



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

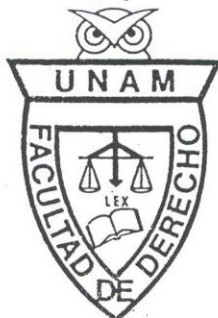
**FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA
TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO**

**PRESENTA:
GODOLFINO HUMBERTO JUÁREZ MEJÍA**



**TUTOR DE LA TESIS:
DR. JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN**

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D. F.

ENERO 2008



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.

A *Cristina*, mi esposa, y a mis hijos
Cristinita, Alejandro, Ana Elisa y Eduardo.

Í N D I C E

INTRODUCCIÓN	6
---------------------------	----------

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO CONCEPTUAL, ESTADO DE DERECHO Y RESPONSABILIDAD

1. Introducción	12
2. Antecedentes	13
3. Polisemia del término responsabilidad	16
4. Concepto de responsabilidad	31
4.1. Sujetos de responsabilidad pública (servidores públicos) ..	34
4.2. Obligaciones o conductas de los servidores públicos	35
4.3. Procedimientos de responsabilidades públicas	37
4.4. Autoridades responsables (prescripción de la facultad sancionadora)	38
4.5. Sanciones	39
4.6. Medios de impugnación intraprocesales y extraprocesales	40
4.7. Registro de situación patrimonial: instrumento de preventivo de detección y control de conductas infractoras y delictivas ...	42
5. Estado de Derecho y responsabilidad pública	43
6. Derecho y Ética: ¿Hacia una filosofía práctica?	58
BIBLIOGRAFÍA	62

CAPÍTULO SEGUNDO

RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. Introducción	67
2. Juicio político	71
3. Sujetos de responsabilidad política	76
4. Conductas causales de responsabilidad política	80
5. Autoridades sancionadoras	84
6. Substanciación del procedimiento de responsabilidad política	87
7. Sanciones	92
BIBLIOGRAFÍA	95

CAPÍTULO TERCERO

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. Introducción	97
2. Sujetos de responsabilidad administrativa	100
3. Conductas originarias de responsabilidad administrativa (obligaciones de los servidores públicos)	104
4. Autoridades responsables de aplicar la ley de la materia	115
5. Procedimiento administrativo disciplinario o de responsabilidad administrativa	127
6. Sanciones	135
7. Criterios para graduar o calificar la gravedad de las Sanciones	140
8. Impugnación de las resoluciones administrativas o actos administrativos sancionadores	141
8.1. Recurso de revocación	142
8.2. El contencioso administrativo o Juicio de anulación o de ilegitimidad	143
8.3. Amparo administrativo	146
9. La declaración de situación patrimonial como control preventivo de responsabilidad	147
BIBLIOGRAFÍA	151

CAPÍTULO CUARTO

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO (REPETIBLE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS) Y PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. Introducción	153
2. Responsabilidad patrimonial del Estado	154
2.1. Antecedentes	156
2.2. Marco jurídico	162
2.3. Conceptos fundamentales	164
2.4. Procedimiento de reclamación de la responsabilidad patrimonial del Estado	169
2.5. Cálculo y forma de pago de las indemnizaciones	171
2.6. Impugnación, en la vía contenciosa, de las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de responsabilidad patrimonial del Estado	174
3. Responsabilidad penal de los servidores públicos	176
3.1. Delitos en que se agrava su penalidad cuando los cometen servidores públicos	178
3.2. Delitos propios de servidores públicos, contenidos en el Título Décimo del Código Penal Federal	181
3.3. Delitos contra la administración de justicia cometidos por servidores públicos (Título Décimo	

Primero, Capítulo I, artículo 225, del Código Penal Federal)	190
4. Fuero de “no procesabilidad” y declaración de procedencia de la acción penal	191
BIBLIOGRAFÍA	197
CONCLUSIÓN	200
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	203

INTRODUCCIÓN

El título de esta investigación, “Elementos para la construcción de una teoría de la responsabilidad pública”, es pretencioso, no sólo por las dificultades que la misma materia plantea, sino por lo extenso y diverso de la misma. Los problemas comienzan con el propio texto constitucional (art. 109) al señalar la existencia de cuatro clases de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones y a la vez disponer que los procedimientos para la aplicación de las sanciones que corresponde a cada una de ellas se desarrollarán autónomamente, sin que pueda imponerse dos veces a una misma conducta penas de la misma naturaleza. Esto quiere decir que una misma conducta puede dar lugar a penas de distinta naturaleza, esto es, una misma conducta se puede sancionar como infracción administrativa, delito o responsabilidad política, así como dar lugar a sanciones de naturaleza privada.

La situación planteada por la Carta Magna supone una perfecta e inconfundible caracterización de las conductas correspondientes a cada orden de responsabilidad, situación que no fue alcanzada en las leyes reglamentarias encargadas de establecer las condiciones necesarias para dar cumplimiento debido a lo prescrito por la Constitución. Las conductas previstas para cada tipo de responsabilidad no sólo son de naturaleza semejante, sino que, en varios casos, están redactadas casi de la misma manera, de tal suerte que las obligaciones administrativas de los servidores públicos, que dan lugar a las conductas infractoras, pueden sustanciarse como responsabilidad política o como delito, haciendo nacer la confusión sobre la jurisdicción aplicable. Es decir, a una conducta por ser prácticamente causante de infracción administrativa, de comisión de delito o de responsabilidad política, se le puede aplicar cualquier procedimiento, el menos costoso políticamente, pero como vía procesal alternativa. En la práctica, una conducta integrada de un conjunto de actos materiales y jurídicos realizados por un servidor público en la comisión de un delito, por su naturaleza antes que ser delitos, o responsabilidades políticas son

infracciones administrativas, pero no por eso debe ignorarse que la finalidad era delictiva o política, y no la de infringir una disposición disciplinaria. Para la definición de las conductas debe tomarse muy en cuenta la finalidad perseguida y de esa forma determinar cada clase de sanción. El delito, la responsabilidad mayor, sanciona ofensas a la sociedad, la responsabilidad política sanciona atentados a la confianza política, la responsabilidad patrimonial por agravios a los particulares, mientras que la administrativa, la responsabilidad menor, sólo sanciona simples infracciones administrativas; no castiga, sino que disciplina.

El anterior razonamiento es el tema principal de la tesis. De ahí el esfuerzo por encontrar elementos comunes que permitan, si no elaborar una teoría integrada, sí al menos, identificar puntos de conflicto que deben resolverse, nudos de confusión que deben desatarse, contradicciones que por restar credibilidad y confianza a un asunto del mayor interés en un pretendido Estado de Derecho, deben aclararse. Así mismo, deberá diferenciarse entre las responsabilidades de los servidores públicos y las responsabilidades del Estado, no recurriendo a modelos extraños que en sus propios lugares de origen empiezan a mostrar sus deficiencias y lo ilusorio de muchos de sus objetivos. ¿Es posible una teoría de esta naturaleza que conceptualice y defina las responsabilidades públicas como un todo? Siempre pensamos que era difícil, pero también que debía intentarse. Y a eso se ha referido la presente investigación. El resultado sobre la determinación de las categorías y conceptos jurídicos que delimiten el tema de la responsabilidad pública en sus cuatro vertientes constitucionales, no es definitivo, ni satisfactorio, pero al menos, estoy convencido en ello, se han señalado importantes problemas que deberán resolverse o dilucidarse antes de pensar en una teoría integrada de la responsabilidad pública.

La inocultable relación que guarda la responsabilidad pública con el Estado de Derecho, generalmente sustento declarativo de las democracias, es más que suficiente para justificar los esfuerzos que se inviertan en el estudio de esta cuestión. La responsabilidad pública es la parte más comprometida con la garantía

de un Estado de Derecho. Sin posibilidad de que los servidores públicos estén obligados a rendir cuentas, el imperio del derecho se arriesga seria y temerariamente. Un mejor sistema de rendición de cuentas está soportado, en gran medida y de manera muy significativa, por un más eficaz sistema de responsabilidades públicas. Un elemento fundamental de la eficacia de un sistema de responsabilidades se localiza en la dificultad, y a veces imposibilidad, de la prueba de las conductas ilícitas, desviadas de la normatividad de la actividad pública, en la falta de una adecuada caracterización (“tipificación” de la irregularidad) y, por consiguiente, en la difícil correspondencia, en términos de proporcionalidad, entre irregularidad y la sanción que deba restablecer la normatividad violada.

La investigación se desarrolla en cuatro capítulos; en el primero se hace la exposición del marco conceptual y de la relación existente entre el Estado de Derecho y el problema de la responsabilidad pública, destacándose la polisemia del término responsabilidad y la vinculación necesaria entre la responsabilidad pública y la ética, ya que existe una estrecha correlación entre los niveles de corrupción y la ausencia de compromiso de los servidores públicos con los fines del Estado, que redundan en la insatisfacción de sistemas eficaces de rendición de cuentas, dentro de los cuales el sistema de responsabilidad pública ocupa un lugar central. Las prácticas de corrupción en la administración pública y, en general, en las actividades que desarrollan los órganos del Estado, es algo que cuesta a la sociedad cantidades elevadas no sólo de dinero, que de captarse por otras vías y emplearse en usos de relevancia social, permitirían al Estado mexicano aliviar en cierto grado su penuria económica, sino de degradación de su fiabilidad y aceptación social. Se han realizado algunas estimaciones respecto del costo implicado en los comportamientos irregulares y oscuros de los servidores públicos, que por la intensidad del trabajo no fue pertinente incluir.

La experiencia ha mostrado también las dificultades para someter a los responsables a procedimientos administrativos disciplinarios o a juicios políticos o

penales, ante la falta de una debida caracterización de las desviaciones de la conducta oficial en el desempeño de las funciones de los cargos, empleos o comisiones, y ante la falta de una adecuada calibración de la gravedad de las conductas para que, en consonancia con la trascendencia de las desviaciones, se puedan establecer y aplicar sanciones o penas proporcionadas. De aquí la inquietud por estructurar elementos comunes a todas las responsabilidades públicas que permitan apuntar elementos para una teoría integral de las mismas. Ante la riqueza y variedad de la experiencia humana, las limitaciones y obstáculos para elaborar una teoría de estas dimensiones son mayores, pero, al menos, creemos que es posible sentar algunas bases y establecer algunas pistas que orienten el sentido de la tarea, mediante la detección de puntos nodales de la cuestión. Es nuestra opinión que el derecho penal, por ser el cuerpo normativo más desarrollado, debe ser la base de la estructuración del sistema de responsabilidad pública, independizándose, desatándose, de la ley normativa de la responsabilidad administrativa, para estar en plenitud de condiciones de cumplir con independencia esta tarea.

En el segundo capítulo, se realiza un análisis de la responsabilidad política de los servidores públicos, para lo cual se señalaron las conductas que dan lugar al juicio político. Se hace también una presentación de lo que las disposiciones jurídicas consideran los principales momentos del mismo, los sujetos de juicio político, las autoridades sancionadoras, el desarrollo del procedimiento. El tercer capítulo se ha dedicado al tratamiento de la responsabilidad administrativa, las conductas (obligaciones) de los servidores públicos que dan lugar al procedimiento administrativo disciplinario, la impugnación de las resoluciones, el juicio contencioso administrativo y el amparo administrativo. Se hace mención al mecanismo establecido para vigilar la evolución del patrimonio de los servidores públicos como un medio de evitar conductas irregulares, y que debiera ser un eficaz instrumento del ministerio público para la investigación del delito de enriquecimiento ilícito.

En el último capítulo, se desarrollan la responsabilidad patrimonial del Estado y la responsabilidad penal de los servidores públicos. En relación con la primera, se analiza si la llamada responsabilidad objetiva del Estado es, en realidad, objetiva, si fue conveniente su importación de los países que la han establecido y si en las condiciones de insuficiencia presupuestal es pertinente echar sobre las espaldas de todos el costo de la reparación de los daños de la actividad administrativa irregular del Estado. Así mismo, se hace la exposición del procedimiento de reclamación y de impugnación, en la vía contenciosa, de las resoluciones ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la misma autoridad que dictó las resoluciones a impugnar, y de la forma de calcular los montos del resarcimiento y de pago de los daños. Por lo que se refiere a la responsabilidad penal, ésta se desarrolla en dos vertientes: como agravación de la pena de algunos delitos cuando son cometidos por servidores públicos y como delitos propios de los servidores públicos. En virtud de haber algunas funciones protegidas con privilegios para asegurar su continuidad, se desarrolló el procedimiento seguido para permitir a la autoridad competente ejercer la acción penal contra los servidores públicos que desempeñan estas funciones salvaguardadas con el llamado “fuero de procesabilidad”, procedimiento que culmina con la declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados.

No soy partidario de afirmar, sin dudar, que se ha seguido tal o cual método en la investigación porque difícilmente puede pensarse que la aplicación de un instrumento metodológico deba excluir la de otros, la deducción tiene que convivir con la inducción, la lógica formal con la dialéctica, la hermenéutica con la analítica, el método positivo con la ética, el cuantitativo con el cualitativo, etcétera, con tal de que todos sirvan al propósito fundamental. Insistir en la utilización de un solo instrumento metodológico a expensas del sacrificio de otros es condenar a la investigación a desarrollarse por senderos rígidos que la compriman en camisas de fuerza indeseables para obtener un resultado viable. Caminamos a horcajadas entre la teoría y la práctica, sin los extremos de una y otra. Cuidamos, hasta donde nuestras posibilidades y limitaciones lo permitieron, el adecuado nivel teórico de la

investigación, pero sin arriesgar la realidad, pero, a su vez, sin que ésta impidiera la aventura de la especulación. La selección de nuestros conceptos, nuestras opiniones y razones los obtuvimos del análisis del derecho vigente, tanto para su parte sustantiva como para su parte adjetiva o procesal. En suma, hemos preferido el “diálogo” con los autores a que se hace referencia y se ha presupuesto un objetivo, pues, por convicción, siempre he creído que si no hay fin que perseguir el esfuerzo se esteriliza, aburre y cansa. Aunque sea de un autor pasado de moda, creo con Ihering, que “la medida del derecho no es la verdad absoluta, sino la relativa del fin”.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO CONCEPTUAL, ESTADO DE DERECHO Y RESPONSABILIDAD

SUMARIO

1. Introducción. 2. Antecedentes. 3. Polisemia del término responsabilidad. 4. Concepto de responsabilidad. 4.1. Sujetos de responsabilidad pública (servidores públicos. 4.2. Obligaciones o conductas de los servidores públicos. 4.3. Procedimientos de responsabilidad pública. 4.4. Autoridades responsables (prescripción de la facultad sancionadora). 4.5. Sanciones. 4.6. Medios de impugnación intraprocesales y extraprocesales. 4.7. Registro de situación patrimonial: instrumento preventivo de detección y control de conductas infractoras y delictivas. 5. Estado de Derecho y responsabilidad pública. 6. Derecho y Ética: ¿Hacia una filosofía práctica?

1. Introducción

La conservación y fortalecimiento de las instituciones democráticas depende del grado de eficiencia con que éstas permitan a los países afrontar los riesgos y las dificultades que han de sortear en su devenir histórico, así como de su capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes de un mundo cada vez más complejo e interdependiente. Un papel de suma importancia en este proceso es el que juegan los gobiernos que se legitiman con su proceder ordenado, transparente y merecedor de la confianza de sus pueblos. Esta legitimación depende en medida sobresaliente de la rendición de cuentas, del balance moral y legal que resulta de sus actividades y del logro de los fines sociales. Un sistema de responsabilidades públicas, creíble y eficaz, que certifique los comportamientos y razones del poder, resulta fundamental para la continuidad institucional y el desenvolvimiento moral y legal de la vida republicana.

En este capítulo se discutirán algunas cuestiones íntimamente vinculadas con el sistema de rendición de cuentas de los servidores públicos del Estado federal mexicano. Muy brevemente, toda vez que un desarrollo más detallado ha sido presentado por el autor en otro trabajo, nos referiremos a los antecedentes de nuestro objeto de estudio para luego pasar al examen de las diferentes acepciones del término responsabilidad, tanto en el lenguaje corriente como en el

científico, lo que hace difícil el tratamiento del tema. Con base en esos distintos sentidos o significados elaboraremos, a manera de una definición de trabajo, un concepto de responsabilidad que será el que seguiremos en esta investigación. Tomando en consideración estos elementos, analizaremos las relaciones entre responsabilidad pública y Estado de Derecho, para luego plantear un hecho que ha dejado de pasar desapercibido, el de la necesaria interconexión entre las distintas disciplinas y, en particular, entre las ciencias del comportamiento humano, a grado tal que no se vacila ya en sugerir la formación de una filosofía práctica que integre el estudio del derecho, la ética y otras disciplinas de carácter prescriptivo.

Por la naturaleza de la responsabilidad pública hemos insistido en su trasfondo moral; el servicio público no puede explicarse sin ese sustrato ético que le da consistencia y razón, así como justificación ante la sociedad. De ahí la importancia de un sistema de responsabilidades públicas que venga a significar la garantía objetiva del cumplimiento del deber y las obligaciones de los integrantes del gobierno, así como la correspondiente sanción cuando se aparten del compromiso moral y legal a que están sujetos y que adquieren con la protesta constitucional. Pensar en un sistema de responsabilidades sobre las bases estrictamente jurídicas es olvidar la necesaria convicción de servicio público que debe caracterizar el perfil del servidor público, fundada en principios morales, axiológicos y políticos, que debe ir adosada al empleo, cargo o comisión que desempeñe el profesional al servicio de los poderes de la unión.

2. Antecedentes

La estrecha vinculación con la ciencia o arte del gobierno hace que el tema de la responsabilidad pública tenga una larga historia. Entre los griegos, quienes sentían una gran vocación para la práctica de la política y la reflexión sobre ésta, existió un número importante de instituciones encaminadas a juzgar la conducta de quienes conducían los asuntos de la ciudad. En la democracia ateniense los

elementos que integraban el gobierno eran los Magistrados, el Consejo (*Boulé*) y la Asamblea (*Ecclesia*), así como los jurados populares (*dikastería*) que integraban los tribunales y a cuyos miembros se llamaba *dikastaí* (“dicastas”) o *heliastaí* (“heliastas”). Estos juzgados populares aparecen en Atenas una vez que Solón estableció el recurso de apelación o *éfeis* “contra sentencia de arconte y ante corte de jueces”¹. Los Magistrados², antes de asumir el cargo para el cual habían sido elegidos, estaban obligados a someterse al escrutinio (*dokimasía*), a fin de que un tribunal de derecho evaluara sus antecedentes, calidades, competencias y demás circunstancias personales, lo que no implicaba que, ya durante el desempeño del cargo, fueran nuevamente calificados para determinar su permanencia o remoción y, lo más importante, al término de su magistratura estaban obligados a rendir cuentas de su gestión.

Existían además otras dos figuras inscritas en su sistema de responsabilidad pública: las acusaciones (*eisangelíai*) contra funcionarios de los que se estimara un deficiente desempeño en el cargo y la acción en ilegalidad (*grafé paranomon*) a la que quedaba sujeto por un año el autor de un decreto o ley o si el resultado de la aplicación del mismo no resultaba tal como el agente lo había presupuesto y hecho valer ante la Asamblea para volcar la votación en el sentido a que la urgían sus argumentos; esta acción de ilegalidad, antes de degenerar y convertirse en un arma contra los adversarios o enemigos políticos, dice Cohen, “era la mejor garantía contra las improvisaciones peligrosas en la

¹ Petrie, A., *Introducción al estudio de Grecia. Historia, antigüedades y literatura*, México, F. C. E., 4ª ed., p. 93, (Col. Breviarios, No. 121). En Esparta la monarquía era bicéfala, de tal manera que un rey controlaba al otro para impedir que abusaran de su poder; había también un Consejo, integrado por veintiocho ancianos que tenían facultades para someter a fiscalización los diversos asuntos de la polis; una magistratura popular (junta de cinco miembros) que tenía amplísimas atribuciones para vigilar y fiscalizar, incluso a los reyes: “De este modo, la constitución de Esparta contaba con un ingenioso sistema de equilibrio de poderes que aseguró su permanencia durante varios siglos”, p. 58: Farrington, Benjamín, *La civilización de Grecia y Roma*, Buenos Aires, Ediciones Siglo Veinte, 1979.

² Había varias clases de magistraturas, siendo las más importantes las de los *Estrategas* y las de los diez *Arcontes*, electos, los primeros, por el procedimiento de alzar la mano (*cheirotónia*) y, los segundos, por sorteo; *vid.*, Petrie, A., *op. cit.*, caps. II y III, pp. 86-97, y Cohen, Robert, *Atenas, una democracia. Desde su nacimiento a su muerte*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1985, *passim*, (Col. Biblioteca de Historia, No. 26).

Asamblea”³. Las sanciones se establecían en razón de la gravedad de la falta, e iban desde la separación del cargo, la expulsión de la vida legal de la ciudad (*atimia*⁴), el ostracismo (que en la práctica era una inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo), hasta la condena a muerte.

Lo anterior muestra la preocupación que siempre ha tenido la sociedad por someter a escrutinio la actuación de sus gobernantes. Sin embargo, el juicio de responsabilidad que recoge nuestro derecho procede directamente del juicio de residencia español, el que a su vez recibió dicha institución del *Corpus Iuris Civilis* del Emperador Justiniano⁵, concretamente del *Código* y el *Digesto*, del mismo modo que lo hicieron otros derechos de la tradición jurídica del “derecho civil”⁶, como el derecho italiano (en la institución jurídica del *syndicatus*). El derecho español reglamentó el juicio de residencia en las *Partidas*, fundamentalmente la *Partida III*, en la *Nueva* y en la *Novísima Recopilación*, habiéndose elevado a rango constitucional en la Carta de Cádiz de 1812. Nuestro país continuó esta práctica en la Constitución de Apatzingán, que lo incluye con este mismo nombre de juicio de residencia, y a partir de la Carta Federal de 1824, está presente en todos nuestros documentos constitucionales con la designación actual de juicio de responsabilidad. Las constituciones políticas de 1857 y 1917 lo inscribieron y

³ Cohen, Robert, *op. cit.*, p. 149. *Vid.* también: Finley, Moses I., *El nacimiento de la política*, Barcelona, Editorial Crítica, 1986, (Serie General. Estudios y Ensayos, No. 159), p. 76: “[...] *graphe paranomon*, procedimiento ateniense introducido durante el siglo V a. C., por el cual cualquier ciudadano podía demandar en juicio a otro por haber hecho una ‘propuesta ilegal’ en la asamblea, incluso si la asamblea soberana la había ya aprobado”, y p. 78: “[...] la *graphe paranomon*, ideada en principio para reconsiderar la posible precipitación de una decisión de la asamblea”.

⁴ Se entendía por *atimia*, una sanción existente hasta el establecimiento del ostracismo, la expulsión de la vida legal de la ciudad (*Polis*) de aquella persona que había puesto en peligro su tranquilidad y existencia y dejarla sin ninguna garantía y protección de las que la sociedad brindaba a sus miembros regulares, con lo cual quedaba expuesta a que cualquier ciudadano le diera muerte, por lo que casi siempre emprendía la huida.

⁵ Concretamente, en el *Código*, la Constitución del Emperador Zenón I, en el año 475, y en el *Digesto* o *Pandectae* y las *Novelas*, diversas disposiciones relacionadas con temas de responsabilidad de los funcionarios del imperio romano.

⁶ Tal como John Henry Merryman entiende por “tradición jurídica” en su obra *La tradición jurídica romano-canónica*, México, F. C. E., 1ª ed., 1971, p. 15: “(...) conjunto de actitudes profundamente arraigadas y condicionadas históricamente acerca de la naturaleza de la ley, acerca de la función del derecho en la sociedad y en la forma de gobierno, acerca de la organización y operación apropiadas de un sistema jurídico y acerca del modo como el derecho debe crearse, aplicarse, estudiarse, perfeccionarse y enseñarse”.

desarrollaron en un título específico, el Cuarto, mismo que, en el transcurso de su vigencia, ha sido reglamentado por diversas leyes, en el caso de la de 1857, por las llamadas leyes “Juárez” de 1870 y “Díaz” de 1896 y, en el de la Constitución de 1917, por las leyes de 1940, 1980, 1982 y 2002⁷.

3. Polisemia del término responsabilidad

No existe un significado único para el concepto *responsabilidad*. Como tal, este término, según el Diccionario Etimológico de Joan Corominas⁸, fue incorporado a nuestra lengua en el siglo XIX, pero deriva directamente de *responsable* (año de 1737) y más lejanamente de *responder* (año de 1022). El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española considera cuatro acepciones para su entrada *responsabilidad*, a saber:

1. f. Cualidad de responsable.
2. f. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal.
3. f. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado.
4. f. *Der.* Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.

Según lo anterior, responsabilidad significa condición de responsable, obligación jurídica de reparar daño o perjuicio, obligación moral y capacidad jurídica. Por su parte, María Moliner, en su Diccionario de Uso del Español, señala una serie de términos que le están directamente relacionados: “Aceptar,

⁷ Para una evolución puntual de esta institución en el derecho mexicano, *vid.*: Barragán, José, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824. (Antecedente inmediato del amparo)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, y “Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos”, en Orozco Henríquez, José de Jesús y José Luis Soberanes Fernández, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa, 1984. *Vid.* también: de Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, México, Editorial Porrúa, 2ª ed., 2004; y de Fernández Delgado, Miguel Ángel y José Luis Soberanes Fernández, “Antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos en México” en *Código de conducta de los servidores públicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ)-Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994, pp. 13-59.

⁸ *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, Madrid, Editorial Gredos, 3ª reimpr. de la 3ª ed., 1983.

Asumir, Contraer, Afrontar, Declinar, Rechazar, Exigir, Atribuir, Alcanzar, Incumbir, Tener, Sentir, Gravitir, Pesar, Imputar, Prescribir, Libre de, (...)”, que seguidos de la palabra responsabilidad nos dan sentidos distintos del concepto que analizamos, de tal manera que responsabilidad puede significar conciencia de obligaciones, culpabilidad de algo, encargo de ciertas funciones, importancia de las tareas a desarrollar, sentimiento de responsabilidad de, por, hacia, algo, etcétera. El diccionario de la Academia nos remite al término *responsable*, que tiene tres acepciones:

responsable. (Del lat. *responsum*, supino de *respondere*, responder). **1.** adj. Obligado a responder de algo o por alguien. U. t. c. s. **2.** adj. Dicho de una persona: Que pone cuidado y atención en lo que hace o decide. **3.** com. Persona que tiene a su cargo la dirección y vigilancia del trabajo en fábricas, establecimientos, oficinas, inmuebles, etc.

