de naturaleza decorativa; así lo ha resuelto el Primer Tribunal Colegiado mediante la tesis: “EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL. A ELLO ESTÁN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL JUICIO DE NULIDAD”. (Informe de la Suprema Corte de justicia de la Nación 1917-1975. Tercera parte, tesis 408, pág. 514).

Ante este posible incumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por parte de la autoridad, se ha resuelto que el juicio de garantías es el procedente para el efecto de exigir el cumplimiento de sus sentencias; tesis que ha sustentado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes términos:

“Las sentencias del Tribunal Fiscal son, en términos generales, de carácter declarativo; en consecuencia, no motivan por sí mismas, en forma directa, la ejecución forzosa. Justamente por ello el Código de la materia no establece recurso o procedimiento alguno para obtener el cumplimiento de las sentencias que pronuncia; y atendiendo a que dicho órgano carece legalmente de medios coercitivos para proveer al cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro tribunal se tramite el proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa, en un mandamiento idóneo, por sí mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones de aquel tribunal son definitivas o poseen la fuerza de cosa juzgada, y si, por tanto, crean una obligación a cargo de un órgano administrativo, la cual es correlativa del derecho de un particular, no puede negarse que cuando se desobedece, o se deja de cumplir el fallo de la Sala Fiscal, se incurre en una violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con arreglo a la Ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén de ninguna manera, legalmente fundadas y motivadas. Es claro, por ende, que el incumplimiento de las sentencias que pronuncia el Tribunal Fiscal dan lugar a la interposición del juicio de amparo, por violación

de los artículos 14 y 16 Constitucionales. 8 Informe de la Suprema Corte de Justicia 1917-1975, pág 509)".

El anterior análisis acerca del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene su razón en el reconocimiento de competencia que le hace la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial, para conocer de las controversias que se puedan suscitar en materia de responsabilidad patrimonial, por tanto indispensable es saber, cuando menos básicamente, qué alcances pueden tener sus sentencias y cuál sería en nuestro sistema la instancia o medio de defensa último para hacer cumplir las mismas, en caso de que la autoridad no diera cumplimiento a la sentencia de condena que tal Tribunal pudiera dictar en su contra, para indemnizar los daños y perjuicios antijurídicos que con su actuar hubiere irrogado a uno o varios particulares determinados.

No se tratan aquí, sin embargo, lo concerniente a los medios de apremio que prevé la Ley de Amparo, por no ser materia del presente trabajo.

En nuestra opinión debe revisarse la pertinencia de dotar a los Tribunales Contencioso Administrativos de imperio para ejecutar sus decisiones en plena jurisdicción.

Del anterior análisis de la responsabilidad patrimonial del Estado en México, debemos reconocer que en nuestro medio socio-político, se practica lo que se ha denominado "indemnizaciones de hecho", que consisten en indemnizar bajo muy diferentes formas de cálculo y pago, ante sucesos lesivos lícitos o ilícitos a las personas afectadas por la prestación de algún servicio público, mismas que prefirieron agruparse y manifestarse mediante presiones de toda índole frente a la autoridad en búsqueda de reparación, antes que iniciar un procedimiento legal que sabían resulta complejo, largo y de muy dudosos resultados.

A pesar de la ilicitud, no injusticia en muchos casos de las indemnizaciones de hecho, los órganos de la Administración Pública preferían "reparar"-negociar de

inmediato bajo riesgo incluso de la responsabilidad administrativa en que sus superiores podrían incurrir, antes que sufrir además del quebranto económico respectivo a las arcas de la entidad, el deterioro político que con tal escándalo podría causarles.

Estas prácticas eran absolutamente reprobables porque en lugar de alentar la confianza en las vías de derecho, propicia la incultura de la presión de hecho, con lo cual se devalúa el orden social y jurídico, el respeto a la autoridad y en última instancia, a la justicia.