Por tanto, responsable es la persona obligada a responder, la cuidadosa y atenta de sus quehaceres, la que está a cargo de ciertas funciones, la que debe realizar algo; esto, es, obligación, atención, deber y capacidad son los distintos significados de responsabilidad; o bien, responsabilidad es encargo, obligación, culpa, imputación, causa, infracción, sanción. Estos distintos sentidos hacen del término responsabilidad algo difícil de caracterizar unívocamente, aunque de ordenación posible en clases. De aquí que de la responsabilidad se diga que puede desdoblarse en filosófica, moral, política y jurídica⁹, y no corresponda a un

⁹ Vid. el artículo “Responsabilidad” (pp. 325-328) de Otto Heinrich von der Gablentz, en Sills, David L., *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, 1ª reimpr., 1979, vol. 9, p. 325: “El concepto de responsabilidad, en filosofía, es correlativo al de libertad; en política, al de constitucionalismo. En términos filosóficos, lo contrario de responsabilidad es coerción externa o interna; en términos políticos, arbitrariedad. Es necesario distinguir entre responsabilidad moral, responsabilidad política y responsabilidad jurídica”. Respecto de la relación entre responsabilidad y libertad, Hegel (*Filosofía del Derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed., 1975 [Colecc. Nuestros Clásicos No. 51]), apuntó, p. 29: “El campo del Derecho es, en general, la espiritualidad y su [...] punto de partida es la voluntad, que es libre, de suerte que la libertad constituye su sustancia y determinación; y el sistema del Derecho es el reino de la libertad realizada”; en la p. 43: “En tanto la voluntad tiene por contenido, objeto y fin, a la universalidad, a sí misma como forma infinita, es no sólo la voluntad libre en sí, sino, precisamente, la voluntad libre por sí, la verdadera idea”; en la p. 45: “Cuando se habla [...] sólo de la voluntad libre como tal, sin la determinación de que ella es la voluntad en sí y para sí, sólo se habla de la aptitud para la libertad, o de la voluntad natural y finita, y, precisamente, por eso –a pesar de la palabra y de la

único campo de la actividad humana (esto es muy importante: sólo los hombres pueden ser responsables; equivocadamente algunos suelen atribuir responsabilidad a las cosas). A este respecto, Kant¹⁰, en su *Metafísica de las costumbres*, era sumamente claro cuando afirmaba que

Persona es el sujeto, cuyas acciones son *imputables*. La personalidad *moral*, por tanto, no es sino la libertad de un ser racional sometido a leyes morales (sin embargo, la psicología es únicamente facultad de hacerse consciente de la identidad de sí mismo en los distintos estados de la propia existencia), de donde se desprende que una persona no está sometida a otras leyes más que las que se da a sí misma (bien sola o, al menos, junto con otras).

Una *cosa* es algo que no es susceptible de imputación. Todo objeto del libre arbitrio, carente él mismo de libertad, se llama, por tanto, cosa (*res corporalis*).

Debido a la estrecha relación existente entre responsabilidad e imputación, es bien importante que se explique este último término. Imputación deriva del latín *imputatio, imputationis*, que significa cuenta, cargo; pero, esta palabra contiene el verbo *imputo*: poner en cuenta, contar, reconocer, atribuir, dar, asignar. Estos significados imprimen a la responsabilidad el sentido de “rendir cuentas”, “poner algo en la cuenta de alguien”, “hacer un balance de las acciones de una persona”, “atribuir, asignar o dar a una persona encargos, culpas o reparaciones”, y permiten explicar la responsabilidad por su afinidad con imputación¹¹. Por ello, Ricoeur ha señalado que debe abandonarse la semántica del término y probar fortuna con *imputar*, ya que “en la imputación reside una relación primaria con la obligación, en la cual la obligación de reparar o de sufrir la pena no constituye más que un corolario o un complemento que se puede situar bajo el término genérico de retribución”. Este término imputación tiene mayor reconocimiento que el de

intención-, no de la voluntad libre”. Algunos autores incluyen otras clases de responsabilidad, tales como responsabilidad jerárquica, responsabilidad causal, responsabilidad institucional, responsabilidad colectiva, responsabilidad personal, responsabilidad volitiva, pero que realmente quedan contempladas en cualquiera de las cuatro originalmente señaladas; *vid.* también: Thompson, Dennis F., *La ética política y el ejercicio de los cargos públicos*, Barcelona, Gedisa, 1999.

¹⁰ Kant, Immanuel, *La metafísica de las costumbres*, Barcelona, Altaya, 1993, p. 30.

¹¹ Ricoeur, Paul, *Lo justo*, Madrid, Caparrós Editores, 2ª ed., 1999, III. “El concepto de responsabilidad. Ensayo de un análisis semántico”, pp. 49-74. En *imputar*, dice Ricoeur, se encuentra el verbo latino *putare*, que significa “valorar”, “estimar”, “contar”, “computar”, “calcular”, es, por tanto, registrar los méritos y faltas, hacer un balance, “una extraña contabilidad moral [...] como en un libro de cuentas con dos entradas”, *rendir cuentas*. En este último sentido, *imputar* está muy cerca de *responsabilidad*. La palabra *imputabilidad* tiene el sentido también de “capacidad para la imputación” (moral y jurídica)” de las acciones (p. 54).

responsabilidad, que, siendo una noción de la teoría política, es decir, extrajurídica, sólo afecta a la “del soberano ante el parlamento británico”. RICOEUR, siguiendo los “mejores diccionarios”, define “imputación” como “*atribuir a alguien una acción reprobable, una falta, y por ende, una acción confrontada y previa a una obligación o a una prohibición que esta acción infringe*”¹².

En el derecho penal, para actualizarse la responsabilidad no basta con sólo ser culpable, sino, primero, se debe ser imputable, y, en este sentido, la imputabilidad y la culpa se convierten en los elementos más importantes de la responsabilidad penal. En el derecho penal de la Edad Media y comienzos de la Moderna, bajo el influjo del cristianismo, prevaleció durante mucho tiempo la doctrina del libre arbitrio o libre albedrío¹³, que estableció la culpa como fundamento de la imputabilidad y la responsabilidad penal (*nulla poena sine culpa*); sin embargo, la teoría determinista italiana, entre sus más importantes opositoras, dio al traste con el librearbitrismo, negando su existencia ante la realidad de la determinación de la conducta humana por factores físicos (temperamento) y psicológicos (carácter). El hombre no es un sistema cerrado, sino en comunicación con un conjunto de sistemas externos con los que interactúa e interinfluye, lo que deja mal parada la libertad absoluta del individuo humano¹⁴.

En filosofía, el término responsabilidad se identifica con la libertad, la voluntad, el entendimiento y el fin; sin una voluntad que se exprese en libertad reflexiva para la obtención de un fin, de determinados resultados, no hay responsabilidad; la libertad es precondition de responsabilidad, se opone por tanto, a coacción; sólo es responsable, sólo tiene el deber de responder por sus actos, aquél que obra sin presiones internas o externas. Libertad y responsabilidad

¹² *Ibidem*, p. 51. Lo que supone, en este orden secuencial: 1. una obligación o prohibición de hacer, 2. una infracción, 3. una reprobación, 2. un juicio de imputación, 5. una retribución o una pena (pp. 51-52). En la *atribución* de la acción a su autor reside el núcleo básico de la imputación.

¹³ Sobre este concepto, *vid.*: Tomás de Aquino, *Compendio de teología*, Madrid, Planeta-De Agostini, 1996, caps. CXIII, CXV, CXVI, CXX, CXXI, CXXII; y Ferrater Mora, José, *Diccionario de Filosofía*, entrada “ALBEDRÍO (LIBRE)”, t. I, pp. 84-88. Erasmo, Lutero, Bossuet, Descartes, Spinoza, Leibniz, escribieron sobre este concepto.

¹⁴ *Vid.*: Cuello Calón, Eugenio, *Derecho Penal*, t. I, v. 1º, Barcelona, BOSCH, 18ª ed., 1980, cap. XXVI, pp. 423-438.

son conceptos íntimamente relacionados; la libertad es el fundamento último de la responsabilidad¹⁵. La conclusión de esta interrelación es que en un mundo determinado no puede existir la responsabilidad. Este criterio podría servir para justificar conductas ordenadas externamente, por superiores (obediencia debida), o por motivos e impulsos internos (principios morales); por ello debe entenderse que ser responsable en la libertad, en la indeterminación¹⁶, es sólo que el agente ha tomado, por sí, voluntaria y reflexivamente la iniciativa de decidir y actuar. De este concepto general pueden derivarse los relativos a la responsabilidad ética y política y jurídica, aunque por mucho tiempo se pensó que la responsabilidad era un término privativo de la ética o del derecho. Por ello, Roman Ingarden¹⁷ ha afirmado que la responsabilidad ha sido estudiada, “preferentemente”, como un tema de Ética, pero que en realidad rebasa este ámbito; deberán de considerarse

¹⁵ Ingarden, Roman, *Sobre la responsabilidad. Sus fundamentos ónticos*, Madrid, Caparrós Editores, 2001, (Colección Esprit, No. 46): Para ser responsable se debe ser libre; “una persona que haya de tener responsabilidad de su acción tiene que ser *libre* en sus decisiones y en sus acciones” (p. 63), entendida la acción como “acción *propia*”, es decir, en el sentido de no estar determinada desde fuera. Esta afirmación es muy parecida a la teoría de la imputabilidad como base de la responsabilidad penal, pues ésta sólo puede existir ante la presencia de la culpa: *nullum crimen sine culpa*. Esta teoría se funda a su vez en la teoría del derecho penal subjetivo, del *libre arbitrio*: “Es *responsable* el individuo imputable que por haberse probado su culpabilidad debe responder del hecho realizado, así la *responsabilidad es el deber jurídico que incumbe al individuo imputable de responder del hecho realizado y de sufrir sus consecuencias jurídicas*. (Cuello Calón, Eugenio, *Derecho penal*, v. I, p. 426) “Según la *doctrina del libre arbitrio* para que un individuo sea imputable y responsable de sus actos deben concurrir estas condiciones: 1ª Que en el momento de la ejecución del hecho posea la inteligencia y discernimiento de sus actos. 2ª Que goce de la libertad de su voluntad, de su *libre arbitrio*, es decir, de la facultad de poder escoger entre los diversos motivos de conducta que se presenten ante su espíritu y de determinarse libremente mediante la potencia de su voluntad. Sólo cuando concurren estas dos condiciones puede un individuo ser declarado responsable y culpable, pues ha querido el delito y lo ha ejecutado libremente cuando hubiera podido y debido abstenerse de ejecutarlo. Su responsabilidad penal es consecuencia de su responsabilidad moral.” (Cuello Calón, *ibidem*, p. 428). Siendo el Derecho Penal y la Ética dos ciencias normativas, nada tiene de extraño esta confluencia, lo extraño sería que no la tuvieran como pretenden algunos señores feudales del derecho. Por su parte, Ricoeur señala que existe una estrecha y definitiva vinculación entre libertad y ley, “vinculación en virtud de la cual la libertad constituye la *ratio essendi* de la ley y la ley la *ratio cognoscendi* de la libertad” (*op. cit.*, p. 57).

¹⁶ Sin embargo, “para ser ‘independiente’ del mundo circundante en su decisión y en la acción que surge de ella, la persona tiene ante todo que tener en sí misma un centro de acción que le haga posible tomar la iniciativa y, al mismo tiempo, tener dispositivos en su estructura para no ser estorbada en su acción. Pero ha de ser también sensible a las intervenciones que le vienen de fuera, en la medida en que su responsabilidad surja de una determinada forma de su vida en común con la realidad circundante y, particularmente, con otros hombres” (Ingarden, *ibidem*, p. 63). De ahí que su conducta deba necesariamente considerar esa realidad en la que se encuentra inmerso a fin de que su comportamiento sea racional, esto es, adecuado al fin que pretende realizar, para lo cual debe contar con los medios o poder disponer de ellos.

¹⁷ *Ibidem*, p. 13.

“otros datos que remiten a problemas más profundos”. No sólo eso, sino que “parece además que la responsabilidad no surge en el terreno moral. La responsabilidad moral constituye tan sólo un caso particular de aquélla. Por eso el campo de los casos y ejemplos que considerar ha de ser ampliado”. Aunque sin perder de vista que la responsabilidad ética se presenta como un sustrato de las demás responsabilidades; en todas ellas está actuante como conjunto de principios que sirven de criterios para juzgar los actos políticos y jurídicos.

Además, deben considerarse otros conceptos que van unidos al de responsabilidad; por ejemplo, debe apreciarse también la distinción entre *conducta* y *resultado*. Se puede ser responsable por la conducta o por el resultado, o por ambos. Las motivaciones de la conducta son más importantes para la moral que para el derecho y la política; en cambio para estos últimos, los resultados cuentan más que las motivaciones, aunque los móviles y las razones de la conducta pueden constituir atenuantes o agravantes. Debe tenerse en cuenta también la forma en que se relacionan con la responsabilidad, en sus diversas connotaciones, los conceptos de *culpa* y *corrupción*. En relación con la culpa, el filósofo alemán, Karl Jaspers, escribió un interesante trabajo sobre “el problema de la culpa”¹⁸, con motivo de la responsabilidad política de su país en la segunda guerra mundial, que es de interés para nuestro trabajo por su análisis basado en un “esquema de distinciones” de la culpa en sus variados caracteres, y mediante el cual la examina como *culpa criminal*, *culpa política*, *culpa moral* y *culpa metafísica*. Igualmente el jurista italiano, Enrico Altavilla, en su obra sobre “la

¹⁸ Jaspers, Karl, *El problema de la culpa. Sobre la responsabilidad política de Alemania*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1998. Dice Jaspers que “las controversias en torno al asunto de la culpa padecen una mezcla de conceptos y puntos de vista. Para llegar a ser verdadero se requieren diferenciaciones [...] Al final, el origen de eso que denominamos culpa reside en algo general”, p. 51. Sobre las distintas culpas, este autor entiende por culpa criminal a aquella que se deriva de “acciones demostrables objetivamente que infringen leyes inequívocas”; por culpa política la que se origina en los actos “de los estadistas y de la ciudadanía de un Estado”; por culpa moral, la que deviene de “todas las acciones que llevo a cabo, incluidas las políticas y las militares”, por lo que el principio de “obediencia debida” no es algo que pueda oponerse absolutamente para absolverse, y, por último, por culpa metafísica, la que se relaciona con la “solidaridad” y que hace responsable a cada uno por “todo el agravio” y “toda la injusticia” del mundo, cuando pudiendo hacer algo para evitarlo lo omitimos, pp. 53-54.

culpa”¹⁹, hace un análisis de este tema del derecho, fundamentalmente referido al “delito culposo”, en donde pone en evidencia la vinculación de la responsabilidad con conceptos como negligencia, imprudencia, impericia e inobservancia de disposiciones legales. Kant²⁰ fue concreto al definir la culpa como “una transgresión *no intencionada* que, sin embargo, puede imputarse”, distinguiéndola de la transgresión *intencionada* “(la que está ligada a la conciencia de ser una transgresión)”, la cual “se llama *delito (dolus)*”. Para Hegel²¹, la culpa sólo nace de las consecuencias (fin) del acto que a voluntad se quería producir.

Por lo que hace al tema de la corrupción, si bien es un fenómeno tan viejo que se ha llamado “la segunda profesión más antigua del mundo”, en los últimos años ha adquirido gran notoriedad, se ha puesto de moda, y ha sido analizado (y denunciado) por muchos autores²². La culpa, lo mismo que la corrupción, se confunde con responsabilidad, ambos se entienden muchas veces como sinónimos, pero también, culpa y corrupción, como causa de responsabilidad. El

¹⁹ Altavilla, Enrico, *La culpa. El delito culposo, sus repercusiones civiles, su análisis psicológico*, Bogotá, Editorial Temis, 1987. Vid. también: Reyes Echandía, Alfonso, *Culpabilidad*, Bogotá, Editorial Temis, 1997. En la responsabilidad civil, la culpa viene a ser uno de sus elementos constitutivos (el hecho ilícito, “dato característico de la responsabilidad civil”, es la conducta dolosa o culposa que provoca un daño o perjuicio que debe ser reparado), esto es, causa, debidamente demostrada, del daño causado; vid.: “Responsabilidad civil”, Galindo Garfias, Ignacio, en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM-IIJ, 1992, pp. 2826-2828.

²⁰ *La metafísica de las...*, op. cit., p. 30.

²¹ Hegel, G. F., *Filosofía del Derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, (Col. Nuestros Clásicos No. 51), p. 127: “[...] la acción, en tanto asentada en la existencia externa que se desenvuelve por todos sus lados de acuerdo a su conexión con la necesidad exterior, tiene múltiples consecuencias. Las consecuencias, como la imagen que tiene por ánima el fin de la acción, constituyen el *suum* (lo inherente de la acción); pero, al mismo tiempo, la acción como fin puesto en la exterioridad, es entregada a merced de las fuerzas externas, que vinculan a ella algo completamente distinto de lo que ella es para sí, y la arrastran a consecuencias lejanas, extrañas. Es justamente un derecho de la voluntad el imputar a sí solamente la primera cosa, porque ella sólo está en su propósito.”

²² Vid., entre los más importantes: Laporta, Francisco J. y Silvina Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997; Rose-Ackerman, Susan, *Corruption. A Study in Political Economy*, New York, Academic Press, 1978, y *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reformas* [1999], Madrid, Siglo XXI de España, 2000; Thompson, Dennis F., *La ética política y el ejercicio de los cargos públicos*, op. cit.; Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1994; Elliot, Kimberly Ann (ed.), *La corrupción en la economía global*, México, Editorial Limusa, 2001; RAZ, Joseph, *La ética en el ámbito público*, Barcelona, Gedisa, 001; Malem Seña, Jorge F., *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona, Gedisa, 2002. (Además, la bibliografía presentada en cada una de estas obras es abundante y rica).

concepto de culpa no habrá que confundirlo con *culpabilidad*, sino considerarlo como una de sus especies, al lado del dolo y de la preterintencionalidad. Hay otros conceptos hermanados con la responsabilidad y la rendición de cuentas, que no habrá que perder de vista en la configuración de un sistema de responsabilidades, como *control* (auditoría, supervisión, inspección, vigilancia, revisión), *evaluación*, *seguimiento*, *excusas*, *castigo*, *sanción*, *premio*, *agravantes*, *atenuantes*, *desobediencia*, *reparación* (compensación, indemnización) y los *valores* y *disvalores* que animan la conducta del agente o que se afectan con el resultado, todos ellos conceptos relacionados con la función de detectar, calificar y retribuir las conductas constitutivas de responsabilidad.

Responder, según Joaquín Escriche²³, significa “replicar a un pedimento o alegato”, o bien, “ser o hacerse responsable de alguna cosa, salir por fiador, abonar a otro. Viene de la palabra latina *respondere*, que suele tomarse en esta segunda significación, como si se dijese *pro alio spondere*” (responder por otro). Por tanto, para Escriche, *responsable* es “el que está obligado a responder o satisfacer por algún cargo; y el que ha salido por garante o fiador de otro”, y *responsabilidad*, “la obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro cualquier pérdida o daño que se hubiere causado a un tercero”. Escriche inscribe los significados de este término en el derecho y, en todo caso, los asimila a obligación, esto es, la responsabilidad como obligación.

Varios significados de la responsabilidad provienen de concebirla antes de la realización de la acción; así mismo, tiene otros sentidos tras la exteriorización de la conducta y si ésta fue exitosa, debe premiarse puesto que tiene “mérito”, pero si fue fallida, entonces debe castigarse, ya que se presume la existencia de “culpa”. Esto sucederá siempre que se obre responsablemente, es decir, con plena conciencia de lo que se hace. La responsabilidad que se origina posteriormente a lo que se realiza no ha implicado juicio previo ni sentencia

²³ *Diccionario razonado de legislación civil, penal comercial y forense...*, México, Miguel Ángel Porrúa en coed. con UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Congreso del estado de Guerrero, 1998.

condenatoria, no se ha establecido fehacientemente la responsabilidad, sino que sólo abre la posibilidad de ser juzgado el acto desde el exterior. Pero, en lo íntimo se ha establecido ya una “responsabilidad”, pues el que obra “ha de permanecer en la consideración de los valores que [pretendidamente] realiza o aniquila en su acción, pues de la medida de esta consideración depende, no sólo el desarrollo de su acción, sino también su responsabilidad de ella. Y aquí se abren nuevas posibilidades”²⁴.

Los valores y los desvalores pretendidos con las acciones que se emprenden son fundamentales en las decisiones que se toman. En cada acción, consciente o inconscientemente, se persiguen valores o desvalores, aunque en una visión de los mismos, éstos sean más o menos claros, ya porque se tenga suficientemente determinada la situación en que se actúa o porque ni siquiera se haya planteado. De este modo, la inseguridad y la incertidumbre del que obra se tiene que manifestar en la exteriorización de su conducta, advirtiendo o no los riesgos que pueda correr y los resultados adversos que puedan revertírsele. Esto es muy importante para la graduación de la responsabilidad de las diversas tareas (o empleos, cargos o funciones)²⁵. Pero la “responsabilidad” puede prevalecer mientras no se descargue o libere de la culpa que ella implica y, en ocasiones, ni siquiera la muerte del autor hace que desaparezca. Se extiende más allá: Judas sigue siendo responsable por la entrega de Cristo; Santa Anna, por la pérdida de más de la mitad del territorio del país; Cárdenas, por la expropiación petrolera, etcétera; “por eso –dice Ingarden- puede hacersele un proceso judicial [al agente] incluso tras su muerte en el que puede ser condenado o liberado de responsabilidad. En ambos casos ha de hacersele justicia”²⁶. Esto es así porque

²⁴ Ingarden, R., *op. cit.*, p. 35.

²⁵ *Ibidem*, p. 37: “[...] consciente de la auténtica condición valiosa del valor que pretende realizar, sólo entonces su obrar es realmente responsable y no falsificado en su alto valor moral. Todo este proceso acontece trágicamente cuando se hace patente al final que la visión del valor por el que ha luchado le indujo a error y que no tiene razón”. Se tiene que obrar, cuando se es responsable, no por recompensa alguna sino por la realización del valor adscrito a la función y en el que uno cree. Los valores ideales a que se refiere Ingarden son: justicia, libertad, arrepentimiento, misericordia, abnegación, honradez, etcétera; y los disvalores: obstinación, crueldad, malevolencia, estupidez, crudeza, brutalidad, etcétera.

²⁶ *Ibidem*, p. 52.

para determinar la responsabilidad, para hacer justicia, debe identificarse plenamente a la persona autora de la acción, del obrar²⁷.

El brillante tratadista británico, Herbert Lionel Adolphus Hart²⁸, mediante un ejemplo que se ha hecho clásico (el del capitán de un barco, p. 211), ha pretendido explicar de manera gráfica los cuatro diferentes sentidos del término responsabilidad: a) La responsabilidad-pauta de comportamiento (*Role-Responsibility*); b) La responsabilidad-causa (*Causal-Responsibility*); c) La responsabilidad-legal (*Liability-Responsibility*), y d) La responsabilidad-capacidad de tomar decisiones (*Capacity-Responsibility*).

Hart dice (pp. 211-230) que existe un amplio rango de ideas diferentes, aunque vinculadas, cubiertas por las expresiones *responsabilidad*, *responsable* y *responsable de* o *autor* o *causa de* (*responsible for*) tal como éstas son normalmente usadas dentro y fuera del derecho. Tienen estos términos muy distintos significados. Entre los cuales pueden contarse los siguientes: a) La responsabilidad como obligación propia de una situación (del capitán de un barco, del esposo, de los que tienen a su cuidado a los menores, de los médicos, etc.), todos ellos son responsables por las obligaciones propias del papel que desempeñan (*Role-Responsibility*); b) La responsabilidad-causal (*Causal-Responsibility*) o responsabilidad como factor causal (el gobierno es el responsable de la carestía; el farmacéutico, de la muerte del enfermo; el abogado, de que condenaran a un inocente por una mala defensa, etc.; todos ellos son factores causales de algo); c) La responsabilidad como responsabilidad-obligación o responsabilidad legal (*Liability-Responsibility*), que determina la pena o la indemnización para quien quebranta la ley, y d) La responsabilidad como capacidad de tomar decisiones, de tener una voluntad libre o consciente para actuar (*Capacity-Responsibility*).

²⁷ *Ibidem*, p.55: "La estricta identidad de la persona que obra es, pues, el segundo fundamento óntico de la responsabilidad [el primero es el valor], tanto del tenerla cuanto del ser hecho responsable justificadamente".

²⁸ Hart, H[erbert] L[ionel] A[dolphus], *Punishment and Responsibility. Essays in the Philosophy of Law* [1968], Oxford, Clarendon Press-Oxford, 1970, cap. IX, pp. 210-237.

A estas clases de responsabilidad establecidas por Hart, Rolando Tamayo Salmorán²⁹ las identifica: a) “Como deberes de un cargo”, b) “Como causa de un acontecimiento”, c) “Como merecimiento, reacción, respuesta” y d) “Como capacidad mental”. A esta percepción de la responsabilidad de Hart, Tamayo la identifica con “los usos modernos de ‘responsabilidad’”, a los que agrega otros dos “usos”, su “significado originario” y su “uso dogmático”, entendiendo por significado originario la vinculación de la responsabilidad con el hecho ilícito y la obligación, es decir, su uso jurídico paradigmático: como concepto de derecho penal y de derecho civil; el uso jurídico dogmático lo asimila al significado que le da la dogmática jurídica, como deber jurídico en su íntima conexión con la sanción, esto es, la responsabilidad como “obligación secundaria”, que aparece cuando lo ordenado por la norma no se cumple³⁰.

Por su parte, Pablo Larrañaga³¹ identifica, respectivamente, los cuatro significados que HART atribuye a la responsabilidad, con “‘Reponsabilidad’ como deberes y obligaciones derivados de un cargo o rol social”, “‘Responsabilidad’ como factor causal”, “‘Responsabilidad’ como sancionabilidad”, y “‘Responsabilidad’ como capacidad”. Este autor considera la responsabilidad

²⁹ Tamayo Salmorán, Rolando, *Elementos para una Teoría General del Derecho (Introducción al estudio de la Ciencia Jurídica)*, México, Editorial Themis, 2001, reimpr. de la 2ª ed., pp. 96-97.

³⁰ *Ibidem*, pp. 95-98. Este concepto de obligación secundaria no debe confundirse con la concepción de norma secundaria del Kelsen de la primera edición de la *Teoría Pura del Derecho*, cuando se refiere a las normas primaria y secundaria, entendiendo la última como la norma que establece “la conducta que evita la coacción” y por la primera la que expresa “la relación con el acto coactivo, que es esencial para el carácter jurídico de la norma”, esto es, la que destaca el acto antijurídico (pp. 59-60, de la edición de 1981 de Editora Nacional), ni tampoco con la norma o regla primaria y secundaria de Hart, que se refieren a las que prescriben “que los seres humanos hagan u omitan ciertas acciones, lo quieran o no”, es decir, que “imponen deberes” y a las que “confieren potestades, públicas o privadas” para “la creación o modificación de deberes u obligaciones” (*El concepto de derecho*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2ª ed., 1995, p. 101). En la segunda edición de la *Teoría Pura* (México, Porrúa, 1991), Kelsen afirma que la responsabilidad jurídica es “un concepto esencialmente ligado al de obligación jurídica, pero que corresponde diferenciar (...)”; la responsabilidad nace del incumplimiento de la obligación, de un hecho antijurídico; por tanto, “el responsable es el delincuente potencial” (p.133). *Vid.* la presentación que hace Tamayo de la segunda edición de la *Teoría Pura*; en que se explica el camino que han seguido las diversas traducciones al español de la *Teoría Pura*.

³¹ Larrañaga, Pablo, *El concepto de responsabilidad*, México, Fontamara, 2000, p. 99 e Introducción (pp. 15-34)

como un fenómeno social y cultural de carácter complejo y cuyo sentido ha cambiado a lo largo de la historia. De una “noción unitaria” pasó, “por la segmentación de la vida social”, a tener un significado para cada uno de los ámbitos en que se desarrolla la actividad humana; de esta forma se desagregó en responsabilidad moral, política y jurídica. La responsabilidad jurídica se desdobra en penal y civil, a las que denomina “paradigmas de responsabilidad jurídica”, y se distinguen por considerar fundamentalmente las consecuencias de derecho motivadas por la realización de conductas reprobables socialmente: el castigo en el ámbito penal, y la retribución o reparación en el campo de lo civil. La responsabilidad jurídica es analizada a trasluz de cuatro criterios: a) el tipo de ilícito cometido, b) el objetivo que se persigue con la sanción, c) los medios procesales para adscribir la sanción y d) el contenido mismo de la sanción.

Hart formula un modelo de teoría retributiva con el propósito de aclarar tres cosas: 1) Que una persona puede ser castigada “si, y sólo si”, voluntariamente ha cometido algo que moralmente es incorrecto, 2) Que ese castigo debe de algún modo coincidir, o ser equivalente, al grado de maldad de la ofensa perpetrada y 3) Que la razón de los castigos por el sufrimiento voluntariamente causado con sus actos malvados es por sí misma justa y moralmente buena. Una teoría de estas características tiene que ofrecer respuestas satisfactorias a las tres siguientes cuestiones: a) Qué clase de conducta debe ser castigada, b) Qué tan severamente y c) Con qué justificación. Esta teoría debe asegurar que el castigo sea proporcionado a la gravedad de la ofensa, que la retribución tenga como propósito la justificación del castigo, y que éste sirva como un mecanismo de prevención por el temor de volver a sufrirlo, más que como inductor de la inhibición moral, esto es, debe tender a combinar y comprometer esta teoría con el utilitarismo benthamita³².

Los distintos sentidos que adopta el término responsabilidad reflejan las diversas situaciones en que las personas pueden verse colocadas por las

³² No debe perderse de vista que Hart fue, de nuestros contemporáneos, uno de los más grandes estudiosos y conocedores de la obra del filósofo Jeremy Bentham.

circunstancias dentro de las cuales se desenvuelve su actuación. El filósofo polaco, Roman Ingarden, distingue cuatro “situaciones de responsabilidad”³³: a) “uno *tiene* la responsabilidad de algo o, dicho de otro modo, [uno] es responsable de algo” (o lo que es lo mismo, **tener** responsabilidad o **ser** responsable es algo consustancial a alguna obligación, actividad, función o cargo); b) “uno *asume* la responsabilidad de algo” (esto es, **asumir** la responsabilidad es que “el agente” reconozca que es responsable por algo que debe realizar o ha cometido); c) “uno *es hecho* responsable de algo” (o sea, **ser hecho** responsable es una condición que se impone externamente al sujeto); d) “uno *obra* responsablemente” (es decir, **obrar** responsablemente es propio del carácter de la persona). Se puede ser responsable por no haber obrado responsablemente y no asumir la responsabilidad ni ser hecho responsable (inmoralidad e impunidad). Se puede ser responsable a pesar de haber obrado responsablemente y asumir una responsabilidad sin haber sido hecho responsable (ser moral). Se puede ser responsable por no haber obrado responsablemente, no asumir la responsabilidad, pero sí ser hecho responsable (actividad coactiva del Estado), etc. Las diferentes situaciones de responsabilidad son independientes aunque parece existir entre ellas una esencial conexión de sentido. Cuando se obra responsablemente se tiene en mayor medida la responsabilidad de la acción realizada. Obrar responsablemente es tener conciencia de lo que se hace y, por ello, ser mayormente responsable.

¿Sólo se es responsable cuando se obra con atención, diligencia y cuidado, es decir, responsablemente? ¿Está aquí el problema de la culpa a que se refiere el derecho? No, dice Ingarden: obrar irresponsablemente, sin preocupación de que al obrar se es responsable, no significa que no haya responsabilidad, sino que ésta es aún mayor, por haber obrado despreocupadamente.

Es importante el planteamiento que hace Paul Ricoeur de reconstruir el concepto responsabilidad a partir de su significación en el derecho civil como

³³ Ingarden, R., *Sobre la responsabilidad*, op. cit., p. 15.

obligación de reparar daños y perjuicios, porque de este proceso parece advertirse la tendencia de que la responsabilidad pierda su identificación con la falta y se le asimile a otros como solidaridad, seguridad y riesgo, lo que puede conducir a “una total des-responsabilización de la acción”³⁴ y llegar al extremo de considerar a alguien “responsable, pero no culpable”. En este movimiento se desnuda la orientación patrimonialista del derecho en la que el objetivo no es sino salvaguardar la propiedad, dejando de lado el contenido mismo de la conducta humana, su motivación y finalidad. Pero el significado de responsabilidad no se circunscribe meramente al castigo (derecho penal) o a la reparación (derecho civil), sino que “entraña una diversidad de complementos”, de los que resulta que somos responsables de nosotros y de los demás, es decir, que “somos responsables de todo y de todos”³⁵.

Dentro de este complejo conceptual hemos de hacer una distinción para efectos de nuestra investigación; sólo nos referiremos a la responsabilidad del Estado y de los servidores públicos, es decir, a la responsabilidad pública.

El brillante tratadista francés, León Duguit, explica que, en su origen, el reconocimiento de la responsabilidad del Estado implicaba la separación de la dualidad soberanía-irresponsabilidad, y entender a la responsabilidad como una institución jurídica que no contradecía el concepto de soberanía. Dice Duguit que “en la doctrina tradicional la noción de responsabilidad implica siempre la idea de culpa, es decir, la idea de una regla violada sea ésta una regla de moral o una regla de derecho: responsabilidad moral en el primer caso, responsabilidad jurídica en el segundo. Las nociones de responsabilidad y de culpa implican, se nota fácilmente, la existencia de una persona dotada de voluntad consciente, o si se quiere de una voluntad libre [...]. En una palabra: toda cuestión de

³⁴ Ricoeur, P., *op. cit.*, pp. 63-64; justifica la vuelta al significado de responsabilidad en el derecho, en la “firmeza de la definición jurídica desde principios del siglo XIX” y en la “ausencia de ancestros filosóficos atestiguados del mismo nombre”, p. 50.

³⁵ *Ibidem*, pp. 49-50. Dentro de los diversos sentidos, pueden mencionarse “ocuparse de ciertos deberes, asumir ciertas cargas, mantener ciertos compromisos. En resumen, es una obligación de hacer que excede el cuadro de la reparación y el castigo”, p. 50.

responsabilidad es una cuestión de imputabilidad”³⁶. La moderna teoría de la responsabilidad pública (moderna para la época [1921] en que Duguit publicó *Las transformaciones del derecho público*), decía este autor que a juzgar por las decisiones de la jurisprudencia, “la responsabilidad del Estado no se refiere en modo alguno a la idea de la culpa [...]. No se trata de una responsabilidad que se refiera a una imputabilidad, sino solamente de saber cuál es el patrimonio que soporta definitivamente el riesgo del daño ocasionado por el funcionamiento de un servicio público”³⁷. Sin embargo, Duguit dice que con sus afirmaciones respecto a la transformación de la institución de la responsabilidad pública, no implican “que la responsabilidad por culpa haya desaparecido o deba desaparecer del Derecho moderno”³⁸

Lo anterior muestra, primero, que la responsabilidad pública empieza por ser responsabilidad patrimonial del Estado, tal vez la única razón, o la de más peso, para eliminar la irresponsabilidad del Estado, lo que muestra el enorme respeto que los franceses tienen por la propiedad, y su protección y defensa se considera como una garantía constitucional de primer orden, al lado de la vida y la libertad. Segundo, que su “derecho político”, su derecho público, carente aún de un bagaje conceptual propio, debe apoyarse en las instituciones del derecho privado, particularmente en este caso, tal influencia se muestra en la evolución de la institución jurídica, al pasar de una teoría subjetiva o de la culpa, a una teoría objetiva o del riesgo. Tercero, la responsabilidad del Estado queda, en un principio, limitada a lo patrimonial, pero deja abierto el camino para que se reconozca en otras áreas no estrictamente vinculadas con la propiedad. La irresponsabilidad del Estado se había derrumbado y el concepto de soberanía debía de transformarse en consecuencia, proceso que en la actualidad prosigue sin que se alcance a prever el desenlace final.

³⁶ Duguit, León, *Las transformaciones del derecho (público y privado)*, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1975, p. 138.

³⁷ *Ibidem*, p. 139.

³⁸ *Idem*, p. 139.

4. Concepto de responsabilidad

Hemos visto ya las dificultades que entraña una definición unívoca del concepto responsabilidad, pues los diversos sentidos del término hacen vana la pretensión de contar con tal determinación. El lenguaje común es el primer informador de los distintos sentidos que pueden darse en su uso cotidiano a este término y las disciplinas que se sirven del mismo lo confirman. Para los propósitos de este trabajo se omitirán sus distintos significados y nos circunscribiremos al concepto de responsabilidad jurídica, entendiendo por ella, las conductas que incumplen obligaciones y abren el camino a la imposición de las sanciones o penas contenidas en las distintas disposiciones jurídicas. Pero no nos referiremos a la conducta de todos los individuos, sino sólo a la de aquellos que caen dentro de los supuestos que definen al servidor público. A esto denominaremos responsabilidad jurídica pública o, más brevemente, responsabilidad pública. Esta responsabilidad jurídica de los servidores públicos la diferenciaremos en paradigmática o estrictamente jurídica (responsabilidad civil y penal) y jurídica atípica o por asimilación (política y administrativa).

Tal vez sorprenda al lector la reducción a la responsabilidad jurídica de estas dos mencionadas en último lugar, pero hemos seguido el criterio de que la responsabilidad política es la que se sanciona o castiga con medidas que corresponden estrictamente a la práctica de la política (no ser ratificado en el cargo por el voto, no ser votado de nuevo, no volver a ser candidato, descrédito, pérdida de confianza, rechazo popular o por determinados estratos de la población, entre otras) y la responsabilidad administrativa la que se sanciona por la autoridad administrativa por violación de obligaciones consideradas en diversas disposiciones administrativas que por su escasa relevancia no ameritan la instauración de procesos administrativos disciplinarios, esto es, que admite actos disciplinarios sin perjuicio de lo dispuesto por las leyes laborales y de responsabilidades de los servidores públicos.

Si analizamos el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) y el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), se observa que las conductas y el incumplimiento de las obligaciones referidas en ellos implican disposiciones que forman parte de la Constitución federal y de leyes diversas, es decir, que se trata de actos y omisiones que son verdaderos atentados a la legalidad, por lo que creemos justificado considerar ambas responsabilidades (política y administrativa) como jurídicas. Y no son pocos los que consideran que realmente ambas categorías de responsabilidad pueden quedar contempladas en el articulado del código penal³⁹, determinando adecuadamente, los tipos correspondientes, y, en lo que cabe, en el código civil. De esta forma hemos considerado que las cuatro clases de responsabilidades a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución tienen carácter jurídico, y a ellas se refiere nuestro trabajo como responsabilidad jurídica pública.

Entenderemos por responsabilidad pública la situación jurídica en que se coloca un servidor público como consecuencia del incumplimiento (o la violación) de una obligación pública establecida en una disposición jurídica, incumplimiento (o violación) que deberá ser probado en juicio seguido ante las autoridades competentes y con las formalidades esenciales del procedimiento, y al que recaerá una determinada sanción. En este sentido, la conducta que incumpla (o viole) una obligación será la causa de la responsabilidad y la sanción su

³⁹ Ya el Código Penal de 1872, en su Título Décimo, "Atentados contra las Garantías Constitucionales", se agrupaban muchos de los considerados en el artículo 7° de LFRSP, que además se trata de delitos en los que pueden incurrir no sólo los servidores públicos sino todos los individuos capaces jurídicamente. El Código Penal de 1929 es más claro en este sentido y el parecido de su artículo 594 con el 7° de la LFRSP es indudable. El Código Penal de 1931 significó un retroceso, pues no definió con precisión los delitos de los altos funcionarios como sí lo habían hecho los de 1872 y 1929. *Vid.*: Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos. Antecedentes y leyes vigentes en México*, México, Editorial Porrúa, 1982, Capítulo II, pp. 21-35. En este sentido, la reforma al sistema de responsabilidades de los servidores públicos de 1982 significó una válvula de escape de la impunidad al retirar la jurisdicción de la Procuraduría General de la República en la investigación de estas conductas y estos hechos. Su justificación fue la escasa actividad de esta dependencia en la persecución de estos hechos antijurídicos, lo que bien se hubiera subsanado con la voluntad proveniente del vértice de nuestra política de entonces. Ahora que las cosas han cambiado en este sentido, con el debilitamiento de la Presidencia de la República y el fortalecimiento de la división de poderes, el antiguo sistema sería factible mediante el otorgamiento de autonomía a la instancia de procuración de justicia.

consecuencia. Llamaremos sistema de responsabilidades públicas a los elementos jurídicos (marco jurídico regulador, órganos participantes, funciones, procedimientos a substanciarse, etcétera) que intervienen en la determinación, mediante la investigación y acopio de las pruebas correspondientes, del incumplimiento (o violación) de las obligaciones a cargo de los servidores públicos, así como al procedimiento (penal, político, administrativo disciplinario y patrimonial) en que se examinarán las circunstancias en que ocurrió la conducta que se juzga, las pruebas, excepciones y alegatos, y, en su caso, la imposición de las sanciones respectivas para ser aplicadas por las autoridades competentes. Esta definición provisoria es aplicable tanto al sistema de responsabilidades públicas federales como a los establecidos en las diferentes entidades federativas para las responsabilidades locales, dada la organización política federal de nuestro país⁴⁰. En el presente estudio sólo me referiré, a menos que se diga lo contrario, al sistema de responsabilidades públicas federales.

En esta definición de trabajo encontramos los siguientes elementos: primero, el reconocimiento de deberes (funciones, actividades, tareas) que el servidor público tiene la obligación jurídica y moral de observar; segundo, ante el hecho de la imperfección humana, la posibilidad de que esos deberes puedan dejarse de cumplir; tercero, que, en efecto, la conducta contraria a dichas obligaciones atente contra los intereses de la sociedad, del sistema político, de la administración y de los particulares; cuarto, frente a la conducta irregular deberá someterse al infractor a un procedimiento disciplinario o sancionador en el cual se ventilen las conductas y los hechos irregulares, se compruebe la existencia de la conducta antijurídica y se determine la sanción o pena correspondiente, y quinto, la aplicación de las sanciones o penas por las autoridades competentes. Esta copia fundamental de elementos es lo que en este trabajo denominé sistema de responsabilidades públicas.

⁴⁰ El artículo 109 constitucional dispone que el Congreso Federal y los congresos locales expedirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, leyes de responsabilidades de los servidores públicos que establecerán sus correspondientes sistemas de responsabilidades públicas.

De este cuadro de elementos integrantes de la situación jurídica de la responsabilidad pública, se desprende la necesidad de precisar y examinar diversos conceptos, como servidor público, las obligaciones y deberes del servidor público, las conductas irregulares, los procedimientos disciplinarios y sancionadores, los medios de defensa (intraprocesales y extraprocesales), las sanciones, los criterios para calificar la gravedad de éstas, las autoridades responsables de substanciar los procedimientos y las que deben aplicarlas, otras medidas administrativas como coadyuvantes de la garantía de la integridad de la conducta del servidor público y otros, de los cuales nos ocuparemos en seguida.

4.1. Sujetos de responsabilidad pública (servidores públicos)

El primer elemento que debe analizarse es el relativo a los sujetos de responsabilidad pública, esto es, los representantes del Estado y éste mismo, el que siendo una abstracción construida por el hombre requiere de personas concretas para desarrollar sus actividades y a través de ellas emitir su voluntad. El artículo 108 del Título Cuarto de la Constitución Federal dispone que para los efectos de responsabilidad se consideran sujetos de la misma todos los servidores públicos [funcionarios y empleados] que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal y en la del Distrito Federal; todos los que presten servicios en cargos federales de elección, con excepción del presidente de la República, quien durante su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común; todos los miembros de los poderes judiciales Federal y del Distrito Federal, así como los de los llamados órganos constitucionales autónomos. Además, los gobernadores y miembros de los poderes Legislativo y Judicial de las entidades federativas serán tenidos como sujetos de responsabilidad federal por violaciones a la Constitución y leyes federales y por el manejo de recursos federales. En lo relativo a la responsabilidad patrimonial del Estado, son sujetos de responsabilidad los entes públicos federales que, en términos del artículo 2º

de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, son los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal. Los entes públicos federales podrán repetir de los servidores públicos el pago de indemnizaciones que hayan realizado, si en el procedimiento administrativo disciplinario que se les aplique resultan con responsabilidad por falta administrativa grave.

A estos funcionarios y empleados el artículo 108 constitucional los reconoce, para efectos de responsabilidad, con el nombre genérico de servidores públicos, aún cuando la Carta Magna sigue haciendo referencia a diferentes especies de denominaciones como, por ejemplo, funcionarios (art. 3º, frac. VIII), funcionarios y empleados (artículos 8º y 108), altos funcionarios (art. 72, inciso j), empleados superiores (art. 89, frac. II), trabajadores (art. 123, Apartado B). El nombre de servidores públicos (establecido por el art. 108 citado) es un género que incluye diversas especies: a) los servidores públicos sujetos de responsabilidad política (que son los referidos por el artículo 110 constitucional), y b) los servidores públicos sujetos de responsabilidad administrativa, civil y penal. Esta clasificación, por tanto, deja sin contemplar otras especies que sirven para otros propósitos relacionados con la función pública, como son las consideradas en el artículo 5º constitucional, la legislación laboral y la del servicio profesional de carrera, entre otras disposiciones jurídicas.

4.2. Obligaciones o conductas de los servidores públicos

El sistema de responsabilidades públicas considera las conductas y las obligaciones que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones y cuyo apartamiento de ellas configura causales para la substanciación de procedimientos que determinan la responsabilidad pública en que hayan incurrido y, en su caso, las sanciones correspondientes.

Tales conductas y obligaciones están señaladas en los respectivos cuerpos jurídicos que regulan los comportamientos de orden civil, penal, político o administrativo, y a los que haremos mención pormenorizada en los capítulos respectivos de esta investigación. Por ahora diremos que las conductas de orden civil y penal están reguladas por los respectivos códigos, aunque ahora el Código Civil Federal ha dejado de ocuparse, a partir del 1° de enero de 2005 en que entró en vigor la ley respectiva, de la responsabilidad patrimonial del Estado, pues en esa fecha quedó derogado el artículo 1927, y por lo que hace al Código Penal Federal, continúa la práctica de la declaración de procedencia que deberá hacer la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra alguno de los servidores públicos considerados en el artículo 111 constitucional.

Las conductas antijurídicas tipificadas en la ley penal federal como delitos se encuentran en el Título Décimo (*Delitos cometidos por servidores públicos*), artículos 214-224, Título decimoprimer (i>Delitos cometidos [por servidores públicos] contra la administración de justicia), artículos 225 y 226. No debe perderse de vista que la responsabilidad penal del servidor público ocurre de dos maneras: como agravante de un delito por su condición de servidor público, pero que cualquier ciudadano puede cometer, y como delito del que sólo un servidor público puede ser autor⁴¹. Por lo que respecta a las conductas de carácter político y administrativo, las primeras, se encuentran consideradas en el artículo 7° de la LFRSP, y las de índole administrativa en esta ley citada (artículo 47), “para los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal”⁴², y la LFRASP (artículo 8°) para los que designa como “servidores públicos federales”.

Prácticamente, lo novedoso del sistema de responsabilidades públicas establecido en el Título Cuarto de la Constitución General, en 1982, es la

⁴¹ Gabino Fraga, en su *Derecho Administrativo* (México, Editorial Porrúa, 1992, 31ª ed.), ha señalado que “la responsabilidad penal de los funcionarios o empleados tiene lugar por delitos que sólo con esa calidad se pueden cometer, o bien por actos en los que se considera como un agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública”, p. 140.

⁴² Artículo Segundo Transitorio, párrafo segundo, de la LFRASP.

incorporación de la responsabilidad administrativa, y, en 2002, la responsabilidad patrimonial del Estado, aunque adopta la responsabilidad política que ya provenía de la Constitución de 1857. Lo que caracteriza a la conducta política del servidor público, en actos u omisiones, es que ésta redunde “en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho” (artículo 109, frac. I); a la conducta administrativa, en actos u omisiones, es que ésta se despliegue dentro de un cuadro de “legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia” (artículo 109, fracc. III); y a la responsabilidad patrimonial del Estado es que su conducta, expresada a través de sus servidores públicos, sea “irregular” y “cause daños en los bienes o derechos de los particulares”, y su responsabilidad será “objetiva y directa” (artículo 113, párrafo segundo).

4.3. Procedimientos de responsabilidades públicas

Antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE), las responsabilidades por daños y perjuicios del Estado y de sus servidores eran jurisdicción civil y administrativa, pero al ocurrir la nueva regulación, la jurisdicción civil es, a nuestro juicio, retirada de esta materia⁴³ y prevalece la administrativa en sus vertientes de contencioso administrativo y de procedimiento administrativo, aunque el contenido del artículo 23 de la LFRPE, resulta confuso; en su oportunidad abundaremos sobre esta consideración. A los procedimientos penal, político y administrativo, a los que se refiere el artículo 109 constitucional, para establecer las correspondientes responsabilidades y, en su caso, las sanciones que deban determinarse, no habrá que agregar el nuevo procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado. En dicho artículo se establece que los procedimientos penal, político y administrativo “se desarrollarán autónomamente”, pero la reforma del artículo 113, por adición del párrafo segundo, no dio lugar a la adición del 109 en este sentido; por lo tanto, este procedimiento recién creado no puede ser autónomo e independiente y así lo

⁴³ ¿Puede seguirse hablando que la responsabilidad patrimonial del Estado y de sus servidores públicos sigue siendo de carácter civil o privado, cuando ya existe una Ley específica que la regula es de orden público e interés general?

confirma el artículo 34 de LFRPE cuando afirma que el juicio de responsabilidad patrimonial del Estado “interrumpirá los plazos de prescripción para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos, los cuales se reanudarán cuando quede firme la resolución o sentencia definitiva que al efecto se dicte en el primero de los procedimientos mencionados”.

El mismo artículo 109 señala, además, que “no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”, es decir, no deberá haber contraposición al principio de *non bis in idem*. Este punto en particular es una cuestión que amerita un análisis más detenido para estar en posibilidad de determinar si las leyes reglamentarias del Título Cuarto constitucional y el Código Penal Federal han observado fielmente este principio. Dicho examen lo haremos una vez que se halla practicado el propio de las responsabilidades políticas, administrativas y penales, y el estudio de cada una en particular permita un conocimiento de las conductas que se juzgan y la comparación de si una misma de ellas no se encuentra considerada al mismo tiempo como delito, irregularidad política e infracción administrativa.

4.4. Autoridades responsables (prescripción de la facultad sancionadora)

Las autoridades encargadas de aplicar las leyes en materia de responsabilidades públicas se dividen según la responsabilidad particular de que se trata. La responsabilidad penal es jurisdicción de los jueces y tribunales del Poder Judicial Federal; la política, del Congreso de la Unión. La responsabilidad administrativa, en el Poder Legislativo Federal: las Cámaras de Senadores y Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia, según lo determinen sus ordenamientos; en el Poder Judicial Federal: el Consejo de la Judicatura Federal, con excepción de la Suprema Corte de la Nación (en los términos que establezcan sus propias disposiciones); en la Administración Pública Federal: la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los tribunales del trabajo y agrarios, cada uno de los órganos constitucionales

autónomos y aquellos otros que expresamente determinen las leyes, como los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial locales del Gobierno del Distrito Federal⁴⁴.

4.5. Sanciones

La sanción es una reacción contra la conducta infractora, contra la práctica social, política o administrativa que se aparta de lo que sociedad, el sistema político y la administración consideran necesarias para el mantenimiento de la convivencia pacífica entre los miembros de la comunidad; es un medio de restablecimiento de la ruptura del orden jurídico. Las sanciones a imponerse a un servidor público que resulte responsable en un juicio político son las de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, inhabilitación que puede ir desde un año hasta veinte años (artículos 110 constitucional y 8° de la LFRSP). Las sanciones administrativas que se impongan a los servidores públicos responsables en los procedimientos administrativos disciplinarios se encuentran dispuestas en los artículos 13 de la LFRASP para los servidores públicos federales y 53 de la LFRSP para los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal. Las sanciones contempladas en el primer artículo citado desarrollan y mejoran al viejo artículo 53. Las sanciones administrativas, según este artículo 13, son:

- a) Amonestación pública o privada;
- b) Suspensión del empleo cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- c) Destitución del puesto;

⁴⁴ El artículo 3° de la LFRASP señala también a la Auditoría Superior de la Federación, pero su Ley Orgánica (Ley de Fiscalización Superior de la Federación) en su artículo 45, sólo le otorga facultades, frac. I, para fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias por daños a la hacienda pública federal y al patrimonio de los entes públicos federales, y, frac. II, para promover ante autoridades competentes el fincamiento de las otras responsabilidades. Por lo que hace a la aplicación de la LFRASP, ésta es una facultad de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados (artículo 92, fracs. III y IV).

- d) Sanción económica por hasta 3 veces el beneficio obtenido o los daños y perjuicios causados; e
- e) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, la que podrá imponerse por períodos que van desde 6 meses hasta 20 años, dependiendo de la gravedad de las causas que la provoquen.

El artículo 53 de la LFRSP establece para los servidores públicos de los órganos locales del Gobierno del Distrito Federal, las mismas sanciones administrativas, con la salvedad de que debe agregarse el apercibimiento público y privado; modificarse la sanción económica, que se fija, de manera inconstitucional, en 2 tantos de los lucros obtenidos y de los daños y perjuicios causados; no se determina duración para la suspensión, y la inhabilitación se establece por un período desde un año hasta 20 años.

Las sanciones penales pueden ser las de prisión (dependiendo del delito, desde 3 días hasta 40 años), multa (según sea el delito, desde 30 hasta 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito), destitución e inhabilitación (dependiendo del delito, de 2 hasta 14 años). Además, cuando se trate de los delitos de abuso de autoridad, intimidación y cohecho, si los servidores públicos que los cometan son miembros de una corporación policíaca, aduanera o migratoria, las penas les serán aumentadas hasta en una mitad y se les destituirá e inhabilitará por uno a 8 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

4.6. Medios de impugnación intraprocesales y extraprocesales

La teoría de la impugnación se ocupa del estudio de los medios que la ley pone a disposición del ciudadano o administrado para atacar los actos de las autoridades administrativas, judiciales y legislativas que les causan agravios o molestias. Se funda en el hecho cierto de la falibilidad de los seres humanos en las decisiones que toman; en la duda responsable de los ciudadanos acerca de la

corrección con que las autoridades aplican las disposiciones jurídicas en las resoluciones de los asuntos bajo su competencia, que los afectan de manera directa y, en consecuencia, las resisten activamente. Esto significa que la impugnación es posible sólo frente a actos resistibles de las autoridades, al contrario de lo que ocurre con los actos irresistibles, como los intangibles que adquieren la autoridad de *cosa juzgada*. Son, pues, medios de defensa del ciudadano. Estos medios de impugnación se dividen en dos clases: los que ocurren dentro del mismo proceso (intraprocesales) y los que constituyen procesos independientes o autónomos (extraprocesales), algunos de los cuales son llamados, por eso, juicios o procesos extraordinarios.