Finalmente, se establece, que antes el sistema Mexicano de Responsabilidad Patrimonial del Estado era vacilante y discontinuo, deficiente e insuficiente, disperso y complejo, contradictorio y rezagado, que con la reforma al multimencionado artículo 113 Constitucional en la que se adicionó el primer párrafo, hemos dado un paso importante hacia la consolidación de un Estado que verdaderamente se puede llamar “de Derecho”, ahora solo queda vigilar su aplicación y los beneficios que éste sistema pueda llegar a tener en nuestro país, con la finalidad de buscar su perfeccionamiento.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. Como producto de la voluntad libre de un pueblo se crea un Estado de Derecho con base en un orden constitucional que consagra las garantías de los individuos, la organización, el funcionamiento, las facultades y las atribuciones de los órganos de gobierno para que actúen en función del bienestar común.

SEGUNDA. La actuación de los gobernantes y del mismo estado, debe estar circunscrita a ese orden constitucional y a las leyes que de ella emanen ya que están obligadas a la guarda y respeto de ese ordenamiento legal supremo; por lo que la honestidad y eficacia en el desempeño de sus tareas públicas deben ser sus características fundamentales inseparables y están obligados a responder por su incumplimiento.

TERCERA. No hay democracia si no encontramos una conjunción real de los elementos que deben tener vigencia en estados democráticos o liberales, como el respeto al derecho de los ciudadanos para elegir libremente a sus gobernantes, la renovación periódica de los titulares de los órganos de gobierno, la representación política de los más capaces para asumir las funciones públicas, así como la responsabilidad de un estado cuando éste o sus integrantes lesionan a uno o varios particulares en sus derechos patrimoniales.

CUARTA. Los servidores públicos deshonestos hacen una población formalmente criminal, lo que se traduce en la palabra más lacerante para un Estado de derecho “corrupción”. Es probable que el alto índice de “corrupción” obedezca también al desconcierto de la población por la pérdida de los valores morales sociales ya que en vez de aplicar la ley como debiera ser, ésta se negocia o se trata de amoldar en beneficio de los privilegiados.

QUINTA. Al perderse los valores morales políticos en las diferentes esferas de gobierno, se pierden consiguientemente los valores morales sociales de la población. Paulatina pero peligrosamente hemos pasado del silencio y la conformidad a la sorpresa y al estupor; pasamos a la indignación y finalmente a la complicidad, ya sea activa o pasiva.

SEXTA. El servidor público corrupto es un cómplice pasivo indirecto de los peores criminales, los que tienen el poder público deben ejercerlo en beneficio de la sociedad, muchas veces lo utilizan para satisfacer sus deseos y hasta sus caprichos. El ejemplo arrastra a algunos gobernantes corruptos que generan criminalidad y corrupción social. Así pues, nuestro régimen legal de responsabilidades de los servidores públicos debe ser objeto de profundas adecuaciones que fortalezcan la seguridad jurídica de la sociedad al puntualizar de manera clara las obligaciones que su cargo impone a los servidores públicos, como a estos a quienes el ejercicio de la función pública puede repercutir en el ámbito personal del servidor público como individuo.

SÉPTIMA. Se debe promover una administración honesta y eficiente de los recursos públicos, en que los esquemas de contraloría pública no deberán limitarse a detectar y castigar eventuales infractores, sino ser un elemento de apoyo mediante la detección oportuna de fallas en los sistemas, en los procedimientos o en la normatividad. En ese esfuerzo debemos colaborar todos, pero para los que ejercen dicha responsabilidad, el objetivo debe alcanzar el rango supremo, porque el estatus de servidor público conlleva una manifestación de confianza a favor de quien bajo un cargo político o administrativo ya que recibe la encomienda de servir a la sociedad administrando los recursos que con sacrificio de los patrimonios personales, aportan los contribuyentes para la satisfacción de las necesidades generales.

OCTAVA. Por tales motivos en el régimen legal del servicio público encontraremos un apoyo de análisis jurídico e histórico que nos oriente en la

formulación de mejores y más completos modelos legales, que efectivamente colaboren al fortalecimiento, eficiencia y transparencia del ejercicio de la función pública y las responsabilidades que en un contexto de creciente democracia implica para quien, de gobernante, debe convertirse en un verdadero servidor público. Debe tomarse en cuenta la situación en la que se encuentren los empleados del Estado, ya que son catalogados de distintas formas como lo hemos mencionado en el cuerpo del presente trabajo; esta diferenciación se debe hacer ya que cada uno de los trabajadores del Estado, tienen distintas funciones que desempeñar dentro de la administración pública y no todos podrán ser castigados de la misma forma o con la misma magnitud.