En nuestro caso concreto de la responsabilidad pública, contra las sentencias penales, la ley procesal penal federal considera cuatro medios de impugnación intraprocesal o recursos: de revocación, de apelación, de denegada apelación y de queja; son revocables sólo los autos no apelables; son apelables ante el superior, las resoluciones en las que se alegue que no se aplicó la ley debida o se aplicó inexactamente, que las pruebas no fueron valoradas en forma correcta, que los hechos fueron alterados y que se emitieron sin la motivación y el fundamento debidos. El recurso de denegada apelación consiste, como su nombre lo indica, en la impugnación de la denegación de una apelación, o se conceda sólo en efecto devolutivo siendo procedente también el suspensivo. La queja es el recurso contra los jueces de distrito por desarrollar conductas omisivas contrarias al procedimiento legalmente establecido en perjuicio del recurrente. Existe, además, el medio de impugnación extraprocesal constituido por el juicio de garantías o juicio extraordinario de amparo; en este mismo juicio constitucional, la Ley de Amparo considera tres recursos intraprocesales: los recursos de revisión (art. 83, 84 y 85 de la Ley de Amparo), queja (art. 96 de la misma ley) y reclamación (art. 103 de la ley de la materia).

En la responsabilidad administrativa, el único medio de impugnación intraprocesal que contemplan las leyes de la materia es el recurso de revocación y

como medios de impugnación extraprocesal considera los juicios autónomos del contencioso administrativo y de garantías. En el juicio contencioso administrativo a su vez se reconocen dos recursos o medios de impugnación intraprocesales: el de reclamación y el de revisión que se interponen contra actos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el primero ante el propio tribunal y, el otro, únicamente por la autoridad demandada en el juicio de nulidad o de anulación, llamado también de ilegitimidad, ante el Tribunal Colegiado de Circuito. De los recursos admitidos en el juicio de amparo ya los hemos señalado al referirnos a las impugnaciones de las sentencias penales contra servidores públicos por delitos cometidos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Por último, contra las sentencias del juicio político no existen medios de impugnación porque “las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables” (art. 110 constitucional).

4.7. Registro patrimonial: instrumento preventivo de detección y control de conductas infractoras y delictivas

Las diferentes autoridades responsables de la aplicación de las leyes de la materia han establecido un registro del comportamiento patrimonial de los servidores públicos federales y del Gobierno del Distrito Federal con el propósito de observar su evolución y si ésta ha ocurrido dentro de los márgenes permitidos por sus ingresos legales demostrables. Este es un medio preventivo de responsabilidad de los servidores públicos y los informes o declaraciones iniciales (cuando ingresan a un cargo), anuales (todos los años en el mes de mayo) y finales (al término o conclusión de su encargo) que sobre su patrimonio tienen que rendir y, al mismo tiempo, es también una de las obligaciones entre las dispuestas en los artículos 8 y 47 de las leyes de la materia, que los servidores públicos deben observar para evitar el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.

5. Estado de Derecho y responsabilidad pública

Es innegable que en la base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra el Estado de Derecho, pero a la vez éste es influido por aquél. Sin la posibilidad de que los servidores públicos se obliguen a responder por sus actos en el ejercicio de la función pública, el Estado de Derecho se evidencia en uno de sus aspectos más sensibles: en el del sometimiento a la ley de quienes se desempeñan como representantes del poder. El brillante tratadista alemán Otto Mayer ha sostenido que el concepto de Estado de Derecho “indica lo que se exige del Estado; es necesario que en todo lugar y momento donde su actividad puede producir efectos en otras personas (sus súbditos), exista un orden regulado por el derecho; o como expresa la fórmula, que se ha considerado unánimemente como la mejor para exteriorizar este pensamiento, el Estado debe ‘fijar y delimitar exactamente los derroteros y confines de su actividad, así como la esfera de libertad de sus ciudadanos, *conforme a derecho*”⁴⁵.

Si, como se enseña, dice Kelsen, el Estado de Derecho es aquel Estado que “crea el Derecho, ‘su’ Derecho, el orden jurídico objetivo, para luego someterse él mismo a este orden, es decir, para obligarse y facultarse en su propio Derecho”⁴⁶, entonces, deviene Estado de Derecho y sus representantes y, en especial, los integrantes de la administración pública deben quedar sujetos a su ley. El concepto de Estado de Derecho es de origen alemán y se acuñó antes de

⁴⁵ Mayer, Otto, *Derecho Administrativo Alemán*, 4 t., Buenos Aires, Editorial Depalma, 1949, t. I, p. 79.

⁴⁶ Kelsen, Hans, *La Teoría Pura del Derecho. Introducción a la problemática científica del Derecho*, México, Editora Nacional, 1981, p. 155. En la Segunda Edición de la *Teoría Pura* (México, Porrúa, 1991), en la página 315, Kelsen diría “que un Estado no sujeto a derecho es impensable”, ya que “todo Estado es un Estado de derecho”, concepto que se emplea “para designar cierto tipo de Estado, a saber aquel que corresponde a las exigencias de la democracia y de la seguridad jurídica. ‘Estado de Derecho’, en este sentido, es un orden judicial y la administración está regida por leyes, es decir, por normas generales, dictadas por un parlamento elegido por el pueblo, con o sin participación de un jefe del Estado situado en la cúspide del gobierno, siendo los miembros del gobierno responsables de sus actos, los tribunales independientes y encontrándose garantizados ciertos derechos y libertades de los ciudadanos en especial, la libertad de creencia y de conciencia y la libertad de expresión”.

que la realidad que designa existiera de manera acabada⁴⁷. Su indiscutible naturaleza ideológica hace de él un concepto sumamente variable en el tiempo y la geografía, de tal suerte que sus diversos significados son producto de la evolución social, así como de los propósitos e intereses de los países y de la consecuente actualización de su orden jurídico. Hasta no hace mucho había acuerdo, sin embargo, de que el Estado liberal de Derecho había dejado su sitio al Estado social de Derecho, pero ante los cambios operados a partir de los años ochenta del siglo pasado, que llevaron a un retraimiento del Estado en favor de los particulares, resulta difícil sostener que el Estado de Derecho continúe siendo social.

De ahí que Estado de Derecho es un Estado obligado y facultado por el Derecho, o como señala Carl Schmitt, “todo Estado que respete sin condiciones el Derecho objetivo vigente y los derechos subjetivos que existan. [Lo que] significaría legitimar y eternizar el *status quo* vigente [...] El concepto del Estado burgués de Derecho recibe un sentido preciso cuando [...] se establecen ciertos criterios orgánicos y se sostienen como característicos del verdadero Estado de Derecho. El fundamento general de la organización sigue siendo, naturalmente, el principio de la distinción de poderes”, pero de este principio general se desprenden otras consecuencias, y únicamente “valdrá como Estado de Derecho aquel en que no pueden intentarse injerencias en la esfera de la libertad individual, sino *a base de una ley*; por lo tanto, sólo aquel Estado cuya Administración esté dominada, según la expresión de O. Mayer, por la ‘reserva’ y ‘preeminencia’ de la ley”. Es decir, aquel Estado “cuya actividad total quede comprendida, sin residuo,

⁴⁷ Vid. Mayer, Otto, *op. cit.*, t. I, p. 78. En 1895, Otto Mayer señaló que “la palabra [*Rechtsstaat*] se introdujo [al alemán] en el momento en que los espíritus comenzaban a fermentar. Ella debía designar una cosa que no existía todavía, que en todo caso no se hallaba terminada, que debía llegar a ser. Su significado lo vemos variar singularmente, porque cada uno desea introducir su ideal jurídico”. El mismo Mayer (p. 83) señala que se equivocan quienes reivindican esta idea para el derecho alemán, pues es común en las naciones europeas y, en particular, en Francia; *vid. también Böckenförde, Ernst Wolfgang, Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid, Editorial Trotta, 2000, p. 18: “El término ‘Estado de Derecho’ es una construcción lingüística y una acuñación conceptual propia del espacio lingüístico alemán que no tiene correlatos exactos en otros idiomas”. Quien la introduce de plano “en la discusión sobre la política y el derecho del Estado” fue Robert von Mohl (1829), aunque ya la habían empleado con anterioridad Carl Th. Welter (1813) y Christoph Freiherr von Aretin (1824), (*vid. Böckenförde, p. 19*).

en una suma de competencias rigurosamente circunscritas". Sólo aquel Estado que instaura la "*independencia judicial*" se transforma en "*Estado de Justicia*". Por tal razón, en algún momento del desarrollo del Estado de Derecho, éste se pensó, contra la "omnipotente burocracia", "la sumisión de la Administración toda a los *Tribunales civiles*"⁴⁸.

En relación con esta distinción de poderes, Kant señala que "en su unión reside la *salud* del Estado", pero aclara que por salud del Estado "no hemos de entender ni el *bienestar* de los ciudadanos ni su *felicidad*; porque ésta probablemente puede lograrse de forma mucho más cómoda y deseable (como también afirma Rousseau) en el estado de naturaleza o también bajo un gobierno despótico; sino que se entiende una situación de máxima concordancia entre la constitución y los principios jurídicos, situación a la que la razón nos obliga a aspirar, *a través de un imperativo categórico*"⁴⁹.

Según esta concepción kantiana, la teleología del Estado, su salvación, su salud, no reside en la felicidad ni en el bienestar de los ciudadanos, sino en la constitucionalidad del Derecho. Contra esta posición, Giorgio Del Vecchio ha dicho que en la doctrina de Kant "el Estado tiene sólo el fin de tutelar el Derecho, o sea, de garantizar la libertad. El Estado, para Kant, no debe ocuparse del bien en general, de la felicidad o utilidad común, sino que tiene una misión negativa; debe ser simplemente *custodio del orden jurídico*, con el único fin de asegurar la actuación del Derecho y de impedir su violación"⁵⁰. Más adelante, el propio Del Vecchio, dice:

⁴⁸ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1981, pp. 150-153. Esta larga cita ha sido compuesta, aunque cuidándose la fidelidad de su pensamiento. No ignoramos el papel jugado por este autor durante el Estado Nacional-Socialista alemán, pero el texto que aquí citamos caracteriza una posición jurídica muy clara de lo que debe entenderse por Estado de Derecho.

⁴⁹ Kant, Immanuel, *La Metafísica de las Costumbres*, *op. cit.*, p. 149. La Primera Parte de esta obra: "Principios Metafísicos de la Doctrina del Derecho", fue editada, con este nombre, por la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Colección *Nuestros Clásicos* No. 33, en 1968; como dato curioso, la cita en cuestión se encuentra también en la misma página 149.

⁵⁰ Del Vecchio, Giorgio, *Filosofía del Derecho*, Barcelona, BOSCH, 1991, p. 449.

Hablamos hoy del 'Estado de Derecho' y afirmamos que el Estado debe ser Estado de Derecho; pero entendemos esta fórmula en un sentido diverso del kantiano: en el sentido de que *el Estado debe obrar fundándose en el Derecho y en la forma del Derecho*, y no en el sentido de que debe proponerse como *único fin* el Derecho. El Estado puede y debe comprender bajo de sí cualquier actividad y debe promover el bien universalmente (el *bonum commune*, según la fórmula escolástica), pero siempre en *la forma del Derecho*, de tal modo que todo acto suyo tenga por fundamento la ley, la cual a su vez debe fundarse en los derechos naturales de la persona humana. La antítesis empírica entre el individuo y la sociedad deberá encontrar cabalmente en el Estado su racional composición. El Estado es el órgano supremo del Derecho, en su positividad, y el Derecho es, esencialmente, una encarnación de la naturaleza humana⁵¹.

El Estado de Derecho está estrechamente vinculado al desarrollo político de las naciones y es la respuesta más directa y rotunda a la arbitrariedad y al Estado absoluto. Es el resultado de las luchas entre el rey y el pueblo o sus representantes, es la consagración de la soberanía popular. Es la limitación del poder real y del poder en general por la Constitución. De aquí que el Estado de Derecho comience siendo un Estado liberal de Derecho y llegue a ser un Estado social de Derecho, pero siempre, a partir de la soberanía popular, un Estado Constitucional, como contrario o negación del Estado absoluto. Por ello, el Estado de Derecho o Estado Constitucional es el Estado que queda sometido a la ley.

Si bien el Estado de Derecho es de origen europeo, su aparición en Gran Bretaña y en el Continente obedece a causas distintas, y esta diferencia estriba en la forma de producción de las leyes: a partir de casos concretos, esto es mediante la actividad de los tribunales, o bien a partir de casos generales, a través de la actividad legislativa. El Estado de Derecho británico es inductivo y sintético, mientras que el continental es deductivo y analítico respecto de la justicia. A este respecto, Zagrebelsky señala:

El *rule of law* británico se orienta originariamente por la dialéctica del proceso judicial, aun cuando se desarrolle en el Parlamento; la idea del *Rechtsstaat*, en cambio, se reconduce a un soberano que decide unilateralmente. Para el *rule of law*, el desarrollo del derecho es un proceso inacabado, históricamente siempre abierto. El *Rechtsstaat*, por cuanto concebido desde un punto de vista *ius naturalista*, tiene en mente un derecho universal y atemporal. Para el *rule of law*, el derecho se origina a partir de experiencias sociales concretas. Según el *Rechtsstaat*, por el contrario, el derecho tiene la forma de un sistema en el que a

⁵¹ *Ibidem*, p. 452.

partir de premisas se extraen consecuencias, *ex principiis derivationes*. Para el *rule of law*, el estímulo para el desarrollo del derecho proviene de la constatación de la insuficiencia del derecho existente, es decir, de la prueba de su injusticia en el caso concreto. La concepción del derecho que subyace en el *Rechtsstaat* tiene su punto de partida en el ideal de justicia abstracto. La preocupación por la injusticia da concreción y vida al *rule of law*. La tendencia a la justicia aleja al Estado de derecho de los casos⁵².

En la base del Estado de Derecho, como su fundamento y razón de ser, está el principio de legalidad, que significa la primacía de la ley, la soberanía de la ley; y, entonces, el Estado de Derecho deviene gobierno de las leyes, en lugar de gobierno de los hombres. Todo queda por debajo de la ley⁵³, sometido a la ley. Los Poderes de la Unión, la administración pública, quedan, por tanto, sujetos a la ley, predeterminados o delimitados por la ley. Su capacidad de actuar está determinada en la ley a través de las leyes de autorización, facultativas o atributivas. La separación de poderes es la primera limitación del Estado, para convertirlo en Estado de Derecho y, de este modo, la separación de poderes se transforma en un primer medio de protección y defensa de los derechos de los ciudadanos (que es la segunda condición de todo Estado de Derecho) frente al Estado, especialmente, la administración.

El Estado liberal de Derecho tiene como fin principal otorgar certeza y seguridad jurídicas para que se despliegue la libertad individual en busca de sus propios fines, que para los *liberales* son también los de la sociedad, y al lograrse se realizan ambos. Para que la seguridad jurídica se alcance es necesario, dice García-Pelayo⁵⁴, que:

[...] los órganos del Estado han de actuar exclusivamente con arreglo a normas jurídicas que fijen el círculo de sus competencias. El Estado no sólomente no ha de actuar *contra legem*, sino que, además únicamente ha de actuar *secundum legem*, es decir, con arreglo a normas previas, generales, claras y precisas, [...] normas que forman el núcleo y la justificación de la totalidad del orden jurídico, y que son los supuestos para el despliegue vital individualista burgués. De este

⁵² Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Editorial Trotta, 1995, p. 26.

⁵³ "La ley por encima de todo", dice MAYER, *op. cit.*, t. I, p. 76.

⁵⁴ García-Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1984, p.158.

modo queda eliminada la voluntad arbitraria, el derecho de situación, las posibilidades de lesión de los derechos adquiridos.

Otro aspecto fundamental de la seguridad y certeza jurídicas es la constancia y regularidad de la actuación de los órganos del gobierno. El Estado de Derecho tiende a conseguir “la regularidad de los actos estatales con las propias normas jurídicas, así como todas aquellas medidas encaminadas a la limitación y racionalización del poder y, sobre todo, a garantizar la sujeción de los órganos estatales al derecho”⁵⁵.

El reconocimiento de que el Estado de Derecho está en la base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos fue puesto de manifiesto en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982. En ella se destaca que “el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; [...] erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia [...]”.

En la exposición de motivos de esta ley, al mismo tiempo que se reconoce al Estado como un ente sometido al Derecho, se reitera también el carácter histórico del Estado de Derecho al vincularlo con la democracia y admitir su naturaleza dinámica, de permanente adaptación a la realidad social. Como ya se dijo, el Estado de Derecho nace siendo Estado liberal de Derecho, Estado del *liberalismo*, porque éste “se relaciona sin duda directamente con la noción de libertad, pues surgió como enemigo del privilegio conferido a cualquier clase social por virtud del nacimiento o la creencia”⁵⁶, si bien esta libertad establecida como designio no tenía “títulos de universalidad, puesto que en la práctica quedó reservada a quienes tienen una propiedad que defender”⁵⁷. Al liberalismo,

⁵⁵ Orozco Henríquez, José de Jesús, “Estado de Derecho”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4 t., México, IJ-UNAM-Porrúa, 1992, t.II, pp. 1328-1329.

⁵⁶ Laski, Harold J., *El liberalismo europeo*, México, F.C.E., 1961, p. 14. (Breviario Núm. 81).

⁵⁷ *Ibidem*, p. 14.

prácticamente “desde los comienzos lo vemos luchar por oponer diques a la autoridad política, por confinar la actividad gubernamental dentro del marco de los principios constitucionales y, en consecuencia, por procurar un sistema adecuado de derechos fundamentales que el Estado no tenga facultad de invadir”⁵⁸. Instauró la libertad de contratación como manifestación de un albedrío personal irrestricto que culminó en la creación de un “Estado contractual”, y para alcanzarlo “se esforzó por limitar la intervención política dentro de los límites más estrechos, compatibles con el mantenimiento del orden público”⁵⁹.

En relación con este “límite a la intervención política”, se ha dicho también que “los derechos de los individuos se fundan sobre un acto soberano de autolimitación del Estado”⁶⁰. Por ejemplo, en el caso de México, en este “acto autolimitativo” se funda la propiedad privada como una autorrestricción de la propiedad originaria de la Nación.

El sistema de responsabilidades debe ser viable, porque uno impracticable niega la sumisión a la ley de los representantes del gobierno en sus tres ramas y, en particular, de la administración pública, lastima el Estado de Derecho y se cae en lo que éste históricamente combate: la arbitrariedad. Decir Estado de Derecho es decir Estado Constitucional⁶¹, Estado democrático. A este respecto, es pertinente recordar que Hegel, en un escrito de juventud se refirió a las “tiranías” como “Estados sin constitución”⁶². Los Estados democráticos se caracterizan por la posibilidad de llamar a cuentas a sus gobernantes para que respondan por sus

⁵⁸ *Ibidem*, p. 14.

⁵⁹ *Ibidem*, p.16.

⁶⁰ Fioravanti, Maurizio, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, Madrid, Editorial Trotta, 1996, p. 118.

⁶¹ Luigi Ferrajoli hace una distinción entre *Estado constitucional* y *Estado legal de Derecho*, ubicando al primero como un concepto “paleo-iuspositivista” y al segundo como “neo-iuspositivista”, correspondiendo el Estado legal de Derecho al nacimiento del Estado moderno y el Estado constitucional al Estado que surge después de la Segunda Guerra Mundial. *Vid.* “Pasado y futuro del Estado de Derecho”, en Carbonell, Miguel, (editor), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Editorial Trotta, 2005, p. 14.

⁶² Hegel, G. W. F., “La Constitución Alemana”, en *Escritos de Juventud*, F.C.E., México, 1998, p. 388. En su *Filosofía del Derecho*, ya citada, señaló, no obstante “que la opresión y la tiranía puedan ser elementos del derecho positivo, es contingente a él y no afecta su naturaleza”, p. 22.

actos.

El Estado de Derecho surge para preservar la libertad conquistada; de ahí que, frente a ello, el Estado tiene que quedar sometido al Derecho. Por eso en toda Constitución se resumen dos consecuencias de la libertad: “Primero, *un principio de distribución*: la esfera de libertad del individuo se supone como un dato anterior al Estado, quedando la libertad del individuo *ilimitada en principio*, mientras que la facultad del Estado para invadirla es *limitada en principio*. Segundo, *un principio de organización*, que sirve para poner en práctica ese principio de distribución: el poder del Estado (limitado en principio) se *divide* y se encierra en un sistema de competencias circunscritas. [...] Derechos fundamentales y división de poderes designan, pues, el contenido esencial del elemento típico del Estado de Derecho, presente en la Constitución moderna”⁶³.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos es un freno a la extralimitación o a la omisión en sus actividades o funciones. En este sentido y en un proceso de causación circular acumulativa, este sistema se funda en el Estado de Derecho, pero actuante, lo fortalece y desarrolla, y este nuevo Estado de Derecho fortalecido y desarrollado, perfecciona el sistema de responsabilidades. El Estado de Derecho “ha avanzado y continúa avanzando en la medida en que los poderes arbitrarios se sustituyen por poderes jurídicamente controlados, los órganos irresponsables por órganos jurídicamente responsables, en fin, en la medida en que el ordenamiento jurídico organiza la respuesta a la violencia que proviene, no sólo de los ciudadanos particulares, sino también de los funcionarios públicos. [...] [L]a evolución del ordenamiento jurídico se expresa, no ya en la restricción, sino en la ampliación del aparato sancionatorio. Un ordenamiento es más jurídico [...] cuanto más perfeccionadas están las técnicas sancionatorias”⁶⁴.

⁶³ Schmitt, Carl, *op. cit.*, p. 147. R. Dworkin defiende también los derechos individuales como algo preexistentes al propio derecho (*op. cit.*, p. 36).

⁶⁴ Bobbio, Norberto, *Teoría General del Derecho*, Bogotá, Editorial Temis, 1992, pp. 118-119.

Un sistema de responsabilidades eficaz viene a dar plenitud al Estado de Derecho; pero es el Estado de Derecho el que hace posible el establecimiento de un sistema de responsabilidades de los servidores públicos al sustentarlo en principios jurídicos históricamente determinados. A este respecto, lo que se afirma es la evolución de estos dos conceptos: Estado de Derecho y sistema de responsabilidades. Surgen de la realidad política y social y cambian con ella. Sin embargo, hay distintas percepciones de esta realidad, puesto que las constituciones de los países las llevan a cabo los que tienen el poder, y si vienen de una revolución, los vencedores; en ella se recogen los intereses e ideologías. Por ello, no hay uniformidad sobre la concepción del Estado de Derecho, y, en este sentido, los grandes heterodoxos vienen siendo los marxistas, que atribuyen al Estado y al Derecho un carácter de clase y perciben a ambos, Estado y Derecho, como sirvientes de la clase dominante. Estado y Derecho son, por tanto, conceptos de poder, no privativos de la Ciencia Jurídica, sino pertenecientes también a la Ciencia Política, aunque por lo que hace al Derecho pueda ser una *contradictio in terminis*.

El Estado, dicen los marxistas, no es árbitro imparcial colocado sobre las clases, sino representante de una de ellas, la dominante; ni el Derecho es ordenador de relaciones de igualdad entre los hombres, al margen del concepto de propiedad. Ésta es en gran medida la determinante del carácter del Estado y del Derecho. Los primeros marxistas incluso llegaron a considerar al Estado como transitorio (“dictadura del proletariado”) y al Derecho, secundario, propios de una sociedad clasista, pero que perderían su razón de ser en una sociedad de iguales. Al margen del fracaso del llamado socialismo real, no debe soslayarse que ante las contradicciones del sistema capitalista contemporáneo las tesis marxistas vayan paulatinamente recuperando algún grado de influencia en los círculos académicos y de investigación, quienes piensan la realidad con libertad y honestidad intelectuales, sin la rigidez y el dogma que imponían centros de poder desaparecidos.

No está demás recordar a Laski en relación con las contradicciones del liberalismo, sistema que, en su universalismo, no pudo ocultar que las libertades están muy relacionadas con la propiedad, que el derecho civil es el derecho de los propietarios, y la protección del derecho de los ciudadanos, no es la del individuo en general, sino sólo del incluido en el sistema. La libertad y la seguridad no son para todos, tienen su base en la propiedad, y ésta es de los menos. La universalidad de los derechos sólo es parte del discurso justificativo de su asentamiento, desarrollo y pretensiones de permanencia eterna. Por ello Laski ha señalado que “el individuo a quien el liberalismo ha tratado de proteger es aquel que, dentro de su cuadro social, es siempre libre para comprar su libertad; pero ha sido siempre una minoría de la humanidad el número de los que tienen los recursos para hacer esa compra. Puede decirse, en suma, que la idea del liberalismo está históricamente trabada, y esto de modo ineludible, con la posesión de la propiedad. Los fines a los que sirve son siempre los fines de los hombres que se encuentran en esa posición. Fuera de este círculo estrecho, el individuo por cuyos derechos ha velado tan celosamente no pasa de ser una abstracción, a quien los pretendidos beneficios de la doctrina nunca pudieron, de hecho, ser plenamente conferidos. Y por lo mismo que sus propósitos fueron modelados por los poseedores de la propiedad, el margen entre sus ambiciosos fines y su verdadera eficacia práctica siempre ha sido muy grande”⁶⁵.

Con las primeras constituciones nace el Estado de Derecho y se inician también las diversas modalidades del mismo. El principio sobre el cual se estructuró la organización política de los Estados Unidos de Norteamérica reside en el presupuesto de que los cuerpos deliberativos están incapacitados para la toma de decisiones porque, como representantes del pueblo, tienen que actuar en función de los diversos intereses que representan. De ahí la importancia de limitar el poder de decisión de los representantes populares y, en general, del poder legislativo; por eso la exclusión de las deliberaciones de la Convención de Filadelfia al pueblo mandante y por eso también el diseño de obstaculizar las

⁶⁵ Laski, Harold J., *op. cit.*, p.17.

relaciones directas de los representantes y los representados. Una Constitución elitista, con algunos elementos antidemocráticos⁶⁶ es lo que emerge de la Convención Constituyente de Filadelfia, Pennsylvania, reunida en el verano de 1787. Una constitución elaborada con el “pesimismo de la voluntad: instituyendo un sistema de controles y contrapesos, de derechos y garantías”⁶⁷, para evitar que el país acabado de nacer se precipitara en la dictadura de las mayorías y la anarquía.

Para los convencionistas estaba claro que una Constitución abierta, participativa, que pusiera el énfasis en las mayorías condenaría a la nueva nación a la anarquía, al rompimiento del orden legal que se estableciera. Para ellos estaba claro que el Estado de Derecho sólo podía enraizar y fortalecerse en condiciones que permitieran dejar las decisiones a una clase dirigente entronizada con la menor participación directa del pueblo norteamericano. En la base de este razonamiento se encontraba la negación de la posibilidad de un Estado de Derecho participativo, mayoritario, pues un Estado de esta naturaleza, proclive a la anarquía, pronto dejaría de ser de Derecho. La gran contradicción se planteaba entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. El Judicial, pronto fue uncido a esta lucha a favor del Ejecutivo al otorgársele la *judicial review* que vino a fijar su intervención en las actividades legislativas en calidad de supervisora. Esta actitud contra-mayoritaria⁶⁸ caracterizó las deliberaciones habidas en las sesiones de la Convención y sus conclusiones se plasmaron en la Constitución.

⁶⁶ Robert Dahl señala entre los principales rasgos antidemocráticos de la Constitución de Filadelfia, los siguientes: No haber condenado (mucho menos prohibido) la esclavitud, no haber garantizado (exclusión de las mujeres, los negros y los indios) por la federación el derecho al voto, marginar de la elección del presidente y de los senadores la participación directa de las mayorías y del congreso, haber permitido la *judicial review* y limitar los poderes del legislativo; *vid.* Dahl, Robert, *¿Es Democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, México, F. C. E., 1ª. ed., 2003, pp. 24-29.

⁶⁷ Hardt, Michael y Antonio Negri, *Multitud. Guerra y democracia en la era del imperio*, Barcelona, Editorial Debate, 2004, p. 402. Dicen los autores que en la era del imperio “ya no nos vemos limitados por el viejo chantaje: elegir entre soberanía [tiranía] o anarquía. El poder de la multitud para crear relaciones sociales en común se eleva entre la soberanía y la anarquía, y ofrece una nueva posibilidad a la práctica política”, p. 382.

⁶⁸ Se emplea este concepto con el significado que le da Roberto Gargarella: “Con la idea de ‘contra-mayoritario’ quiero referirme a aquellos argumentos que presumen que las ‘mayorías’ no están capacitadas para reunirse y deliberar racionalmente, mientras que las ‘minorías’ sí lo están”;

Una buena parte de las críticas que los llamados “antifederalistas” hicieron en su tiempo a la constitución se han venido confirmando con el tiempo, al emerger conductas irregulares, corruptas, entre las clases dirigentes de los tres poderes, lo cual ha permitido desmentir o desacreditar los juicios contra-mayoritarios, de tal modo que hoy el Estado de Derecho no se vincula exclusivamente con un Estado liberal (“elitista”) de Derecho, sino que es considerado también propio de sociedades participativas o filomayoritarias.

No es posible separar el derecho de la política entre los que existe una relación de medios a fines, pero esto no significa que el derecho sólo pueda cumplir su papel de instrumento de control en una sola línea de política. El derecho, en este sentido, es neutro; su orientación le viene de la política a la que sirve, la cual es diversa. La política se ocupa del poder, y éste, en su ejercicio prolongado, corrompe y se corrompe⁶⁹. El derecho debe ocuparse de frenar los excesos y omisiones de este poder y de impedir que el sistema político se precipite en esta pendiente o, al menos, se desacelere su descomposición. El sometimiento al derecho de las actividades de los poderes gubernamentales es el medio de encauzar las conductas de los servidores públicos (funcionarios o empleados) dentro de un marco ordenador y transparente, necesario para el desenvolvimiento armónico de los agentes sociales.

En este contexto, la corrupción⁷⁰ vendría a ser una situación de crisis del Estado de Derecho, el cual debe contemplar la construcción de elementos

vid. Gargarella, Roberto, *Crisis de la representación política*, México, Distribuciones Fontamara, 2ª. ed., 2002, p. 49.

⁶⁹ Carl J. Friedrich ha señalado que el grado de corrupción está en relación inversa en condiciones de poder consensuado, *cit.* por Garzón Valdés, Ernesto, “Acerca del concepto de corrupción”, en Laporta, Francisco J. y Silvina Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 40-41.

⁷⁰ El mismo Garzón Valdés, *op. cit.*, p. 52, define a la corrupción como aquella conducta que “consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional [una ganancia que no corresponde a la remuneración habitual] del agente que lo(s) soborna o a quien extorsiona(n) a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago del servicio extorsionado”.

contrarrestantes de esos comportamientos que caracterizan a la corrupción, entre los que se encuentra de manera primordial el establecimiento de un adecuado sistema de responsabilidades que desaliente dichas conductas mediante la elevación de sus costos (sanciones e impunidad cero) respecto de sus beneficios reales o virtuales (económicos o de posicionamiento político).

Pero las conductas irresponsables no se limitan a las relacionadas con los beneficios derivados de la corrupción, sino también a los incumplimientos, inobservancias u omisiones de las disposiciones legales aplicables a determinadas materias, ya sea por negligencia, ignorancia, culpa o dolo. Muchas veces estas conductas vienen a ser, relativamente, más dañinas por constituir inicios de degradación mayores del Estado de Derecho, que de persistir o convertirse en habituales pondrían en riesgo no sólo el desarrollo ordenado de las actividades gubernamentales, sino incluso la salud del propio Estado.

Esto viene a cuento por la evolución de los usos recientes, en donde se advierte un alejamiento cada vez mayor del llamado Estado social de Derecho, pero no una vuelta al Estado liberal de Derecho. Y, en este sentido, ¿puede hablarse de un Estado neoliberal de Derecho? ¿O de un Estado de Derecho en correspondencia con la globalización del mundo, con la integración económica general? ¿Qué características debe tener este nuevo Estado de Derecho?

En el Estado liberal de Derecho se protegieron los derechos subjetivos públicos de las primeras generaciones o *protogarantías* (libertad de pensamiento, de expresión de las ideas, de asociación, de creencias, de trabajo, de contratación; derecho de propiedad, particularmente de los medios de producción; igualdad ante la ley; seguridad de la integridad física; fraternidad). En el Estado social de Derecho son las garantías sociales las que deberán ser protegidas (propiedad social, organización social para el trabajo, derechos agrarios, educación, cultura, ciencia, desarrollo, vivienda digna). El nuevo Estado de Derecho no ha nacido de la noche a la mañana; hay detrás de él un largo proceso de gestación que viene

desde el término de la segunda guerra mundial; son las garantías o derechos de la tercera a la quinta generación (*metagarantías*), que, comenzando como demandas de orden moral, social y político, en un proceso continuo de causación circular acumulativa se han constituido como garantías reconocidas por el derecho, pero de difícil obligatoriedad para los Estados modernos (los *derechos programáticos*: derecho a la información, protección del medio ambiente, cultura, ciencia, desarrollo económico y social; *derechos de minorías*: de las mujeres, de los hombres, los ancianos, discapacitados, homosexuales, indígenas; y *derechos globales*: eugenésicos, eutanásicos, transgéneros, genoma, clonación, sustentabilidad, alimentación, paz, felicidad).

El Estado de Derecho no desaparecerá, pero sí se transformará; al lado de la integración económica deberá construirse un correlativo ordenamiento jurídico y político que le dé permanencia, coherencia y posibilidades de desarrollo; sin este Estado internacional (mundial, global) de Derecho las relaciones económicas más importantes y novedosas, y las demás relaciones sociales que le corresponden, quedarían sin ninguna regulación, pues los Estados nacionales se han visto rebasados por el surgimiento de tecnologías de comunicación que evaden los controles domésticos. La internacionalización de la economía ha derivado en pérdida creciente de las soberanías nacionales, lo que hace pensar en el fraguado de nuevas relaciones de regulación jurídico-políticas, constitutivas de una soberanía internacional desterritorializada y con mecanismos modernos de control sobre la base de una nueva concepción de los principios de legalidad, de reserva de ley y de autoridad formal de la ley, ajustados a la nueva realidad. A este respecto, Luigi Ferrajoli, sobre “la perspectiva de un constitucionalismo ampliado a escala internacional”, ha dicho:

Nada autoriza afirmar que la perspectiva de un Estado internacional de Derecho sea, en el plano teórico, irrealizable. Su realización depende únicamente de la política y precisamente de la voluntad de los países más fuertes en el plano económico y militar. Es únicamente éste el verdadero problema: la crisis de aquél proyecto de paz y de igualdad en los derechos que

precisamente la política había diseñado tras el final de la segunda guerra mundial⁷¹.

Este texto hace evidente el enorme peso de la política en la definición de las cuestiones sociales, en las que se incluye el derecho. Con algunas variantes, en este sentido se han pronunciado también, Hardt y Negri, aunque sin aceptar la preponderancia de la voluntad, representada por los gobiernos, de los “países más fuertes”, pues “el imperio [concepto que entienden de manera diferente a ‘imperialismo’] no establece ningún centro de poder y no se sustenta en en fronteras o barreras fijas”⁷²:

La problemática del Estado está determinada en primera instancia por un hecho simple: que haya un orden mundial. Este orden se expresa como una formación jurídica. Nuestra tarea inicial es, entonces, llegar a comprender la *constitución* del orden que se está formando hoy.

.....

El imperio está emergiendo hoy como el centro que sustenta la globalización de las urdimbres productivas y lanza su red ampliamente inclusiva con la intención de abarcar todas las relaciones de poder que se dan dentro de este orden mundial; y al mismo tiempo despliega una poderosa función policial contra los nuevos bárbaros y los esclavos rebeldes que amenazan ese orden. El poder del imperio parece estar subordinado a las fluctuaciones de la dinámica de poder local y a los ordenamientos jurídicos cambiantes, parciales, que intentan, aunque nunca lo logran por completo, retornar a un estado de normalidad en nombre de la ‘excepcionalidad’ de los procedimientos administrativos.

.....

[Su] legitimación [del nuevo orden mundial] que no nace de acuerdos internacionales previamente existentes, ni tampoco del funcionamiento de las primeras organizaciones supranacionales embrionarias que sí fueron creadas en virtud de tratados basados en el derecho internacional. La legitimación de la máquina imperial nace, al menos en parte, de las industrias de la comunicación, esto es, de la transformación del nuevo modo de producción en una máquina. Éste es un sujeto que produce su propia imagen de autoridad. Es una forma de legitimación que no se fundamenta en nada exterior a sí misma y que se propone incesantemente una y otra vez, desarrollando su propio lenguaje de autovalidación⁷³.

El Estado internacional de Derecho es la repuesta jurídico-política a la globalización de la economía para ordenar las relaciones prohijadas por los

⁷¹ *Op. cit.*, p. 29.

⁷² Hardt, Michael y Antonio Negri, *Imperio*, Buenos Aires, Paidós, 2ª reimpr., 2002, p. 14. En un libro posterior (*Multitud*, 2004) que ya hemos citado, los autores sostienen que la soberanía del “imperio” es “cada vez más innecesaria”, p. 382.

⁷³ Hardt, Michael y Antonio Negri, *Imperio*, *op. cit.*, pp. 21, 35 y 46.

medios modernos de comunicación, y que rebasaban las posibilidades de control y regulación de los derechos nacionales. El nuevo orden de cosas ha implicado un desvanecimiento de las soberanías nacionales sobre un territorio determinado, y dado paso a una soberanía supranacional basada en controles tecnológicos relacionados con la información y la comunicación, pero sin dominación sobre un territorio determinado. Este es el nuevo Estado de Derecho en formación, en proceso de institucionalización.

6. Derecho y Ética⁷⁴: ¿Hacia una filosofía práctica?

En el apartado 3 (Polisemia del término responsabilidad) hemos expresado algunas ideas en relación con la vinculación de estas dos disciplinas que son objeto de estudio de la llamada “razón práctica”, en tanto que ambas, entre otras, se ocupan de la acción, la conducta o el comportamiento humanos, y sus juicios, por ende, son juicios de conducta que no pueden ser verdaderos ni falsos, sino, dentro de determinadas circunstancias, sólo correctos o incorrectos, convenientes o inconvenientes, adecuados o inadecuados. Mientras que la razón teórica se ocupa de lo descriptivo, lo fáctico, lo conceptual, la razón práctica entiende de normas, prescripciones, argumentaciones, persuasiones, convencimientos.

En la ciencia actual gana terreno la tendencia a la comprensión de la realidad en su complejidad⁷⁵ misma; es más, se afirma en ella el paradigma de que la forma de ser de los objetos de la realidad no es otra que la manifestada en

⁷⁴ Hemos preferido el término “Ética” y no el de “Moral”, por su menor amplitud de significado, ya que Moral ha servido para diferenciar lo físico de lo no-físico (a las ciencias naturales se oponían las ciencias morales) y las cuestiones del sentimiento de las del intelecto; para designar lo contrario de lo amoral e inmoral, y para referirla también a lo que tiene valor en contradicción a lo que no tiene valor. Los filósofos alemanes Kant y Hegel emplearon los términos “moralidad” y “eticidad” para designar la moralidad subjetiva y objetiva, respectivamente, entendiendo por subjetiva la moralidad fundada en las buenas intenciones y la objetiva como su traducción en actos; *vid.* Ferrater Mora, J., *op. cit.*, pp. 2460-2461.

⁷⁵ Morin, Edgar, *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Editorial Gedisa, 8ª reimpr., 2005. Morin entiende la complejidad como “el tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico. [...] se presenta con los rasgos inquietantes de lo enredado, de lo inextricable, del desorden, la ambigüedad, la incertidumbre”, los que obligan a “seleccionar los elementos de orden y de certidumbre, de quitar la ambigüedad, clarificar, distinguir, jerarquizar... Pero tales operaciones [...] corren el riesgo de producir ceguera si eliminan a los otros caracteres de lo complejo”, p. 32.

su carácter complejo y para entenderlos deben abandonarse los viejos principios y métodos cartesianos que hacían primar la simplificación y el análisis de los objetos, para, a partir de esa aproximación, “ascender poco a poco, gradualmente, hasta el conocimiento de los más complejos, y suponiendo incluso un orden entre aquéllos que no se preceden naturalmente unos a otros”⁷⁶. Tal concepción llevó incluso a la especialización de las ciencias, en grado tan extremo que prácticamente rompieron toda relación entre ellas y cuando el desbordamiento del objeto de estudio sobre los límites de cada disciplina hacía inocultable la necesaria interrelación de las ciencias, se aceptaron los enfoques multidisciplinares, en los que cada ciencia reclamaba para sí una parte de dicha realidad.

La nueva racionalidad⁷⁷ exigida por la ciencia actual no puede ignorar la necesaria globalidad de la realidad, el holismo, la aceptación de la teoría del caos, la fertilización cruzada de métodos y conocimientos sectoriales, la complementariedad, la transdisciplinariedad, las observaciones en síntesis, la circularidad de la clasificación de las ciencias, el indeterminismo y la incertidumbre, los nuevos niveles de realidad. Si esto ocurre con la realidad en su conjunto, nada menor habría de esperarse con realidades tan cercanas como las constituidas por las que tienen como sustrato a la conducta y el comportamiento humanos, que deben observarse desde una óptica global; no pueden estudiarse aisladamente por disciplinas particulares desconociendo su verdadera naturaleza interrelacionada. Tiene que hablarse de una ciencia de la conducta y el comportamiento de los seres humanos, es decir, de una filosofía práctica⁷⁸, en la que debe figurar de manera primordial el derecho. Un tratamiento de la ciencia del derecho desde este ángulo más abierto, la enriquecerá con una mayor y mejor

⁷⁶ Descartes, René, *Discurso del método*, Barcelona, Ediciones Altaya, 1993, pp. 25-26.

⁷⁷ Esta expresión la he tomado de: Vilar, Sergio, *La nueva racionalidad. Comprender la complejidad con métodos transdisciplinarios*, Barcelona, Editorial Kairós, 1ª ed., 1997.

⁷⁸ Kant dice en sus *Lecciones de Ética* que “toda filosofía es teórica o es práctica. La filosofía teórica es la regla del *conocimiento*; la filosofía práctica es la regla del *comportamiento* en lo que atañe al libre albedrío”. Más adelante señala que “lo teórico es el conocimiento y lo práctico la conducta”, p. 37. *Vid.* también: Ferrater Mora, J., entrada “Filosofía práctica”, *op. cit.*, pp. 1352-1353.

comprensión de su objeto de estudio.

Distintos juristas son partidarios de la interrelación del derecho, no sólo con la moral y otras ciencias, sino incluso con los principios y valores en general y la filosofía entera⁷⁹. Ya Kant había señalado que el término *ética* significaba antaño *doctrina de las costumbres (philosophia moralis)* en general, que también se llamaba *doctrina de los deberes*. Más tarde se ha creído conveniente transferir este nombre sólo a una parte de la doctrina de las costumbres, es decir, a la doctrina de los deberes que no están sometidos a leyes externas [...], de modo que ahora el sistema de la doctrina universal de los deberes se divide en el sistema de la *doctrina del derecho (ius)*, que es adecuada para las leyes externas, y de la *doctrina de la virtud (ethica)*, que no es adecuada para ellas⁸⁰. La vinculación del derecho con la moral se ha vuelto tan evidente que, en los años setenta del siglo pasado, Dworkin decía convencido que “la cuestión de si los hombres tienen la obligación moral de obedecer la ley ocupa un lugar destacado en los cursos de jurisprudencia en toda Inglaterra, pero hace dos decenios casi nadie mencionaba tal problema”⁸¹. Cuando Dworkin se preguntaba si determinadas prácticas judiciales “contradicen los principios morales”, él responde que sí, “pero todavía falta que la jurisprudencia tienda los puentes entre la teoría

⁷⁹ El brillante penalista alemán, Hans Welzel, escribía en 1964 que de las relaciones entre la jurisprudencia y otras ciencias “se pueden ganar innumerables incentivos y un nuevo entendimiento” (p. 147); afirmaba también que “el derecho penal fue, desde siempre una puerta de ingreso para la filosofía. Pero la actual situación científica estimula una profundizada fundamentación filosófica de los conceptos penales básicos. Los tiempos del positivismo transcurrieron [... sin haber] logrado mostrarnos el ‘lazo espiritual’ que los rodeaba. La cuestión por lo fundamental, lo general y el todo se hace cada vez más urgente”, (p. 148): Welzel, Hans, *Estudios de derecho penal. (Estudios sobre el sistema de derecho penal. Causalidad y acción. Derecho penal y filosofía)*, Buenos Aires, Editorial B de F, 2003. El crítico más importante e inteligente del positivismo jurídico, Ronald Myles Dworkin, ha precisado que “una teoría general del derecho tendrá múltiples conexiones con otros dominios de la filosofía. La teoría normativa vendrá incorporada en una filosofía moral y política más general, que a su vez puede depender de teorías filosóficas que hagan referencia a la naturaleza humana o a la objetividad de la moralidad [...] Por tanto, una teoría general del derecho debe asumir constantemente una u otra posición –discutida– sobre problemas de la filosofía que no son estrictamente jurídicos” (p. 33): Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Planeta-De Agostini, 1993.

⁸⁰ Kant, Immanuel, *La metafísica de las costumbres* [a., 1797], Barcelona, Ediciones Altaya, 1993, p. 228.

⁸¹ Dworkin, R., *op. cit.*, p. 44.

jurídica y la teoría moral que fundamenta esa afirmación”⁸².

Pero si en las relaciones entre derecho y moral se estrechan cada vez más, existen temas jurídicos específicos en los que pesa mayormente esta necesidad de influencia recíproca, de vinculación. Uno de estos asuntos es el que se designa con el término de responsabilidad pública, materia central de nuestro trabajo. No me cabe duda de que este tema del derecho debe analizarse también desde una perspectiva de la teoría moral y los principios, que son su soporte y razón de ser. Los servidores públicos cuando protestan el cargo que desempeñarán en los términos del artículo 128 de la Constitución Federal⁸³, les nace un compromiso con el Gobierno, de servirlo con seriedad, lealtad, honradez, imparcialidad, objetividad, eficiencia y siempre dentro de la legalidad y con la convicción y mística de servicio público.

Con relación a lo anterior, José Barragán ha llamado la atención sobre la importancia del juramento dentro de un sistema de responsabilidad pública, al señalar que éste “doctrinalmente hablando, y de acuerdo con la intención del constituyente, debe sistematizarse dentro de las defensas constitucionales”⁸⁴. La conducta de los servidores públicos no sólo debe desarrollarse dentro de los cauces legales más estrictos, sino que también debe estar animada, motivada por hondos y firmes principios de moralidad; en la medida que esto ocurra el sistema de responsabilidad pública será eficiente y cumplirá con los propósitos y fines sociales del Estado.

⁸² *Ibidem*, p. 59.

⁸³ **ARTÍCULO 128.** Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

⁸⁴ Barragán, J., “Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos”, *op. cit.*, p. 52.

B I B L I O G R A F Í A

ALTAVILLA, Enrico, *La culpa. El delito culposo, sus repercusiones civiles, su análisis psicológico*, Bogotá, Editorial Temis, 1987, 483 pp.

BARRAGÁN, José, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824. (Antecedente inmediato del amparo)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, 197pp.

-----, "Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos", pp. 29-55, en OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa, 1984, 143 pp.

BOBBIO, Norberto, *Teoría General del Derecho*, Bogotá, Editorial Temis, 1992, XVI+269 pp.

BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid, Editorial Trotta, 2000, 201 pp.

COHEN, Robert, *Atenas, una democracia. Desde su nacimiento a su muerte*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1985, (Col. Biblioteca de Historia, No. 26), 215 pp.

COROMINAS, Joan, *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, Madrid, Editorial Gredos, 3ª reimpr. de la 3ª ed., 1983.

CUELLO CALÓN, Eugenio, *Derecho Penal*, t. I: 2 v., Barcelona, BOSCH, 18ª ed., 1980, 958 pp.

DAHL, Robert, *¿Es Democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, México, F. C. E., 1ª. ed., 2003. 187 pp.

DUGUIT, León, *Las transformaciones del derecho (público y privado)*, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1975, 268 pp.

DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Planeta-De Agostini, 1993, 509 pp.

ELLIOT, Kimberly Ann (ed.), *La corrupción en la economía global*, México, Editorial Limusa, 2001, 292 pp.

ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal comercial y forense* (con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez

de San Miguel), México, Miguel Ángel Porrúa en coed. con UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Congreso del Estado de Guerrero, 1998.

FARRINGTON, Benjamín, *La civilización de Grecia y Roma*, Buenos Aires, Ediciones Siglo Veinte, 1979, 148 pp.

FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel y José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ, “Antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos en México”, pp. 13-59, en *Código ético de conducta de los servidores públicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ)-Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994, 298 pp.

FERRAJOLI, Luigi, “Pasado y futuro del Estado de Derecho”, pp. 13-29, en CARBONELL, Miguel (editor), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Editorial Trotta, 2005, 286 pp.

FERRATER MORA, José, *Diccionario de Filosofía*, entrada “ALBEDRÍO (LIBRE)”, t. I, pp. 84-88.

FINLEY, Moses I., *El nacimiento de la política*, Barcelona, Editorial Crítica, 1986, (Serie General. Estudios y Ensayos, No. 159), 199 pp.

FIORAVANTI, Maurizio, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, Madrid, Editorial Trotta, 1996, 165 pp.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1992, 31ª ed. 506 pp.

GABLENTZ, Otto Heinrich von der, artículo “Responsabilidad”, pp. 325-328, en SILLS, David L., *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, 1ª reimpr., 1979, vol. 9.

GALINDO GARFIAS, Ignacio, artículo “Responsabilidad civil”, pp. 2826-2828, en: *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4 t., México, Porrúa-UNAM-IIJ, 1992.

GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1984, 636 pp.

GARGARELLA, Roberto, *Crisis de la representación política*, México, Distribuciones Fontamara, 2ª. ed., 2002. 117 pp.

GARZÓN VALDÉS, Ernesto, “Acerca del concepto de corrupción”, (pp. 39-69), en LAPORTA, Francisco J. y Silvina ÁLVAREZ (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997. 372 pp.

HARDT, Michael y Antonio NEGRI, *Imperio*, Buenos Aires, Paidós, 2ª reimpr., 2002, 432 pp.

-----. *Multitud. Guerra y democracia en la era del imperio*, Barcelona, Editorial Debate, 2004, 461 pp.

HART, H[erbert] L[ionel] A[dolphus], *Punishment and Responsibility. Essays in the Philosophy of Law*, Oxford, Clarendon Press-Oxford, 1970, 277 pp.

-----. *El concepto del derecho*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2ª ed. (reimpr.), 1995, 332 pp.

-----. “¿Existen derechos naturales?”, en: Quinton Anthony (comp.), *Filosofía política*, México, F. C. E., 1ª ed., 1974, pp. 84-105.

-----. *Utilitarismo y derechos naturales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1ª ed., 2003, pp. 35.

HEGEL, G. W. F., “La Constitución Alemana”, 387-393 pp., en *Escritos de Juventud*, F.C.E., México, 1998, Índice+436 pp.

-----. *Filosofía del Derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed., 1975 [Colecc. Nuestros Clásicos No. 51]), XLIV+347 pp.

INGARDEN, Roman, *Sobre la responsabilidad. Sus fundamentos ónticos*, Madrid, Caparrós Editores, 2001, (Colección Esprit, No. 46), 102 pp.

JASPERS, Karl, *El problema de la culpa. Sobre la responsabilidad política de Alemania*, Barcelona, Paidós, 1998, 133 pp.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, México, Editorial Porrúa, 2ª ed., 2004, XXII+227 pp.

KANT, Immanuel, *La Metafísica de las Costumbres*, Barcelona, Ediciones Altaya, 1993, LXXXIX+374 pp.

-----. *Lecciones de Ética*, Barcelona, Editorial, 2001, 307 pp.

KELSEN, Hans, *La Teoría Pura del Derecho. Introducción a la problemática científica del Derecho*, México, Editora Nacional, 1981, México, 215 pp.

-----. *Teoría Pura del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1ª ed., 1991, 363 pp.

KLITGAARD, Robert, *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1994, 227 pp.

LAPORTA, Francisco J. y Silvina ÁLVAREZ (eds.) [e., 1997], *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, 372 pp.

LASKI, Harold J., *El liberalismo europeo*, México, F.C.E., 1961, 249 pp. (Breviario Núm. 81).

LARRAÑAGA, Pablo, *El concepto de responsabilidad*, México, Fontamara, 2000, 215 pp.

MALEM SEÑA, Jorge F., *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona, Gedisa, 2002, 250 pp.

MAYER, Otto, *Derecho Administrativo Alemán*, 4 t., Buenos Aires, Editorial Depalma, 1949, t. I., 325 pp.

MERRYMAN, John Henry, *La tradición jurídica romano-canónica*, México, F. C. E., 1ª ed., 1971, 258 pp.

MORIN, Edgar, *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Editorial Gedisa, 8ª reimpr., 2005, 167 pp.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "Estado de Derecho", *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4 t., México, IIJ-UNAM-Porrúa, 1992, 3272 pp.

PETRIE, A., *Introducción al estudio de Grecia. Historia, antigüedades y literatura*, México, F. C. E., 4ª ed., (Col. Breviarios, No. 121), 180 pp.

RAZ, Joseph, *La ética en el ámbito público*, Barcelona, Gedisa, 2001, 442 pp.

REYES ECHANDÍA, Alfonso, *Culpabilidad*, Bogotá, Editorial Temis, 1997, 229 pp.

RICOEUR, Paul, *Lo justo*, Madrid, Caparrós Editores, 2ª ed., 1999, 208 pp.

ROSE-ACKERMAN, Susan, *Corruption. A Study in Political Economy*, New York, Academic Press, 1978.

-----, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reformas*, Madrid, Siglo XXI de España, 2000, XV+366 pp.

SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1981, XXXII+457pp.