NOVENA. Con lo anteriormente expuesto se trató de decir que no es lo mismo un trabajador de alta jerarquía que un trabajador administrativo que generan responsabilidad ante particulares por lo cual debe de ser tomada en cuenta su jerarquía y su grado de culpabilidad para establecer una pena acorde a su situación concreta en la que se encuentra el servidor público, ya que las penas van desde una simple llamada de atención en público, hasta la destitución de su cargo y con esta última sanción se puede llegar hasta una pena corporal la cual consistirá en cárcel.

DÉCIMA. El fuero debe entenderse como la prerrogativa constitucional que tienen ciertos servidores públicos cuando se encuentran el desempeño de sus cargos, para no ser sujetos a los procedimientos que contemplan las leyes penales, si antes no es oficialmente declarada su precedencia por un órgano materialmente jurisdiccional como lo es la Cámara de Diputados. Existe una excepción tratándose del Presidente de la República, esta declaración debe ser hecha por la Cámara de Senadores y sólo puede ser acusado penalmente, durante su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común.

DÉCIMAPRIMERA. La inmunidad es un privilegio que otorga la Constitución Federal a ciertos funcionarios para protegerlos de denuncias penales que pudieran

ser consecuencia de revanchas políticas o intereses particulares, y también, para mantener el equilibrio entre los poderes públicos constituidos; sin embargo, es legalmente procedente que, presentar la denuncia penal, que el ministerio público integre la averiguación previa para determinar la presunta comisión ilícita, ya que la inmunidad se refiere a la imposibilidad que tienen las autoridades jurisdiccionales competentes para ejercer acción penal en contra del funcionario presunto responsable.

DÉCIMASEGUNDA. En relación a la responsabilidad patrimonial del Estado, que confluye con la responsabilidad de los servidores públicos y que están reguladas en el Título IV de la Constitución, en principio esta era estudiada dentro del campo del Derecho Civil. Sin embargo, ahora se ha trasladado al dominio del Derecho Administrativo.

DÉCIMATERCERA. Anteriormente, en materia de obligaciones y de responsabilidad, el elemento culpa siempre estaba vinculado con esos conceptos. Sin embargo, como se desprende del análisis al primer párrafo del artículo 113 el concepto de responsabilidad no siempre implica culpa del sujeto.

DÉCIMACUARTA. La responsabilidad civil, es la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra por los daños y perjuicios que se le han causado.

DÉCIMAQUINTA. La indemnización en materia civil, consiste en la restitución o restablecimiento de la situación anterior y cuando ello no sea posible, consistirá en el resarcimiento en dinero por el equivalente del menoscabo del daño patrimonial causado. Sin embargo el artículo 113 constitucional primer párrafo, así como la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial, centra su atención fundamentalmente en el resarcimiento en dinero, y no en el restablecimiento de situación anterior.

DÉCIMASEXTA. La responsabilidad del Estado, en términos del artículo 1927 del código Civil Federal, solo atendía al pago de los daños y perjuicios cuando eran causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad era solidaria, tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tuviera bienes o los que tuviera no fueran suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos. Lo que significó, en nuestro sistema jurídico, un largo periodo de responsabilidad patrimonial del Estado, subjetiva e indirecta, traduciéndose en la nula aplicación en la práctica de dicha institución.

DÉCIMASEPTIMA. La reforma al artículo 113 Constitucional, constituye un avance fundamental en la ciencia jurídica de nuestro país, ya que ahora la característica principal de la responsabilidad patrimonial del estado es que esta será objetiva y directa, por que no contempla el elemento de culpa y centra su atención directamente en el daño.

DÉCIMAOCCTAVA. Los conceptos de estado, servidor público y poder se encuentran estrechamente vinculados, pues es este ultimo el que le permite alcanzar sus fines al estado; de ahí que la relación Estado-gobernado, es por su propia naturaleza desigual, y aún mas si le añadimos, la corrupción por parte de sus servidores públicos.