TAMAYO SALMORÁN, Rolando, *Elementos para una Teoría General del Derecho (Introducción al estudio de la Ciencia Jurídica)*, México, Editorial Themis, 2001, reimpr. de la 2ª ed., LXI+536 pp.

TOMÁS DE AQUINO, *Compendio de teología*, Madrid, Planeta-De Agostini, 1996, 256 pp.

-----, *Tratado de la Ley. Tratado de la Justicia. Opúsculo sobre el gobierno de los príncipes*, México, Editorial Porrúa, 2ª ed., 1981, (Colecc. "SEPAN CUÁNTOS..." No. 301), LXXX+401 pp.

THOMPSON, Dennis F., *La ética política y el ejercicio de los cargos públicos*, Barcelona, Gedisa, 1999, 314 pp.

VECCHIO, Giorgio Del, *Filosofía del Derecho*, Barcelona, BOSCH, 1991, XXIV+559 pp.

VILAR, Sergio, *La nueva racionalidad. Comprender la complejidad con métodos transdisciplinarios*, Barcelona, Editorial Kairós, 1ª ed., 1997, 260 pp.

WELZEL, Hans, *Estudios de derecho penal. (Estudios sobre el sistema de derecho penal. Causalidad y acción. Derecho penal y filosofía)*, Buenos Aires, Editorial B de F, 2003, 156 pp.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Editorial Trotta, 1995, 173 pp.

CAPÍTULO SEGUNDO

RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

SUMARIO

1. Introducción.
2. Juicio político.
3. Sujetos de responsabilidad política.
4. Conductas causales de responsabilidad política.
5. Autoridades sancionadoras.
6. Substanciación del procedimiento de responsabilidad política.
7. Sanciones.

1. Introducción

No parece haber dudas respecto de quiénes son los servidores públicos que deben ser considerados sujetos de responsabilidad política. Pero, este acuerdo se evanesce cuando del concepto mismo de responsabilidad política se trata; en relación con lo primero, casi siempre se coincide en que son los servidores públicos del más alto nivel jerárquico por tener a su cargo el desempeño de funciones trascendentales para la vida de la nación y de la sociedad, es decir, por desarrollar actividades fundamentales para el cumplimiento de los fines y atribuciones del Estado. Pero, en referencia a lo que se entiende por responsabilidad política, se presenta una situación semejante a lo que acontece con la propia noción de responsabilidad, así, sin adjetivos. Con el término de responsabilidad política tampoco existe consenso sobre un concepto unívoco, exento de polisemia. Y la razón es porque, algunas veces, el énfasis recae en la conducta que se espera de dichos funcionarios públicos, con relación a lo que se entiende que es su responsabilidad de hacer o no hacer, de realizar o dejar de realizar ciertas cosas en virtud del cargo al que sirven; otras, la atención se centra en la naturaleza de sus funciones y en los objetivos y metas que deben cumplir; otras más, nuestro punto focal se fija en la identificación de la conducta del funcionario con la causa o motivo de la sucesión de acontecimientos perjudiciales para la sociedad o para la buena marcha de los negocios públicos, y, más comúnmente, en las sanciones que deben imponerse a dichos funcionarios y en el

procedimiento previo a ellas correspondiente, por incumplimiento de sus obligaciones.

En una perspectiva más amplia, la responsabilidad política se confunde con la garantía de separación de poderes, con el modo de ser de un Estado de derecho, con la posibilidad de que los representantes populares estén en posibilidad de sancionar a los funcionarios públicos ante la violación del principio de justa y plena observancia de sus deberes fundamentales para el desenvolvimiento de las funciones del Estado. De esta manera, la responsabilidad política se manifiesta como un control que ejerce el legislativo sobre los altos funcionarios de todos los poderes, que al mismo tiempo representa un medio para contrarrestar el control que se ha delegado en el poder judicial sobre las actividades de los otros dos poderes, lo que deviene en control mutuo entre los poderes públicos, hecho posible por el principio constitucional de salvaguarda del equilibrio de poderes.

La condena o sentencia del pueblo, o del órgano político que lo representa, sobre la gestión pública de un servidor público que sirve a intereses primordiales del Estado, debe conducir a sanciones que le impidan continuar en funciones o eviten volver a obtener esta clase de encargos durante el tiempo que la gravedad de la falta lo amerite, sin que dicha sanción lo exima, en su caso, de ser juzgado por las autoridades penales, pues de otra forma el juicio de responsabilidad política más que para sancionar o castigar una conducta políticamente incorrecta, serviría para sustraerla de la acción de la jurisdicción ordinaria. Esto significa que el juicio de responsabilidad política, si bien es un juicio especial y, como tal, es de hecho un fuero jurisdiccional, no debe pretender ni conducir al establecimiento de jurisdicciones paralelas que permitan la evasión de la justicia ordinaria, penal en este caso¹. Ya la aplicación de la justicia penal para determinados funcionarios

¹ Felipe Tena Ramírez dice que el Senado, en su carácter de tribunal especial, no conoce en su integridad de la responsabilidad penal del acusado, sino sólo del aspecto en que esa responsabilidad le interesa al cuerpo político, o sea la destitución y la inhabilitación del funcionario. La responsabilidad del individuo como miembro de la comunidad social, es cosa que no preocupa

(art. 111 constitucional) se encuentra con el obstáculo legal representado por el denominado “antejuicio”² de declaración de procedencia, que tiene por objeto retrasar la acción de las autoridades penales hasta en tanto el cuerpo político no determine si existen motivos para la procedencia de sus acciones ministeriales y jurisdiccionales en contra del servidor público, el que, para garantizar la continuidad de la función que desarrolla, se encuentra protegido por el llamado “fuero de no procesabilidad”³.

Resulta pertinente examinar detenidamente si el actual sistema general de responsabilidades no se ha convertido en una jurisdicción privilegiada para los servidores públicos, en relación con el resto de la población, esto es, si conductas de los particulares tipificadas como delitos no lo están cuando los responsables de su comisión u omisión son los servidores públicos. La anterior preocupación se origina del análisis de las conductas susceptibles de juicio político o de responsabilidad administrativa, pues, en diversos casos, éstas se encuentran también tipificadas como delitos. De ahí la afirmación de que ambas

al órgano político una vez que ha emitido sentencia condenatoria”, p. 595 (*Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 16ª ed., 1978); y José de Jesús Orozco Henríquez dice que “[...] el juicio político se concreta a la destitución e inhabilitación del servidor público responsable políticamente y sólo en el caso de que la infracción política tipifique también algún delito se requerirá, entonces, que la presunta responsabilidad penal del servidor público, una vez removido del cargo, se sustancie ante los tribunales ordinarios”, p. 117, (“Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos”, pp. 109-129, en Orozco Henríquez, J. de J., y Soberanes Fernández, José, Luis, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa, 1984).

² Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 9ª ed., p. 565. Al llamado procedimiento de desafuero, o de declaración de procedencia de la acción penal, este autor le llama “*antejuicio*”, puesto que sólo persigue como objetivo eliminar el impedimento que representa el fuero para que el funcionario de que se trate quede sometido a la jurisdicción de los tribunales ordinarios que deban procesarlo por el delito común de que haya sido acusado”. Burgoa, a mi juicio, engloba impropriamente este procedimiento dentro del juicio político, que sí es un verdadero juicio y que nada tiene que ver con el antejuicio porque para prosperar e iniciarse no necesita de ningún desafuero.

³ *Ibidem*, p. 561. Este fuero protege al servidor público en cuestión de la acción inmediata de la autoridad penal, la que puede proceder sólo “si la declaración que emita la Cámara de Diputados es el sentido de que procede la acusación contra el alto funcionario, éste *ipso facto* queda separado de su cargo y sujeto inmediatamente a la jurisdicción de los tribunales ordinarios y a la acción del Ministerio Público, tanto en el caso de delitos no federales como federales (Art. 109 const., párrafo tercero). Dicha declaración se llama en el lenguaje usual “desafuero” porque remueve el fuero de no procesabilidad del que, por razón de su cargo, está investido el alto funcionario”, *ibidem*, p. 565. En este párrafo, Burgoa plantea un problema muy debatido en torno de si el fuero es del funcionario, de la persona, o del cargo. Nosotros volveremos a él cuando analicemos la responsabilidad penal en el capítulo cuarto.

responsabilidades no se agotan en las sanciones que prescriben el juicio político o el procedimiento administrativo disciplinario, las que, por otra parte, también se encuentran contempladas en la ley penal, cuando las conductas que dieron lugar a ellas constituyen, además, la comisión de delitos o causa de daños o perjuicios⁴.

Hasta dónde la responsabilidad política representa un medio eficaz de llamar a cuentas a quienes tienen la obligación de cumplir los fines del Estado, es algo que tiene que plantearse seriamente si se quiere hacer de ella un instrumento que asegure el Estado de derecho, legitime las acciones de las autoridades con rango político y se obtenga una opinión pública⁵ favorable de los actos políticos, tan necesaria para la aquiescencia y aceptación ciudadana de cualquier autoridad. Un sistema de responsabilidad política que no llene estas expectativas difícilmente puede tenerse como soporte fundamental del propio sistema político, pues en nada contribuirá a despertar el respeto y la simpatía de la población sobre su gobierno, y sí, sin embargo, se acrecentará la suspicacia de que no sólo la responsabilidad política, sino todo el sistema de responsabilidades, se asientan en el callado propósito de protección de los servidores públicos de mayor jerarquía, los políticos, mediante la creación de esta jurisdicción paralela de que hemos venido hablando, que les permita eludir la ley penal, la ley en general⁶. La

⁴ León Duguit (*La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 65) ha señalado que “la responsabilidad política [...] obliga a los representantes de un poder del Estado a retirarse cuando su conducta es desaprobada por los representantes de otro poder, sin que exista ni infracción ni perjuicio causado. [...] la responsabilidad política pone en juego, por su propia naturaleza, el principio de separación de poderes”.

⁵ Hermann Heller dice que “la doctrina de la opinión pública como fuerza gobernante constituye una forma singular de la relativización del Estado al pueblo y de la identificación del poder del Estado con la voluntad del pueblo”, p.190. Más adelante sostiene que “la importancia de la opinión pública para la unidad estatal es tanto mayor cuanto más precisa y comprensivamente se haya condensado en juicios [opiniones, criterios, sentimientos, razones] políticos firmes y a menudo indiscutidos. Esta opinión pública relativamente firme y permanente ha de diferenciarse de la fluctuante opinión política de cada día”, p. 191. En la página siguiente pasa a afirmar que “la enorme importancia política de la opinión pública consiste en que, en virtud de su aprobación o desaprobación, asegura aquellas reglas convencionales que son *la base de la conexión social y de la unidad estatal*”, p.192, [las cursivas son mas]; Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, F. C. E., 8ª reimpr., 1977.

⁶ Heller, Hermann (*op. cit.*, p. 192) dice que “la enorme importancia política de la opinión pública consiste en que en virtud de su aprobación o desaprobación, asegura aquellas reglas convencionales que son la base de la conexión social y de la unidad estatal. [...] La opinión pública, en lo concerniente a la unidad estatal, cumple ante todo la función de legitimación de la

situación del país reclama urgentemente verdaderos actos de compromiso y convencimiento si lo que se pretende es lograr la refundación de la República, es decir, su renacimiento.

En el examen legal que haremos en este capítulo nos referiremos de manera principal al artículo 110 de la Constitución Federal y a los capítulos I a IV (artículos 5-24 y 30-45) del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es la ley reglamentaria del juicio político constitucional.

2. Juicio político

El juicio de responsabilidad política es el conjunto de procedimientos y actuaciones materialmente jurisdiccionales que realiza un órgano político o autoridad política para examinar si determinadas conductas realizadas por un funcionario de alto nivel jerárquico, que desarrolla funciones estratégicas para el Estado y la sociedad política, deben ser sancionadas para corregir las desviaciones reglamentarias en que haya incurrido e impedir que las repita en el futuro. En el caso de México, el órgano político a cargo de esta función es el Congreso de la Unión, donde la Cámara de Diputados actúa como órgano de acusación (artículos 74, fracción V, y 110 constitucionales) y la de Senadores como órgano de sentencia (artículos 76, fracción VII, y 110 constitucionales). A estas funciones Burgoa⁷ las ha denominado facultades político-jurisdiccionales del Congreso de la Unión en razón de que se trata de la substanciación de un juicio. Sin embargo, este juicio se limita únicamente a aplicar las sanciones de destitución e inhabilitación, pero no examina si las conductas infractoras violentan disposiciones de otra índole, como las penales, por ejemplo, por lo que deja fuera

autoridad política y del orden por ella garantizado. *Todo poder debe preocuparse por aparecer como jurídico*, por lo menos para la opinión que públicamente se expresa". (Las cursivas son mías).
⁷ Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 9ª ed., 1994, p. 673. Fix-Zamudio y Valencia Carmona le llaman "función jurisdiccional" del Poder Legislativo, y consideran que "sólo de manera excepcional" es realizada por este órgano político, Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 3ª ed., 2003..

otro tipo de sanciones, entre ellas las penas aplicables que se deriven de la comisión de delitos, reservándose para ser delimitadas y aplicadas, en su caso, a los tribunales penales ordinarios.

El juicio político del sistema mexicano sigue de cerca, afirma Felipe Tena Ramírez, al “modelo norteamericano, conforme al cual ‘el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier otro empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho’ (art. I, sec. 3)”⁸. Por otra parte, el mismo autor sostiene que “la mala conducta suficiente para justificar la destitución no ha de ser necesariamente delictuosa”⁹, pero puede serlo y, entonces, debe quedar abierta la vía penal. El antecedente inmediato de nuestro sistema de responsabilidades políticas se encuentra en el juicio de residencia¹⁰ español y en el *impeachment* anglosajón. Este último fue brillantemente expuesto por Alexander Hamilton¹¹ en *El Correo de Nueva York*, el viernes 7 de marzo de 1788 (*El Federalista*, LXV), en los siguientes términos:

Los restantes poderes que el plan de la convención asigna al Senado, independientemente de la otra Cámara, abarcan su participación con el ejecutivo en el nombramiento de funcionarios, y su carácter judicial como tribunal encargado de juzgar las acusaciones oficiales. [...] Por lo tanto, concluiremos esta parte asomándonos al carácter judicial del Senado.

El seleccionar al Senado como el órgano político encargado de realizar

⁸ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 594-595.

⁹ *Ibidem*, p. 602. La cita dentro de los paréntesis se refiere a la Constitución de los Estados Unidos de América. Esto no contraviene la hipótesis constitucional de que las conductas susceptibles de responsabilidad política no implican tipos delictivos, pero de un análisis comparativo entre algunas de aquellas conductas y de estos tipos de delitos se puede advertir, al menos de la forma en que están redactadas, que la misma conducta es al mismo tiempo causa de responsabilidad política y de responsabilidad penal, por ejemplo, la usurpación de atribuciones.

¹⁰ *Vid:* Barragán, José, *op. cit.*, pp. 20-47, y Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *op. cit.*, capítulo primero.

¹¹ Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, México, F. C. E., 1ª reimpr. de la 2ª ed., 1974, pp. 277-279. Obsérvese que desde Hamilton, se tiene plena conciencia de que, si hay conductas delictivas, el juicio político no es el punto final.

estas labores jurisdiccionales, en vez de la Corte Suprema, fue explicado por Hamilton en razón de que la naturaleza de las conductas sometidas a juicio se ajustaban mejor a un cuerpo colectivo numeroso, a fin que en la resolución que se tome se consideren las más diversas opiniones y tendencias políticas, lo que no sucedería de ser la Corte Suprema la elegida para estos propósitos, pues si bien es, lo mismo que el Senado, un cuerpo colegiado su amplitud se encuentra muy lejos de la de este último. “¿Dónde si no en el Senado se hubiera podido encontrar un tribunal con bastante dignidad y la necesaria independencia?”, se pregunta Hamilton, y expone la naturaleza y características del juicio político de la siguiente manera:

Un tribunal bien constituido para los procesos de los funcionarios, es un objeto no menos deseable que difícil de obtener en un gobierno totalmente electivo. Su jurisdicción comprende aquellos delitos que proceden de la conducta indebida de los hombres públicos o, en otras palabras, del abuso o violación de un cargo público. Poseen una naturaleza que puede correctamente denominarse POLÍTICA, ya que se relacionan sobre todo con daños causados de manera inmediata a la sociedad. Por esta razón, su persecución raras veces dejará de agitar las pasiones de toda la comunidad, dividiéndola en partidos más o menos propicios o adversos al acusado. En muchos casos se ligará con las facciones ya existentes, y pondrá en juego todas sus animosidades, prejuicios, influencia e interés de un lado o de otro; y en esas ocasiones se correrá siempre un gran peligro de que la decisión esté determinada por la fuerza comparativa de los partidos, en mayor grado que por las pruebas efectivas de inocencia o culpabilidad.

La delicadeza magnitud de un mandato que tan profundamente atañe a la reputación y la vida políticas de todo hombre que participa en la administración de los negocios públicos, hablan por sí solas. La dificultad de encomendarlo a las manos debidas, en un gobierno que descansa íntegramente sobre la base de elecciones periódicas, se comprenderá con la misma facilidad, si se considera que las personalidades más destacadas de él se convertirán demasiado a menudo, y por culpa de esa misma circunstancia, en los caudillos o los instrumentos de la facción más astuta o más numerosa, y por esta causa no puede esperarse que poseerán la neutralidad requerida hacia aquellos cuya conducta pueda ser objeto de investigación.

Según parece, la convención consideró al Senado como el depositario más idóneo de esta importante misión. Quienes mejor discernan la dificultad intrínseca del problema serán los más cautos en condenar esa opinión, y los más inclinados a conceder la debida importancia a los argumentos que podemos suponer la produjeron.

.....

[...] con el castigo que puede ser la consecuencia de estas acusaciones, no terminará la expiación del delincuente. Después de ser sentenciado a ostracismo perpetuo, perdiendo la confianza y la estimación así como los honores y los emolumentos que le concedía su país, estará sujeto a proceso y a la pena que le corresponda según las leyes ordinarias.

De lo anterior se infiere que el juicio político norteamericano no pretendió sustituir, en el caso de que fueran requeridos por haberse cometido delitos o infracciones de otra índole, ninguno de los juicios ordinarios para acusar, juzgar y sancionar a los sujetos de responsabilidad política, lo que debe ser considerado como un principio básico en la institucionalización y el funcionamiento del juicio político y del procedimiento administrativo disciplinario mexicanos. El dejarse en el Congreso Federal esta función fue debido a que se consideró la naturaleza de la conducta a ser acusada y juzgada, y también al cuidado que se tuvo de que la jurisdicción del Senado se actualizara en forma potestativa, pues ésta no se podía ejercer si hay ausencia de acusación por parte de la Cámara de Diputados.

El penalista Raúl F. Cárdenas, al referirse al juicio político, hace el cuestionamiento acerca de si es en realidad un juicio y afirma que en su opinión “no tiene [...] absolutamente nada de judicial”, y lo define, recurriendo a Segundo Víctor Linares Quintana, en los siguientes términos: “El juicio político es un procedimiento solemne, de carácter esencialmente político, que inicia la Cámara de Diputados y por el cual ésta acusa ante el Senado como tribunal, a *determinados funcionarios públicos por las causas que se especifican taxativamente en la Constitución*, con la finalidad de hacer efectiva la responsabilidad política de los mismos. El juicio político reconoce como antecedente mediatos al *Impeachment* inglés y al juicio de residencia de nuestra

época colonial, aun cuando ofrece notables diferencias con uno y otro, y como antecedentes inmediatos al *Impeachment* establecido por la Constitución norteamericana y las constituciones de 1819 y 1826 (argentinas)”¹². Hay en esta definición una observación, como si dijéramos, desde fuera del juicio político, pero no se adentra en su naturaleza y análisis de sus elementos que constituyen la esencia del mismo.

El juicio político se refiere, como bien decía Hamilton, a la acusación, juzgamiento y sanción de las conductas indebidas de los hombres públicos, “por el abuso o violación de un cargo público” y poseen, por tanto, “una naturaleza que puede correctamente denominarse POLÍTICA, ya que se relacionan sobre todo con daños causados de manera inmediata a la sociedad. Por esta razón, su persecución raras veces dejará de agitar las pasiones de toda la comunidad, dividiéndola en partidos más o menos propicios o adversos al acusado”. Es, en este sentido, una reacción de la sociedad en contra del funcionario que ha faltado a su confianza y, con las sanciones de destitución e inhabilitación, busca apartarlo del cargo a fin de evitar la continuidad de la ofensa y daño que su permanencia en él le provoca y, al mismo tiempo, hacer público su rechazo para ejemplificar con su caso, para hacer de esta manera, que los altos funcionarios desistan de la comisión u omisión de conductas que los lleven a colocarse en una situación de desatención de sus funciones y renuncia al cumplimiento de los objetivos con ellas perseguidos.

El juicio político, más que aspirar a la sanción, tiende a preservar la salud del cuerpo político y hacer transparente el desempeño de sus miembros en el cargo que la sociedad, directamente por elección e indirectamente por designación, les ha conferido a efecto de renovar permanentemente la confianza

¹² Linares Quintana, Segundo Víctor, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, Argentina, Artes Gráficas, Bartolomé U. Chiesino, 1962, citado por: Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos. Antecedentes y leyes vigentes de México*, México, Porrúa, 1ª ed., 1982, p. 314. Vid también: Barragán Barragán, José, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (Antecedente inmediato del Amparo)*, op. cit., passim; y Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, op. cit., capítulo primero.

en la legitimidad del sistema político.

3. Sujetos de responsabilidad política

Si la responsabilidad política es aquella que nace de las conductas infractoras que se materializan en actos u omisiones de los servidores públicos integrantes del cuerpo de los diferentes poderes y que tienen a su cargo la realización de funciones eminentemente políticas, tenemos que concluir que estos servidores públicos ocupan los niveles más elevados dentro del aparato político y la jerarquía administrativa y que sus decisiones (actos u omisiones) tienen la capacidad de afectar aspectos torales de la vida pública del país. Delgadillo Gutiérrez, al analizar la clase de servidores públicos que pueden considerarse sujetos de juicio político, señala que “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 de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales”¹³. Esta trascendencia de su conducta es la que obliga a una ley superior a fijarla y contenerla escrupulosamente dentro de los límites que garanticen la continuidad ordenada y confiable de la vida política de la Nación. La seriedad de la función debe conllevar la certeza de la rendición de cuentas y de la aplicación de las sanciones para no desacreditarse ante la opinión pública y poner en riesgo la credibilidad del sistema político. Sin embargo, el juicio político establecido en la Constitución de 1917 sólo en dos casos ha prosperado (el de un senador y el de un ex gobernador)¹⁴.

¹³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1ª ed., 1996.

¹⁴ El del senador chiapaneco, Tiburcio Fernández Ruiz (17 de octubre de 1924), por haber violado las disposiciones del artículo 62 de la Constitución Federal y el del gobernador de Jalisco, Lic. José Guadalupe Zuno Hernández (17 de febrero de 1926), por ataques a la instituciones democráticas, representativas y federales, así como al municipio libre, por violación sistemática de las garantías individuales, por violaciones a las leyes agrarias federales y por participar en la rebelión con el Gral. Enrique Estrada; *vid de*: Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos. Antecedentes y leyes vigentes de México*, México, Porrúa, 1ª. ed., 1982, pp. 386-396, y cuadros estadísticos en: González Oropeza, Manuel, “Experiencia parlamentaria sobre responsabilidad de servidores públicos (1917-1983)”, pp. 71-107, en Orozco Henríquez, J. de J., y Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*

Antes de la reforma del Título Cuarto Constitucional llevada a cabo a finales de 1982 y los primeros meses de 1983, no existía de manera expresa lo que hoy en día se conoce como responsabilidad política; hasta entonces la Constitución hacía referencia meramente, como su antecesora de 1857, a los “delitos, faltas u omisiones”, y como delitos, lo que sus leyes reglamentarias de 1870 (“Ley Juárez”) y 1896 (“Ley Díaz”) entendían como delitos oficiales que prácticamente son los mismos que la actual ley de responsabilidades políticas consagra en su artículo 7°. El artículo 110 constitucional (y 5° de la Ley reglamentaria en materia de juicio político) determina cuáles son los servidores públicos que pueden ser considerados sujetos de juicio político, a los cuales recaen dos tipos de sentencia: vinculatorias o imperativas y declarativas. En términos simples esta división obedece al carácter federal o local de los servidores públicos y su razón de ser es el respeto a la soberanía de los Estados de la Federación. Para fines de responsabilidad, los servidores públicos del gobierno del Distrito Federal, según la Carta Magna y su situación *sui generis*, son federales, aunque en responsabilidad administrativa la ley de la materia los considere en sentido contrario.

Los servidores públicos que en el juicio político se hacen merecedores a una sentencia vinculatoria o imperativa son:

I. En el Poder Legislativo Federal:

1. Senadores y diputados federales

II. En el Poder Judicial Federal:

2. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
3. Consejeros de la Judicatura Federal
4. Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
5. Magistrados de circuito y jueces de distrito

III. *En el Poder Ejecutivo Federal:*¹⁵

6. Secretarios del despacho
7. Procurador General de la República
8. Directores generales o sus equivalentes en la Administración Pública Paraestatal Federal

IV. *En el Gobierno del Distrito Federal:*

9. Diputados a la Asamblea del Distrito Federal
10. Magistrados del Tribunal Superior de Justicia
11. Magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Federal
12. Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal
13. Magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal
14. Jefe de Gobierno del Distrito Federal
15. Procurador General de Justicia del Distrito Federal
16. Directores generales o sus equivalentes en la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal

V. *En los Órganos Constitucionales Autónomos:*

17. Consejero presidente, consejeros y secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral

La Constitución guarda silencio respecto de los altos funcionarios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, del Banco de México y del Instituto

¹⁵ Con relación a los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, Constant señaló que “el honor de los ministros, lejos de exigir que las acusaciones dirigidas contra ellos queden envueltas en el misterio, exige de forma imperiosa que el examen se saque a la luz pública. Un ministro justificado en secreto, nunca queda completamente justificado” (p. 93), y dio las razones por las cuales creía que los “ministros” debían someterse a un “proceso”; destacaba tres causas: “1. Por abusar o emplear mal su poder legal. 2. Por actos ilegales, perjudiciales para el interés público, sin relación directa con los particulares. 3. Por atentados contra la libertad, la seguridad y la propiedad individuales” (p. 85), Constant, Benjamín, *Escritos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989. Esto no es privativo de los “ministros”, sino que lo mismo es aplicable, en general, a los altos funcionarios de las tres ramas del gobierno federal. En la página 89 de esta obra, Constant asienta lo siguiente: “En cuanto al abuso del poder legal que corresponde a los ministros, es evidente que sólo los representantes del pueblo están en situación de juzgar si el abuso existe, y sólo un tribunal especial, que posea un autoridad específica, puede pronunciarse sobre la gravedad de tal abuso”.

Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Los servidores públicos que se hacen acreedores a una mera sentencia declarativa son las autoridades locales que hayan cometido violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como malos manejos de los fondos y recursos federales puestos a su disposición. Las sentencias derivadas del juicio político son declarativas por tratarse de soberanías locales a las que el Congreso de la Unión debe respeto en virtud del pacto federal. Estos servidores públicos son:

1. Gobernadores de los Estados
2. Diputados locales
3. Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales
4. Magistrados de los Consejos de las Judicaturas locales

En relación con los servidores públicos de sentencia vinculatoria o imperativa, la lista presentada no es lo omnicompreensiva que debiera, puesto que existen otros, como los subsecretarios y oficiales mayores, en las dependencias de la Administración Pública Centralizada federal, y los segundos niveles en la jerarquía administrativa de las entidades paraestatales federales, cuando menos los de las más importantes, que bien pueden ser considerados como sujetos de juicio político, con tal de que éste no se haya convertido en una jurisdicción privilegiada o alterna para juzgar las conductas delictivas de los servidores públicos federales, sino que sea una instancia para privar del derecho a la participación en los asuntos públicos a los funcionarios que hayan tenido un mal comportamiento y desempeño de sus funciones. Los funcionarios de los otros niveles mencionados deben incorporarse como sujetos de juicio político por desarrollar actividades de suma importancia para los sistemas social, político y administrativo con el fin de no abrir la puerta de la impunidad política a quienes de hecho ocupan posiciones de carácter político por demás significativas. Todavía más, debe tenerse presente que no todas las dependencias centralizadas de la administración pública poseen la misma importancia política. La Secretaría de Gobernación políticamente no se

compara con la Secretaría de Turismo, por ejemplo.

Debe destacarse que por disposición expresa del artículo 108 constitucional, al Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá acusársele y juzgársele por traición a la patria y por delitos graves del orden común, pero, entonces, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 111 del mismo texto fundamental, será la Cámara de Senadores la responsable de someterlo a juicio en los términos de la legislación penal aplicable, lo cual significa, de hecho, sustraerlo de plano de la jurisdicción ordinaria. De esta suerte, como en el caso del juicio político, se ha otorgado al Senado de la República una *jurisdicción especial*, aunque ejercida de manera excepcional, para sentenciar los casos que la Constitución le ha atribuido, con una ventaja, de que sus resoluciones son inatacables, es decir, tienen autoridad de cosa juzgada.

4. Conductas causales de responsabilidad política

Las conductas infractoras que tienen un verdadero carácter político no pueden dejarse al juicio de las autoridades judiciales a quienes falta el conocimiento y experiencia para ponderar y calificar este tipo de actuaciones públicas. Por necesidad tienen que ser las autoridades políticas, integradas pluralmente por las diversas tendencias ideológicas del tablero nacional, las que se encarguen de acusar y juzgar estos procederes; son ellas las mejor dotadas para realizarlas por su integración y dedicación profesional a los asuntos de Estado, parlamentarios y, en general, de gobierno, así como a la vida de partido. Esto no implica que con ello se establezca una jurisdicción opcional para juzgar políticamente lo que, de otro modo, debiera encausarse penalmente, lo que acontece cuando, además de su esencial contenido político, las conductas se encuentren tipificadas como delitos por las leyes ordinarias de la materia; es algo en lo que han insistido de muy diferentes maneras los diversos autores políticos y juristas desde prácticamente la institucionalización del juicio político.

En el derecho mexicano han quedado plenamente establecidas cuáles son estas conductas; la Constitución Federal, por un lado, ha definido que son materia de juicio político aquellos comportamientos oficiales de los servidores públicos que impliquen actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, quedando excluida la mera expresión de las ideas (art. 109, fracción I). La ley de la materia, *Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos* o a la que en adelante llamaremos *ley de responsabilidades políticas*, en su artículo 7°, especifica estas conductas:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de (*sic*)¹⁶ la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y

¹⁶ La preposición “de” sugiere que las conductas infractoras pueden causar perjuicio graves a los Estados de la Federación y de la sociedad; la sociedad no tiene Estados, en el sentido de entidades federativas, que es el significado con que se emplea “Estados”. Por lo que la preposición “de” debiera sustituirse por la preposición “a” y sustituir la conjunción “o” por una coma.

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

Cabe reiterar que algunas de las conductas anteriormente señaladas se encuentran tipificadas como delitos en la ley penal, por lo que a la misma conducta se le podría juzgar dos veces, violándose el principio general de derecho de *non bis in idem*¹⁷, o bien, que de someterlas solamente al juicio político se estaría sustituyendo la jurisdicción ordinaria en beneficio de los servidores públicos, pues las sanciones políticas son de mucha mayor lenidad que las penales, las que, por otra parte, están ya contempladas (art. 403) en la propia ley penal. En esta situación se encontrarían algunas conductas de servidores públicos como, por ejemplo, el ataque a la libertad de sufragio, la cual queda considerada como delito electoral en el artículo 407 de la ley penal federal, independientemente de que, en tanto simples ciudadanos, puedan situarse en los supuestos de los artículos correspondientes del Título Vigésimocuarto, capítulo único, de la ley anteriormente mencionada.

Por lo que se refiere a la conducta de usurpación de atribuciones se hace necesaria una mayor precisión de la misma para precisarla como política y diferenciarla de otras conductas similares con las cuales llegara a confundirse, como las que se contemplan en el Código Penal Federal (art. 217 y otros) y el Código Penal para el Distrito Federal (art. 267), que la recogen, con el nombre de

¹⁷ No desconocemos ni estamos contrariando con esto lo establecido en el artículo 4° de la ley de responsabilidades políticas, lo que se afirma tan sólo es que no siempre una misma conducta infractora es al mismo tiempo penal, política y administrativa, pues en algunos casos sería excesivamente sutil determinar dónde la infracción deja de ser administrativa, para pasar a ser política y penal. "Artículo 4°. Cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior [las autoridades competentes para aplicar la ley, sin olvidar para los efectos nuestros, que la actual ley de responsabilidades políticas, antes de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, comprendía también las responsabilidades administrativas] turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza".

“uso indebido de atribuciones y facultades”, como un delito que comete un servidor público, y en el Código Penal para el Distrito Federal, que la tipifica como delito en su artículo 276, con el nombre de “usurpación de funciones públicas”, aunque referido a un no servidor público. Razón por la cual cabe la siguiente reflexión: Si esta usurpación es delito para un particular con mayor razón debiera serlo para un servidor público, quien ha protestado el cargo al que sirve, condición que debiera ser considerada como agravante de la conducta infractora. No obstante, las atribuciones y funciones de que se apodera y ejerce indebidamente el servidor público, según el texto de los dos primeros artículos, encaja perfectamente dentro de lo que debe ser una usurpación de atribuciones.

En todo caso, la usurpación de atribuciones que más claramente puede catalogarse como una infracción que da lugar a responsabilidad política, sería, a mi juicio, la que Rafael de Pina¹⁸ denomina “usurpación de poder” y define como la que ejerce “un funcionario público de atribuciones que no le corresponden como órgano de un determinado poder del Estado”, esto es, la invasión de poder. Por su parte, Burgoa, después de distinguir entre “*usurpador*” y “*funcionario de hecho*”, cita a Gastón Jèze para definir lo que se entiende por *usurpador de función*; dice Jèze que éste “es el que ocupa la función, ejerce la competencia y realiza el acto, *sin ninguna investidura, ni irregular, ni permitida*”¹⁹, sin que se advierta que esta conducta sólo pueda atribuirse a los particulares con exclusión de los servidores públicos. Mientras haya una figura delictiva, al funcionario que se coloque en el supuesto de la norma debe ser juzgado penalmente a fin de no desvirtuar la naturaleza, origen y finalidad del juicio político. Volveremos a este tema cuando tratemos de la responsabilidad penal.

5. Autoridades sancionadoras

¹⁸ De Pina, Rafael, *Diccionario de derecho*, México, Porrúa, 10ª ed., 1981, p. 467.

¹⁹ Citado por Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 606.

El haber quedado conferido al Congreso de la Unión, después de la restitución del Senado (reforma constitucional de 13 de noviembre de 1874) que vino a reemplazar a la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia en el juicio político, esta función materialmente jurisdiccional fue objeto de severas críticas por aquellos que desconfiaron de la seriedad e institucionalidad de este cuerpo político y quisieron ver que con esta medida se ponía en manos de los legisladores el destino de los demás altos funcionarios del gobierno federal. Este prejuicio hacia el legislativo es una tendencia que nació desde las discusiones previas y preparatorias de la Convención Constituyente que se reunió en la Ciudad de Filadelfia, Pennsylvania, U. S. A., en la que se discutió la Constitución de los Estados Unidos de América.

Existían demasiados temores de dejar el poder en el órgano político más democrático por considerar que las decisiones que se tomaran estarían muy cargadas de la ideología popular. En otras palabras no se deseaba un sistema muy democrático, sino uno donde las decisiones fueran producto de la negociación de pequeños grupos que hicieran posible un rápido acuerdo. Este temor se derivaba de la experiencia inglesa donde el Parlamento era el verdadero poder tras el trono, fue el que llevó a que se tomaran diversas decisiones para debilitar su poder y representatividad. Primero, se estableció que el poder ejecutivo, el Presidente de la República, fuera también designado por elección a fin de darle la misma representatividad que al Congreso. Segundo, se dividió el poder legislativo en dos Cámaras, dejando en la de Senadores funciones de la mayor trascendencia, entre otras, el *impeachment*. Tercero, se otorgó a la Corte Suprema la llamada *Judicial Review*²⁰, de origen inglés, y que no es otra cosa que la revisión judicial de las leyes, esto es, un control judicial sobre la actividad

²⁰ Vid: Cabrera Acevedo, Lucio, *El Constituyente de Filadelfia de 1787 y la Judicial Review*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1ª ed., 2005, *passim*; y Dahl, Robert, *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, México, F. C. E., 1ª ed., 2003, pp. 9-82.

fundamental del Congreso. Cuarto, aceptarse la tesis de la Corte acerca de que “la Constitución es lo que la Suprema Corte dice que es”²¹.

En México, se dio una tendencia similar. Los críticos de la Constitución de 1857, entre ellos el ilustre constitucionalista, Emilio Rabasa, consideraron que el Título Cuarto de esta ley fundamental otorgaba al Congreso un poder sustancial sobre los otros poderes, ya que constituye “su más importante función, en el juicio de responsabilidad política de los altos funcionarios”; y, en relación con diversas materias, incluyendo el juicio político, señalaba que “la intervención del Senado es indispensable, como única garantía para el Ejecutivo, contra abusos posibles siempre, y ciertos en días de conflicto, a la vez que como una seguridad que añade a la cuidadosa revisión de las cuentas. Es también útil para no alimentar en una asamblea el sentimiento de la superioridad de su poder y de la posibilidad de su imperio”²². Consideraban, pues, un exceso del constituyente haber otorgado la función de someter a juicio político a los altos funcionarios por “delitos, faltas y omisiones” en que incurrieran en el desempeño de sus cargos.

El propio Don Venustiano Carranza, gran admirador de la constitución decimonónica mexicana, era proclive a acotar debidamente esta función del Congreso para que no sobrepasara los límites dentro de los cuales debía sanamente desarrollarse. Con motivo de su Mensaje²³ con el cual hizo la presentación del Proyecto de Constitución que envió al Congreso Constituyente 1916-1917, reunido en Querétaro, el 1 de diciembre de 1916, el Primer Jefe señaló:

²¹ Vid: Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 2ª ed., 1939, pp. 20-21.

²² Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 5ª ed., 1976, p. 165. El ilustre constitucionalista chiapaneco va más lejos en sus aprensiones sobre esta facultad del poder legislativo cuando afirma que “todos los Presidentes, de Juárez a acá, han tenido la salvaguardia de la elección ficticia; un Congreso elegido con independencia de los gobiernos central y de los Estados, llegará fácilmente al conflicto, del conflicto a la acusación, y del fallo condenatorio de una Cámara sola y apasionada, surgirá, si el Presidente es fuerte o tiene siquiera algunos batallones fieles, el golpe de Estado, antes que el acatamiento a la sentencia”, p. 169.

²³ Cámara de Diputados, L. Legislatura, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones* (13 t.), México, Manuel Porrúa, 2ª ed., 1978, p. 145.

Sexagésimoquinto párrafo del Mensaje.- El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones los intereses bastardos.

Sexagésimosexto párrafo. Encaminadas a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la federación, facultad que fue sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaba como autómatas.

Otro intento de menoscabar, en algún aspecto, esta función del Congreso federal se encuentra, a mi juicio, en el artículo 97 de la Constitución Federal, el que otorga facultades a la Corte para averiguar “algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual” (responsabilidad política, como ninguna), así como “para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público” (también responsabilidad política, cuando en el caso se encuentre un servidor público, y cuya indagación debería corresponder a la Cámara de Diputados para instruir un procedimiento de juicio político). Es conveniente destacar que en el primer caso, la Corte sólo ha intervenido en dos ocasiones, en 1946 y 1996. En la primera fecha, resolvió intervenir de oficio para atender la grave situación que se había creado en el Estado de Guanajuato con motivo de la disolución de una manifestación política del Partido Acción Nacional con el resultado de varias decenas de muertos. En la fecha más reciente, la participación de la Corte se debió a la solicitud de una autoridad legitimada para intervenir en la investigación de los hechos ocurridos el 25 de junio de 1995 en el municipio de Coyuca de Benítez en el Estado de Guerrero, en la localidad denominada Aguas Blancas, durante los cuales murieron diecisiete campesinos y otros muchos resultaron heridos. Cabe señalar que las resoluciones dictadas por la Corte no son imperativas sino simplemente

declarativas a nivel de recomendaciones²⁴.

En resumen, la autoridad responsable de substanciar el procedimiento del juicio político es el Congreso de la Unión, y sigue como modelo el existente en el desahogo de la responsabilidad penal. La investigación o instrucción del expediente queda a cargo del Ministerio Público Federal quien una vez completada la investigación deberá consignar el expediente ante el juez penal de la causa. El órgano investigador o instructor es la Cámara de Diputados, quien una vez que haya integrado el expediente determinando que es procedente el juicio político en contra del funcionario requerido, deberá convertirse en órgano acusador ante el Senado quien constituido como juez de sentencia determinará la absolución o la sanción que proceda aplicar al servidor público enjuiciado.

6. Substanciación del procedimiento de responsabilidad política

A grandes rasgos las fases del procedimiento del juicio político, que van desde la presentación y ratificación de la denuncia en la Cámara de Diputados, la presentación de la acusación ante el Senado por el Órgano de Acusación y la resolución del Jurado de Sentencia, se pueden presentar de la siguiente manera:

En la Cámara de Diputados, la Subcomisión de Examen Previo realiza la investigación y análisis para determinar si la denuncia debe ser admitida o rechazada; de ser admitida, la resolución recaída se remitirá a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Sistema Federal y de Justicia y Derechos Humanos (antes de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia) para que se formule la resolución que debe turnarse a la Sección Instructora, a fin de que ésta realice las diligencias de emplazamiento, audiencia, admisión y desahogo de pruebas, alegatos y emita sus conclusiones. De ser condenatorias se entregarán a la Secretaría de la Cámara de Diputados para que ésta se erija en

²⁴ Morineau, Marta, "Aguas Blancas, estudio de un caso de aplicación del segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Número 89, 1997, pp. 795-811.

órgano de acusación y, previa participación y posterior retiro de los interesados, las discuta, vote y resuelva. De ser condenatoria la resolución, presentará la acusación al Senado, designando previamente una Comisión de tres Diputados para sostenerla en la legisladora.

En la Cámara de Senadores, la substanciación del procedimiento comienza con la recepción de la acusación realizada por el Órgano de Acusación y su turno a la Sección de Enjuiciamiento (para emplazar a la Comisión de tres Diputados, al denunciante y al acusado y defensor, a fin de que presenten por escrito sus respectivos alegatos para soportar lo que a su interés convenga, y formular las conclusiones correspondientes para presentarlas al Senado); el Senado constituido en Jurado de Sentencia (citará a la Comisión de tres Diputados, al denunciante y al acusado y defensor) discutirá y votará las conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento y formulará su declaración absolutoria o condenatoria.

De manera pormenorizada y siguiendo de cerca a la Ley de la materia, el procedimiento del juicio político se substanciaría de la siguiente forma:

a) En la constitución de las Comisiones para el despacho de los asuntos del Congreso de la Unión, la Gran Comisión de cada una de las Cámaras contemplará la creación de una Comisión para substanciar los procedimientos correspondientes al juicio político; de cada una de las Comisiones se designarán cuatro integrantes para formar la Sección Instructora en la Cámara de Diputados (órgano instructor y de acusación) y la Sección de Enjuiciamiento en la de Senadores (Jurado de Sentencia) (art. 10 y 11);

b) Cualquier ciudadano, plenamente identificado, con elementos de prueba, en posesión o con el conocimiento de su existencia en algún lugar determinado, y bajo su responsabilidad, podrá presentar (y ratificar dentro de los tres días naturales siguientes) ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados (antes

Oficialía Mayor) denuncia sobre los actos y omisiones de los servidores públicos aforados presuntamente constitutivos de responsabilidad política (arts. 9º y 12);

c) La Secretaría General lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia para que, en un plazo no mayor de treinta días hábiles, ésta determine si el servidor público denunciado es sujeto de juicio político (art.12) y existen elementos de prueba acerca de si los actos y omisiones que se le imputan actualizan los supuestos del artículo 7º. Si no fuera así, se determinará no incoar el procedimiento, pero la resolución de desechamiento de la denuncia se podrá, a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o de por lo menos el diez por ciento de los Diputados integrantes de ambas Comisiones, revisar en el pleno de las Comisiones Unidas. Si se presentaran elementos de prueba supervenientes se podrá volver a analizar. Indebidamente el artículo 12 hace referencia al artículo 2º de la Ley que determina a los sujetos de la Ley (todos), cuando se debió referir al artículo 110 Constitucional que es el que se refiere a los servidores públicos sujetos de juicio político;

d) Si la resolución de la Subcomisión de Examen Previo declara procedente la denuncia, se remitirá al pleno de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Sistema Federal y de Justicia y de Derechos Humanos para la formulación de la resolución y remisión a la Sección Instructora de la Cámara para que ésta resuelva en un término de sesenta días, contados a partir de la fecha de recepción de la denuncia, previa realización de todas las diligencias a que haya lugar, entre otras citar al denunciante a ratificar ante ella la denuncia;

e) Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección Instructora dará vista al acusado sobre la materia de la denuncia y le hará saber su garantía de defensa, de audiencia, a la “que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación” (art.13);

f) Luego de la comparecencia del acusado o de su informe escrito, la Sección Instructora abrirá un período de prueba de treinta días naturales para recibir las pruebas ofrecidas por el denunciante y el denunciado, así como las que se allegue la propia Sección; de ser pertinente, este plazo podrá ampliarse en la medida de lo necesario, transcurrido el cual la Sección calificará las pruebas y desechará las improcedentes, con lo cual terminará la instrucción del procedimiento (art. 14);

g) La Sección Instructora abrirá la fase de alegatos para lo cual pondrá el expediente a la vista del denunciante por tres días naturales, y a la del acusado y su defensa por otros tantos días, para estar en posibilidad de formular sus alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales después del último plazo, transcurrido los cuales la Sección presentará sus conclusiones con base en las constancias documentales existentes. Estas pueden orientarse en el sentido de considerar que no hay elementos para tener por ciertos los hechos o los actos presuntamente irregulares imputados al servidor público y determinar su inocencia y, por tanto, no haber lugar a proceder, o bien a resolver que sí es culpable (art. 15, 16 y 17);

h) En este último caso, se tendrá que concluir “que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia; que se encuentra acreditada la responsabilidad del acusado; la sanción que debe imponerse (destitución o inhabilitación de uno a veinte años), y que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos” (art. 17);

i) La Sección Instructora entregará sus conclusiones a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien deberá citar a la Cámara a reunión y resolver dentro de los tres días siguientes, lo que se comunicará al denunciante y al acusado y defensores para, si así lo

estiman conveniente, se presenten a alegar lo que a su derecho convenga (art. 18 y 19);

j) El día señalado para la reunión de la Cámara de Diputados, su Presidente declarará que ésta se erigirá en órgano de acusación; la Secretaría dará lectura a las constancias del procedimiento y las conclusiones de la Sección Instructora; el denunciante y el acusado y su defensor, si lo desean, harán uso de la palabra para alegar lo que a su derecho convenga; retirados el denunciante y el servidor público y su defensor, se discutirán y votarán las conclusiones de la Sección Instructora (art. 20); si la votación favoreciera la no acusación, el servidor público continuará en su cargo, pero si resultara lo contrario, entonces se remitirá la acusación al Senado, designándose una comisión de tres diputados para sostenerla (art. 22);

k) El Senado recibirá la acusación y la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, y ésta emplazará a la Cámara de Diputados, al denunciante y al acusado y su defensor para que aleguen por escrito lo que a su interés convenga, dentro de los cinco días naturales posteriores al emplazamiento; transcurrido este plazo y con la documentación con que cuente la Sección de Enjuiciamiento formulará sus conclusiones, proponiendo de manera fundada y motivada, en su caso, la sanción que deba imponerse al acusado, y las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores (art. 23);

l) El Senado recibirá las conclusiones; su Presidente anunciará que la Cámara de Senadores debe erigirse en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de las conclusiones; se citará a la Comisión de tres Diputados para que sostenga la acusación ante el Senado, al acusado y a su defensor; se constituirá la Cámara de Senadores en Jurado de Sentencia y ya con este carácter el Secretario dará lectura a las conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento, se concederá la palabra al denunciante y al acusado y su defensor; retirados éstos se discutirán y votarán las conclusiones, se aprobarán

los puntos de acuerdo que contengan éstas y el Presidente hará la declaratoria que proceda; en el caso de los funcionarios locales sujetos de juicio político esta resolución sólo tendrá efectos declarativos, dejando a la Legislatura Local que proceda como corresponda (art. 24).

7. Sanciones

Las sanciones que podrán recaer a un servidor público federal encontrado responsable en el procedimiento del juicio político, consistirán en la destitución del cargo y en la inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde por un año y hasta veinte años, según la gravedad de la falta (art. 8º de la ley de la materia). Por lo que hace a la destitución, la ley no es clara respecto de si ese funcionario jamás volverá a ocupar el cargo del cual ha sido destituido, o cuánto tiempo deberá transcurrir para que vuelva a estar en aptitud de ocuparlo. De darse el primer caso, la destitución funcionaría como una inhabilitación de por vida para ese cargo, la cual violaría el contenido del artículo 8º mencionado de la ley de la materia, que establece veinte años como plazo máximo para la inhabilitación. Queda aquí una laguna que seguramente originará confusión en las autoridades encargadas de aplicar la sanción que comentamos y, sobre todo, para hacerla respetar.

En el segundo caso, la ley no establece el plazo que debe transcurrir para que el servidor público pueda volver a ocupar ese cargo (o, más bien, esas funciones, pues el cargo puede desaparecer, pero las funciones permanecer) con lo que se deja la puerta abierta para interpretaciones interesadas, tendenciosas o inescrupulosas, como, por ejemplo que se le destituya un día a un funcionario de un puesto determinado y se le vuelva a contratar al otro. Por lo que hace a la inhabilitación, la ley no deja lugar a dudas de que el servidor público encontrado políticamente responsable será inhabilitado para el desempeño de cualquier cargo, empleo, comisión o función públicos, por el plazo que haya determinado la sanción recaída. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que las faltas por

las cuales ha sido sancionado se cometieron en un cargo protegido por fuero jurisdiccional, por lo que la inhabilitación podría dar lugar a entenderse en el sentido de que los cargos de categoría diferente no se encuentran comprendidos en la sanción, interpretación errónea y violatoria de la letra de la Constitución que es concluyente al afirmar que la inhabilitación es “para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones *de cualquier naturaleza en el servicio público*” (art. 110 constitucional).

Otro aspecto que la ley de la materia no esclarece es si la sanción de destitución tendrá efectos sólo en el cargo que se cometió la falta o en cualquiera otro que se encuentre desempeñando en el momento en que se dicte y conozca la resolución condenatoria. Esta definición tiene importancia porque el Jurado de Sentencia tiene un año para resolver, término dentro del cual podría terminarse el encargo en que el servidor público cometió la infracción, y se encontrara desempeñando otro cargo similar en el momento de conocerse la sentencia.

De las sanciones para la responsabilidad política, se ocupa la Ley de la materia. Para la responsabilidad política que habrá de determinar el Jurado de Sentencia, únicamente hay dispuestos dos tipos de sanciones, la destitución y la inhabilitación, las que deben entenderse diferentes de las que dispone la ley penal, que sancionan conductas y hechos de naturaleza distinta. La destitución debe entenderse, en nuestra opinión, que es cualquier cargo o puesto en el que el servidor público se encuentre prestando sus servicios en el momento en que se cometió u omitió la conducta infractora, pero la norma nada dice sobre el tiempo durante el cual el destituido no podrá volver a ocupar ese cargo y si está en aptitud de asumir otro cargo diferente.

La inhabilitación como sanción del juicio político, deja menos dudas para su aplicación. La inhabilitación es para la ocupación y el ejercicio de empleos, cargos, funciones o comisiones en el servicio público por un plazo que va desde un año hasta veinte años. Se entiende como una privación del derecho de empleo en el

servicio público, entre otros, de igual modo que la destitución. Para ser diferente de la inhabilitación, ésta tendría que referirse al cargo en que se cometió la infracción; si fuera para todos los cargos sería un tipo de inhabilitación para privar del cargo en cualquier parte del servicio público por una sola vez. Si se considera que la inhabilitación puede adoptar diversas formas, es posible, me atrevo a pensarlo así, que la destitución pudiera quedar comprendida en una clase de inhabilitación.

Los penalistas²⁵ al tratar la inhabilitación la clasifican siguiendo un doble criterio, mutuamente incluyentes: el tiempo de duración y la amplitud de la misma. Adoptando el primer criterio, la dividen en perpetua y temporal, y con el segundo, en absoluta y especial. En abono de lo anterior, habrá que afirmar que la inhabilitación conlleva la destitución en virtud de que su eficacia inmediata depende de que se apliquen simultáneamente la destitución y la inhabilitación, porque podría darse el caso de que se inhabilite pero que no se destituya, lo cual anularía el cumplimiento inmediato de la inhabilitación. De ahí que ésta debe necesariamente contener a la destitución.

²⁵ ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Tratado de Derecho Penal. Parte General*, t. V, Cárdenas Editor, México, 1988, pp. 229 y 247. Clasifica la inhabilitación en absoluta y especial y sus diversos subclases. También en su *Manual de Derecho Penal. Parte General*, Cárdenas Editor, México, 1991, pp. 742 y 743, aquí, además, se refiere a la inhabilitación perpetua y temporal. CUELLO CALÓN, Eugenio, *Derecho Penal*, t. I, Bosch, Barcelona, 1981, pp. 905-909. Para una visión general ver: DE RIVACOBBA Y RIVACOBBA, Manuel, *Función y aplicación de la pena*, Depalma, 1993.

B I B L I O G R A F Í A

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (Antecedente inmediato del Amparo)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.

BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 9ª ed., 1994.

CÁRDENAS, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos. Antecedentes y leyes vigentes de México*, México, Porrúa, 1ª. ed., 1982.

CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El Constituyente de Filadelfia de 1787 y la Judicial Review*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1ª ed., 2005.

CÁMARA DE DIPUTADOS, L LEGISLATURA, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones (13 t.)*, México, Manuel Porrúa, 2ª ed., 1978.