DÉCIMANOVENA. Por tanto el sistema de responsabilidad de los servidores públicos y patrimonial del estado contemplados en nuestro texto constitucional, hace que la relación entre el estado y el gobernado sea más equilibrada, y nos coloca en la posibilidad de constituirnos en un estado responsable en la elección de sus servidores públicos, en la implementación de sus leyes y en la rendición de cuentas, y asimismo no se deja desprotegido patrimonialmente al gobernado.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, "Código Federal de Procedimientos Civiles." *Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. Legislación. Doctrina y Jurisprudencia*, 2ª ed, México, D. F., Porrúa, 1986.

-----, "Teoría General del Derecho Administrativo", 1ª ed, Textos Universitarios UNAM, México, 1973.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, "Teoría General del Proceso", 3ª ed, México, D. F., Porrúa, 1997.

ARMAGNAGUE, Juan Fernando, "Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento", Buenos Aires, ediciones de Palma 1995.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco. "Régimen Jurídico del Servidor Público", México, D. F., Porrúa, 1995.

BAEZA, Fernando, "Los Servidores Públicos y el Código Penal Mexicano", México, D. F., I.N.A.P., PRAXIS 65, 1984.

BARRAGÁN, José, "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", Manuel Porrúa, México, 1984.

BIELSA, Rafael, "Principios de Derecho Administrativo", 39ª ed, Buenos Aires, Argentina, de Palma, 1966.

BULLRICH, Rodolfo, "Derecho Administrativo", Buenos Aires Argentina, Guillermo Kraff Llanta, 1970.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, 11ª ed., México, D. F., Porrúa, 1996.

-----, “El Juicio de Amparo”, 33ª ed., México, D. F., Porrúa, 1997.

-----, “Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”, 19ª ed., México, D. F., Porrúa, 1984.

CABRERA, Lucio. “El Poder Federal Mexicano y el Constituyente de 1917”, México, D. F., Dirección General de Publicaciones, UNAM, 1968.

CANCHOTA HERRERA, J. Jesús. “Tríptico Constitucional”, México, D. F., editor y distribuidor, Orlando Cárdenas, 1995.

CARPIZO, Jorge. “La Constitución Mexicana de 1917”, 9ª ed., México, D. F. Porrúa, 1995.

CASTRO ESTRADA, Álvaro. “Responsabilidad Patrimonial del Estado”. Editorial Porrúa. México. 2000.

CASTELAZO, José Luis. “Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Marco de las Reformas Constitucionales de diciembre de 1982”, Compilador: Pérez Nieto Castro, Leonel, México, D. F., Porrúa, 1987.

CASTELLANOS TENA, Fernando. “Lineamientos Elementales de Derecho Penal”, 31ª ed., Porrúa, México, 1992.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón. “Las Atribuciones No Jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Federación”, México, D. F., Porrúa, 1992.

DÁVALOS, Federico y Meza, Virginia. “Glosario de Ciencias Histórico Sociales”, Parte Uno, Edicol, S.A. México, 1977.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 4ª ed., Porrúa, México, 2001.

DE PINA VARA, Rafael. “Diccionario de Derecho”, 24ª ed. México, D. F., Porrúa, 1995.

-----, “Diccionario de los órganos de la administración Pública Federal”, México, D. F., Porrúa, 1983.

GALINDO GARFIAS, Ignacio. *Código “Civil para el Distrito Federal en Materia Federal Comentado.”* Tomo II, México, D. F., UNAM. 1987.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. “Introducción al Estudio del Derecho”, 4ª ed., Porrúa, México, 1990.

GARCÍA OVIEDO, Carlos. *Derecho Administrativo*, Tomo II 7ª ed., Madrid, España, Grijalva, 1996.

GARCÍA GARCÍA, Cesar Carlos. “Derecho Constitucional Mexicano”, México, D. F., MacGraw-hill, 1998.

GÓMEZ LARA, Cipriano. “Teoría General del Proceso”, México, D. F., textos Universitarios. 1981.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor. “Teoría Política”, 1ª ed., Porrúa, México, 1972.

GONZÁLEZ RUBIO, Ignacio. “Las Responsabilidades de Los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana”, México, D. F., Revista Mexicana de Justicia P. G. R.,1980.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. “Las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, México, D. F., Porrúa, 1984.

Instituto Nacional de Administración Pública. “El sistema Nacional de Control y Evaluación”, D. F., INAP. 1984.

ISLAS DE GONZÁLEZ MADRIGAL, Olga. “Reformas al Código Penal”, Conferencia Dictada en la Procuraduría General de la República, 24 de Marzo de 1994.

JELLINEK, Georg. “Teoría General del Estado”, Oxford University Press, México, 1999.

JIMÉNEZ DE AZUA, Luis. “Tratado de Derecho Penal y el Delito”, Tomo III, 5ª ed., Losada, Buenos Aires, 1992.

JIMÉNEZ HUERTA, Mariano. “La Tipicidad, México”, Porrúa, 1995.

KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*, 6ª reimpresión. México, D.F., Porrúa, 19987.

MARIENHOLF, MIGUEL S. “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo III, Ed Perrot. Buenos Aires Argentina, 1983.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. “Diccionario Jurídico Temático”. Tomos I – V. 2ª ed., Oxford University Press, México, 2000.

MONSERRIT ORTÍZ SOLTERO, Sergio. “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. México”, D.F., Porrúa, 1999.

ORELLANA WIARCO, Octavio A. “Curso de Derecho Penal”, Porrúa, México, 1999.

ORLANDO, Vincent. “Principios de Derecho Administrativo”, Italia. Ediciones Italianas, 1985.

OROPEZA GONZÁLEZ, Manuel. “Diccionario Jurídico Mexicano.” Tomo I-O, 2ª ed., México, D. F., Porrúa y UNAM, 1988.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”, 2ª ed., Porrúa, México, 2001.

OSORIO CORRES, Francisco Javier. *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional*, Compilador: Pérez Nieto Castro, Leonel. 19ª ed., México, D. F., Porrúa, 1987.

OVALLE FABELA, José. “Teoría General del Proceso”, 4ª ed., Oxford, México, 2000.

PÉREZ DE LEÓN, Enrique. “Notas de Derecho Constitucional Administrativo”, 15ª ed., México, D. F., Porrúa, 1994.

PÉREZ NIETO CASTRO, Leonel. *Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional*, México, D. F., Porrúa, 1992.

Procuraduría General de la República. “Responsabilidades de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana”, México, D. F., P. G. R., 1980.

RAMÍREZ MEDRANO, Raúl. “Régimen Constitucional de Responsabilidad de los Servidores de los Estados de la Federación”, Vol. LI, México, D.F., P.G.R., 1984.

Revista Mexicana de Justicia. “Responsabilidades de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana”, México, D. F., P.G.R., 1980.

RIVA PALACIO, Antonio. “El Juicio Político”, México, D. F., INAP. PRAXIS 60, 1984.

RUIZ MASSIEU, Francisco. “Servidores Públicos Nuevas Responsabilidades”, INAP., México, D. F., 1984.

SAYEG HELÚ, Jorge. “Las Reformas y Adiciones Constitucionales durante la Gestión Presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)”, México, D. F., Porrúa, 1994.

SERRA ROJAS, Andrés, “Ciencia Política”, 13ª ed, México, D. F., Porrúa, 1995.

-----, Derecho Administrativo, 16ª ed, México, D. F., Porrúa, 1994.

ZAFFARONI, Eugenio. “Tratado de Derecho Penal”, Tomo III, Cárdenas Editores, México, 1988.

ETNOGRAFÍA

DE PINA, Rafael. “Diccionario de Derecho”, 22ª ed., México, D. F., Porrúa, 1996.

Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, Tomo I, 30ª ed., 1984.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2ª ed., Porrúa, México, 1993.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Diccionario Jurídico Temático. Tomo II. 2ª edición, Oxford University Press. México. 2000.

PALLARES Y PORTILLO, Eduardo. Diccionario de Derecho Civil, Porrúa, México, 1963.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XI, Ed. Bibliográfica Argentina, 1988.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial SISTA, México, 2004.

Código Penal para el Distrito Federal, 1ª ed., Ediciones DELMA, México, 2004.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, 1ª ed., Ediciones DELMA, México, 2004.

Ley Federal de la Administración Pública. 20 edición, Editorial Sista.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 39ª edición actualizada, Porrúa, México, 2004.