CARRILLO FLORES, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 2ª ed., 1939.

CONSTANT, Benjamín, *Escritos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

CUELLO CALÓN, Eugenio, *Derecho Penal*, t. I, Barcelona, Bosch, 1981.

DAHL, Robert, *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, México, F. C. E., 1ª ed., 2003.

DE PINA, Rafael, *Diccionario de derecho*, México, Porrúa, 10ª ed., 1981.

DE RIVACOBA Y RIVACOBA, Manuel, *Función y aplicación de la pena*, Depalma, 1993.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1ª ed., 1996.

DUGUIT, Léon, *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador VALENCIA CARMONA, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 3ª ed., 2003

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Experiencia parlamentaria sobre responsabilidad de servidores públicos (1917-1983)”, pp. 71-107, en OROZCO HENRÍQUEZ, J. de J., y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, México, Manuel Porrúa, 1984.

HAMILTON, MADISON Y JAY, *El Federalista*, México, F. C. E., 1ª reimpr. de la 2ª ed., 1974.

HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, México, F. C. E., 8ª reimpr., 1977.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, México, Porrúa, 2ª ed., 2004.

LINARES QUINTANA, Segundo Víctor, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, Argentina, Artes Gráficas, Bartolomé U. Chiesino, 1962, citado por: CÁRDENAS, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos. Antecedentes y leyes vigentes de México*, México, Porrúa, 1ª ed., 1982.

MORINEAU, Marta, “Aguas Blancas, estudio de un caso de aplicación del segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 89, 1997, pp. 795-811.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús “Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos”, pp. 109-129, en OROZCO HENRÍQUEZ, J. de J., y SOBERANES FERNÁNDEZ, José, Luis, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa, 1984.

RABASA, Emilio, *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 5ª ed., 1976.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 16ª ed., 1978.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Tratado de Derecho Penal. Parte General*, t. V, Cárdenas Editor, México, 1988.

----- *Manual de Derecho Penal. Parte General*, Cárdenas Editor, México, 1991.

CAPÍTULO TERCERO

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

SUMARIO

1. Introducción. 2. Sujetos de responsabilidad administrativa. 3. Conductas originarias de responsabilidad administrativa (obligaciones de los servidores públicos). 4. Autoridades responsables de aplicar la ley de la materia. 5. Procedimiento administrativo disciplinario o de responsabilidad administrativa. 6. Sanciones. 7. Criterios para graduar o calificar la gravedad de las sanciones. 8. Impugnación de las resoluciones administrativas o actos administrativos sancionadores: 8.1. Recurso de revocación. 8.2. El contencioso administrativo o Juicio de anulación o de ilegitimidad. 8.3. Amparo administrativo. 9. La declaración de situación patrimonial como control preventivo de responsabilidad.

1. Introducción

La responsabilidad administrativa es una especie nueva. Data del año de 1982, cuando, de hecho, se llevó a cabo la transformación del Título Cuarto original de la Constitución Federal al concretarse en él cuatro tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos en el cumplimiento de sus encargos; uno de éstos era precisamente la administrativa. Hasta entonces, la responsabilidad administrativa no estaba claramente diferenciada y por ser el ministerio público federal el encargado de investigar y, en su caso, consignar las responsabilidades oficiales, puede afirmarse que, dentro del derecho público, la penal (delitos comunes) y la política (delitos oficiales¹) eran las únicas

¹ En el artículo 103 de la Constitución de 1857 y en el 108 original de la Carta de 1917 no se hace referencia meramente a los delitos oficiales, sino que mencionan también las “faltas u omisiones”, sin que se precisara quién y de qué manera las examinaría para determinar la responsabilidad (¿de qué tipo?) a que daría lugar. Ésta pudo haber sido una de las razones que llevaron al legislador en 1982 para establecer la responsabilidad administrativa y el sistema que la resuelve. Sin embargo, en la Exposición de Motivos de la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se afirma que la confusión se presentaba entre “delitos y faltas oficiales” y “delitos comunes”, la cual se “liquida” por “desafortunada” con dicha iniciativa, cuando en realidad la Constitución Federal en la redacción original de sus artículos correspondientes dejaba claramente determinada la diferencia entre ambos tipos de delitos: los comunes, correspondía juzgar al juez penal; los oficiales, al Congreso Federal. Por lo que no debe pensarse que son delitos oficiales los contemplados en los títulos décimo y décimoprimeros del Código Penal Federal.

vías para sancionar a los servidores públicos. La responsabilidad civil era propia del derecho privado y se limitaba, cuando procedía, a la reparación de los daños o perjuicios causados a un particular por un servidor público, siempre que éste fuera hallado culpable de realizar una conducta ilegal o contraria a las funciones propias del cargo que desempeña.

Sin embargo, el artículo 108 original de la Constitución de 1917 hacía referencia no sólo a los delitos comunes y a los delitos oficiales, sino también a las “faltas u omisiones” oficiales cometidas por los servidores públicos en el desempeño de sus encargos, sin que se determinara la forma como debían ser investigadas, juzgadas y sancionadas. De esta manera, el procedimiento de responsabilidad administrativa establecido con motivo de la reforma constitucional introducida en 1982, vino a ser la especie encargada de analizar y sancionar las llamadas “faltas u omisiones”; pero había que sacarlas de ese estado de generalidad y abstracción y darles la concreción y especificidad necesarias que hicieran posible la descripción de ciertas conductas que se asimilaran a falta u omisión administrativas. Y esta ha sido la parte difícil, pues las llamadas “obligaciones” de los servidores públicos (artículos 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos [LFRSP], aplicable a los servidores públicos de los órganos de gobierno del Distrito Federal, y 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos [LFRASP], por lo que hace a los servidores públicos de los Poderes Federales) en ocasiones se confunden con los delitos de los servidores públicos contemplados en los títulos Décimo y Décimoprimeros (capítulo I) del Libro Segundo del Código Penal Federal, de tal suerte que una misma conducta pueda ser juzgada como delito o falta administrativa, lo cual originaría un fenómeno de jurisdicciones opcionales.

No es fácil determinar con precisión, si es que esto fuera posible, los tramos

Éstos son los que dan lugar al juicio político, pero no por ello deben tenerse como delitos políticos, pues según el artículo 144 del Código Penal Federal, sólo los delitos de rebelión, sedición, motín y conspiración para cometerlos puede ser considerados como políticos. En realidad, lo que hacía falta era amarrar las “faltas u omisiones oficiales”, que son, en mi opinión, la base de la responsabilidad administrativa.

de las distintas responsabilidades que una misma conducta de un servidor público puede ocasionar; hasta dónde es sólo administrativa (la responsabilidad menor), en qué momento su gravedad la convierte en penal y cuándo deviene responsabilidad política. Teóricamente puede pensarse que una misma y específica conducta puede contener elementos de responsabilidad administrativa, penal y política (desde luego civil), y para juzgarla debe recurrirse a los diversos procedimientos establecidos para cada caso, lo cual hace necesario desagregar o desmenuzar los diversos elementos constitutivos de la acción u omisión del servidor público y establecer a qué tipo de responsabilidad específica pertenece cada uno de esos elementos o grupo de ellos, a fin de estar en posibilidad de sancionar una parte de su conducta según el tramo de responsabilidad en que se encuentre comprendida. Además, para que esto pueda ser posible es menester suponer que los elementos integrantes de la conducta infractora o delictiva son autónomos y sin ninguna interdependencia entre ellos, cuando pertenezcan a distintos segmentos del tramo que caracteriza a cada clase de responsabilidad.

Cabe hacer una serie de cuestionamientos sobre la plurirresponsabilidad que es posible contenga una conducta determinada del servidor público ¿Es posible hacer tal desagregación de la conducta humana? ¿No implicará suponer que los elementos más simples de la conducta no tienen nada que ver con los considerados más graves? ¿No es complicar o volver demasiado sutiles las cosas, cuando en realidad son tan simples? ¿No es mejor determinar que una conducta se juzgue según el procedimiento de la responsabilidad más grave a que dé lugar, sin que esto signifique que estamos considerando que deseamos evitar la violencia del principio *non bis in idem*, aunque en algunos casos es posible que tal violencia pueda estar presente?

Al hacer estas conjeturas lo que realmente queremos evitar es la posibilidad de jurisdicciones opcionales al socaire del supuesto teórico de que una misma conducta puede integrar características de diversas responsabilidades y que juzgarlas por “cuerda separada” no implica hacer violencia del principio *non bis in*

idem. Decimos que esta posibilidad es teórica porque su aplicación práctica depende de una disección “anatómica” de la conducta o que resulta difícil, cuando no imposible, realizarla o que de hacerse puede dar lugar a interpretaciones muy subjetivas que resulten formas de escamotear al análisis sereno y reflexivo modos de intervención desmedidos e inconvenientes para una saludable práctica jurisdiccional, y que se convertirían en formas de decidir la jurisdicción aplicable no a favor de la justicia sino de las personas, de los intereses o de las circunstancias.

Si el que tiene la posibilidad de elegir la jurisdicción desea favorecer a una persona o a determinados intereses se inclinaría por el procedimiento administrativo y relegaría la jurisdicción penal o política, pues la gravedad de la primera está muy por debajo de las otras. Se estaría en el caso contrario si la intención es perjudicarla. Esto es, la lenidad de la sanción administrativa sería un elemento de distracción de la opinión pública, una forma de justificación del sistema de responsabilidades del gobierno, pero la gravedad de la sanción penal debería leerse como una venganza del sistema político-administrativo contra el servidor público sometido a la jurisdicción penal. Esta situación actuaría en detrimento no sólo del sistema de responsabilidades, sino en contra también del mismo sistema político, pues, más temprano que tarde, perdería credibilidad y legitimidad.

Por la forma en que ha venido desenvolviéndose el funcionamiento del sistema de responsabilidades queda como incógnita no despejada del todo si la configuración de la responsabilidad administrativa se debió al legítimo interés del legislador por completar el sistema de responsabilidades o bien se debió a la intención de suavizarlo, de hacerlo más “aplicable”.

2. Sujetos de responsabilidad administrativa

La Constitución Federal no hace mención expresa de los servidores públicos que deben ser considerados como sujetos de responsabilidad administrativa. Su

artículo 108 hace referencia general a los sujetos de responsabilidad sin precisar el tipo de ésta. Es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) la que, en su artículo 2º, dispone que todos los servidores públicos mencionados en el párrafo primero de dicho artículo constitucional, deben ser tenidos como sujetos de responsabilidad administrativa, así como todas las personas que manejen o apliquen recursos federales. Por tanto, son sujetos de responsabilidad administrativa los siguientes servidores públicos:

1. *Poderes Federales*²

- 1.1. Representantes de elección popular
- 1.2. Miembros del Poder Judicial
- 1.3. Funcionarios, empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública
- 1.4. Cualquier persona que maneje y aplique fondos y recursos federales

2. *Órganos Constitucionales Autónomos*

- 2.1. Los servidores del Instituto Federal Electoral

3. *Poderes Locales*³

- 3.1. Representantes de elección popular de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
- 3.2. Miembros del Poder Judicial del Distrito Federal
- 3.3. Funcionarios, empleados y, en general, toda persona que desempeñe un

² No quedan comprendidos los servidores públicos del Poder Legislativo que no son de elección popular, ni los del Poder Judicial que no son miembros de este cuerpo, salvo que en este último caso, se entienda por miembro a toda persona que presta sus servicios en este Poder.

³ Es aplicable lo mismo que se apuntó en la nota anterior, sólo que en este caso se hace mención, en el punto 3.3., a los servidores públicos que prestan sus servicios en el Distrito Federal y no en la Administración Pública del Distrito Federal. Sin embargo, esta redacción da lugar a otra confusión: no puede considerarse servidor público a todo funcionario, empleado o persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el Distrito Federal, porque se estaría incluyendo a todos los trabajadores del Distrito Federal. Una redacción mejor sería aquella que se refiriera a todas las personas que presten sus servicios en los órganos de gobierno (legislativo, judicial y ejecutivo) del Distrito Federal.

empleo, cargo o comisión en el Distrito Federal

3.4. Los gobernadores de los Estados, los diputados locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y los miembros de las Judicaturas Locales por el manejo indebido de fondos y recursos federales (no incluye las violaciones a la Constitución y a las leyes federales porque la LFRASP ha considerado, con razón, que no significan infracciones administrativas, sino constitutivas de materia justiciable dentro del juicio político).

Esta lista de servidores públicos considerados sujetos de responsabilidad administrativa está integrada con un marcado sentido teórico, en el sentido de impracticable, pues no todos se encuentran en las mismas circunstancias. Supone que un senador, un ministro de la Corte, un secretario de Estado, están en la misma situación que el servidor público que realiza únicamente actividades administrativas y, dentro de éstas, las menos calificadas, lo que no quiere decir que los altos funcionarios del gobierno federal como los señalados no lleven a cabo actividades administrativas. Sin embargo, es evidente que si un secretario de Estado, que desarrolla funciones de gran importancia para la marcha de la administración o del sistema político-económico, comete una falta administrativa la trascendencia de la misma es distinta a que si la cometiera un jefe de oficina o un analista.

Las consecuencias distintas son razones más que suficientes para establecer un cambio de calidad en la clase de responsabilidad en que pueda incidir una conducta de servidores públicos de niveles altos y bajos. La infracción “administrativa” del alto funcionario debe ser motivo de juicio político y no de procedimiento administrativo. De ahí que pueda concluirse que la responsabilidad administrativa sea el tipo de responsabilidad propia de los servidores públicos de niveles jerárquicos inferiores, medios y de algunos superiores, como de coordinadores, oficiales mayores o subsecretarios, aun cuando las infracciones administrativas cometidas por estos tres últimos ejemplos de servidores públicos tengan consecuencias trascendentes. Por ello la pertinencia de plantear el

siguiente interrogante: ¿Debería ampliarse hasta estos niveles y a los segundos niveles de las paraestatales la responsabilidad política? ¿Sería conveniente promover una reforma constitucional en este sentido?

La responsabilidad administrativa es aquella en la que puede incidir la realización de actividades administrativas, pero debe evitarse el descuido de pensar que éstas se encuentran reservadas a los servidores de la administración pública. Para establecer qué servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad administrativa debe considerarse el punto de vista material de la función y no sólo el formal, lo que significa aceptar que las actividades administrativas pueden ser realizadas por servidores públicos que prestan sus servicios en los otros poderes de la unión y están, por ende, en posibilidad de cometer desviaciones que tengan como consecuencia la comisión u omisión de conductas administrativamente irresponsables. La responsabilidad penal y civil constituyen el paradigma de responsabilidad jurídica, y cualquier servidor público puede incurrir en ellas. La situación, como ya se vio, es distinta para los servidores públicos del gobierno federal cuando se trata de la responsabilidad política y administrativa, pues la naturaleza de la función que desempeñan hace que en la imputación de cualquiera de ambas responsabilidades tenga importancia el nivel que el servidor ocupa dentro de la estructura orgánica. Muchas veces el escalón en que el servidor público se sitúa en la jerarquía administrativa es un elemento básico para estar en posibilidad de determinar el tipo de responsabilidad en que deba ubicarse su conducta.

Podemos concluir, que los servidores públicos ocupantes de los niveles más bajos en el organigrama de los poderes federales (personal de apoyo y mandos medios) sólo pueden incurrir en responsabilidad administrativa, mientras que los servidores públicos integrantes de los llamados mandos superiores se encuentran en la tesitura de incurrir tanto en responsabilidad administrativa como política, si bien esta última sólo está reservada constitucional y legalmente entre los servidores superiores a los secretarios de Estado, jefes de departamento

administrativo, procuradores de justicia y titulares de las entidades paraestatales; los de elección popular; los ministros de la Corte, los magistrados y jueces, los consejeros de las judicaturas; los consejeros y el secretario del Instituto Federal Electoral.

3. Conductas originarias de responsabilidad administrativa (obligaciones de los servidores públicos)

Las dos leyes de la materia no precisan las conductas que dan lugar a responsabilidad administrativa; las dificultades de la decantación del tema las han obligado a recurrir al expediente de definir las obligaciones de los servidores públicos cuyo incumplimiento es motivo de procedimiento administrativo disciplinario, llamado también procedimiento de responsabilidades administrativas. La LFRSP en su artículo 47 y la LFRASP en su artículo 8° estructural una especie de catálogo de obligaciones que deben cumplir los servidores públicos para no verse envueltos en un procedimiento de responsabilidad. Dichas obligaciones son las siguientes (las fracciones correspondientes al artículo 8° de la LFRASP están en negritas, mientras que las fracciones del artículo 47 de la LFRSP las citamos en cursivas y en tipos más pequeños):

ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

*[ARTÍCULO 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:]*⁴

- I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;**

⁴ La LFRASP desdobra este párrafo del artículo 47 de la LFRSP en los artículos 7° y 8°. El primero de ellos señala lo siguiente: **ARTICULO 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.** Se omite la parte relativa a la preservación de los derechos laborales y a las normas que rijan en el servicio de las fuerzas armadas, aunque estas últimas se encuentran mencionadas al final del artículo 8°.

[I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;]

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

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

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

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

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

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

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

[V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;]⁵

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

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

⁵ En la LFRSP existen otras dos fracciones (la VI y la VII) cuyo contenido, no sin razón, se consideran presentes en la redacción de esta fracción VI de la LFRASP: VI.- *Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;* y VII.- *Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.*

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

[IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;]⁶

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

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

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

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

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

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

[XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar un beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;]

[XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;]⁷

⁶ Se considera que en esta fracción VIII de la LFRASP se encuentra comprendido el contenido de la fracción XI de la LFRSP, que señala: *XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba.*

⁷ En esta fracción XI de la LFRASP se incluyó el contenido de las fracciones XIII y XIV de la LFRSP.

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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

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

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

Párrafo adicionado DOF 21-08-2006

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

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

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

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

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

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

[XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación personal, en los términos establecidos por esta Ley;]

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

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

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

[XX.- Supervisar a los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;] [...] y

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

[XX.- [...] denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan;]

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

Fracción reformada DOF 30-06-2006

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

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

[XXIII.-Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades

de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y]

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

[Artículo 50, segundo párrafo: Incurrir en responsabilidad el servidor público que por sí o interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas o denuncias, o que con motivo de ello realice conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formule o presenten.]

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

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

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

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

La fracción XXIV de la LFRASP pretende ser una disposición que deje abiertas todas las posibles obligaciones a cargo de los servidores públicos, pero el resultado es que se refiere solamente a las obligaciones de no hacer e ignora las de hacer. En este sentido es mejor la fracción XXIV de la LFRSP, pues engloba todas las posibles obligaciones de los servidores públicos al estar redactada de la siguiente manera: *XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.*

Si se analiza el catálogo de obligaciones de los artículos 8 y 47, lo primero que salta al entendimiento es la consideración de que cada fracción de estos artículos contiene obligaciones cuya infracción puede dar lugar a diversas

sanciones. Una misma obligación infringida puede ser resultado de actos u omisiones de diferente intensidad, la cual no es susceptible de ser medida o tipificada para que a cada violación corresponda una determinada sanción. Queda, pues, al juzgador un amplio margen de discrecionalidad en la imposición de la sanción. Por ejemplo, contravenir la obligación: “Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público”, puede acarrear un simple apercibimiento o amonestación o bien dar lugar a una inhabilitación, lo cual dependerá de la gravedad del acto u omisión, pero también de la importancia de la disposición jurídica incumplida, medida esta violación en función del impacto que tenga en algún campo de la economía, de la sociedad o de la administración pública. ¿Quién califica estas situaciones?, ¿hay forma de uniformar el criterio sancionador para todas las veces o la dificultad natural, en este sentido, restará consistencia a la sanción, y dará paso a la subjetividad?

Lo anterior, si fuera posible, podría corregirse haciendo una precisa descripción legal de la infracción. No se desconocen las dificultades inherentes a esta tarea, pues tendrían que precisarse infinidad de infracciones concretas; sin embargo, por no ser penal la materia que se norma, podrían definirse “grandes tipos” y, dentro de ciertos límites, recurrirse a la analogía, tomándolos como referentes. Esta dificultad fue reconocida por el legislador que optó por definir las obligaciones antes que las infracciones, y sólo de manera indirecta derivar estas últimas de las primeras. De aquí viene la imprecisión en la determinación del “tipo” y en la inconsistencia en las sanciones, pese a los grandes esfuerzos realizados por las autoridades para uniformar los criterios aplicables. Sin embargo, hay resoluciones de Tribunales de Circuito que se pronuncian por considerar como no necesaria la definición del “tipo” de la infracción, lo que ayuda a la autoridad administrativa en sus resoluciones emitidas con base en una Ley que adolece de lagunas e imprecisiones. Criterios como, por ejemplo, el que sostiene la Tesis Aislada I.4º.A.220 A emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia

Administrativa del Primer Circuito, el 12 de febrero de 1997, (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, enero de 1999, página 872):

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

La diversidad de la administración, formal y material, complica la concreción de las infracciones, las que traducen la diversidad de aquélla. Esto es producto de la novedad de la materia y de su propia complejidad. Una misma infracción, que puede adquirir ribetes múltiples, confunde y orilla a calificaciones que pueden ser inconsistentes, dependiendo del puesto, dependencia y monto en que se haya cometido. Cada una tiene gradación distinta, pero difícil de medir uniformemente. Tampoco es un llamado al "casuismo", se trata de encontrar una salida que permita dar unidad al sistema de calificación y valuación para la imposición de sanciones que debe comenzar con una adecuada definición legal de la infracción.

Lo que debe sancionarse no es la obligación incumplida, sino la conducta que la incumple, pero el caso es que ni el artículo 47 ni el 8 de las respectivas leyes de la materia definen las conductas infractoras. Sin desconocer la dificultad del tema, se considera que el legislador debe avanzar en la precisión de la definición legal de la conducta contemplada en el "tipo", de hacer un esfuerzo para la determinación de cada infracción y, dentro de cada una, precisar los grados de gravedad a efecto de hacer consistentes las sanciones. Esto vendría a contribuir a la restricción de la discrecionalidad de las autoridades administrativas encargadas de la imposición de las sanciones. Un autor, en un estudio reciente, ha hecho una precisión en este sentido:

[...] las conductas antijurídicas y la sanción o pena que correspondan deben quedar plasmadas en una ley (supuesto de hecho y consecuencia jurídica). No

pueden, ni la autoridad administrativa, ni el juzgador, “legislar” sobre el particular, infiriendo que la conducta antijurídica subyace en tal o cual supuesto de algún artículo (utilizando la fórmula “El incumplimiento a lo dispuesto dará lugar a ...”), porque lo anterior, implica una invasión de poderes constitucionales al salirse de su propio ámbito competencial propio del poder legislativo. Se reitera, la sanción debe tener una correspondencia con el acto antijurídico (el que debe estar establecido en una ley), para de esta manera, ya con el supuesto antijurídico debidamente delimitado por el legislador, imponerse la sanción condigna.

La garantía de legalidad, tanto en materia de responsabilidad penal como administrativa, exige que previamente la ley por ser materia reservada al legislador, describa concretamente los actos u omisiones que constituyen la infracción; deberá asimismo establecer expresamente la pena correspondiente por la ejecución del acto o por haber omitido la obligación [la conducta] que expresamente consigna y por último, el acto realizado por el presunto infractor deberá encuadrar perfectamente en el hecho abstractamente descrito que constituye la infracción. De no darse cualquiera de los tres supuestos, la sanción que llegue a imponer la autoridad es abiertamente ilegal por no haber respetado el principio de legalidad y en consecuencia el de seguridad jurídica.⁸

Por otra parte, las leyes de la materia parten del supuesto de que el incumplimiento de estas obligaciones se traduce en un procedimiento administrativo. Esto es, consideran que las conductas infractoras de dichas obligaciones son de índole administrativo, pero el examen de las distintas fracciones de ambos artículos que comentamos permite apreciar que en realidad se trata de obligaciones de todo tipo y su inobservancia puede dar lugar tanto a responsabilidad administrativa como penal, política o civil. No existe, pues, una definición precisa de las conductas de los servidores públicos causantes de responsabilidad administrativa. Tomemos de ejemplo la fracción octava: **VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal**

⁸ Pérez Herrera, Alberto, *Delitos cometidos por servidores públicos*, México, Porrúa, 1ª. ed., 2005, pp. 104-105. A esto se refiere Foucault cuando nos recuerda la idea original de Beccaria; dice Foucault (*La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa, 10ª reimpr., 2005): “Para Beccaria [...] no habría castigo sin una ley explícita y sin un comportamiento también explícito que violara esa ley”, p. 101; (las cursivas son mías).

que se lo impida. Esta es una obligación, cuyo incumplimiento puede también dar lugar a responsabilidad penal; en otras palabras: la conducta que infringe esta obligación no es de carácter meramente administrativo, sino también de calidad penal; consideremos el artículo 214, fracción II, del Código Penal Federal:

ARTÍCULO 214. Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

.....

II. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.

Lo anterior muestra claramente que se trata de una misma conducta que se sanciona penalmente, entre otras (prisión de tres días a un año y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito), con la destitución e inhabilitación, mismas sanciones que se encuentran también previstas por el artículo 13 de la LFRASP por considerarse una infracción grave. El Código Penal Federal contempla una inhabilitación de dos a siete años, mientras que la LFRASP prescribe una inhabilitación de diez a veinte años. Esto mueve a las siguientes reflexiones:

a) Si se parte del contenido de los artículos 109, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Federal, 4 (LFRSP) y 6 (LFRASP), en el sentido de que una misma conducta puede dar lugar a responsabilidad política, penal y administrativa, y que, por tanto, deben examinarse en los procedimientos respectivos, los cuales se desarrollarán autónomamente, entonces será necesario determinar qué parte de la conducta, activa u omisa, pertenece a cada una de las responsabilidades, lo que teóricamente es posible, pero difícil, si no, algunas veces imposible, en la práctica. Tendría que precisarse qué elementos integrantes de la conducta que califican como infracciones administrativas no contribuyen en nada a la comisión de la conducta delictiva. El problema se complica si hace intervenir el aspecto de la responsabilidad política. Por tanto, estaría más apegado a la realidad que, si al

iniciarse un procedimiento administrativo se encuentra que la conducta es originaria de responsabilidad penal, se decline la jurisdicción administrativa en favor de la penal o política según sea la gravedad de la infracción, en todo caso deberá prevalecer la responsabilidad mayor (a nuestro juicio, la penal, pues esta vía juzga conductas que ofenden a la sociedad en general, mientras que en la administrativa, la ofendida es la administración pública. Quedaría por determinar qué responsabilidad prevalece entre la penal y la política, en cuál la ofensa es mayor, si la que se causa a la sociedad en general o a la sociedad política).

b) Los mismos artículos citados en el inciso anterior hacen mención a que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Surge aquí el problema de lo que se debe entender por “sanciones de la misma naturaleza”; si la naturaleza de la sanción se origina en el procedimiento en que se impongan, es evidente que nunca son de la misma naturaleza las sanciones emergidas de cada procedimiento sancionador y resulta ociosa la recomendación legal. Por tanto, es preciso encontrar lo que define la naturaleza de la sanción. Me inclino a pensar que ésta procede de las características propias de cada responsabilidad, y no hay duda de que la naturaleza de la pena es que se aplica corporalmente, mientras que la de la sanción administrativa tiende a corregir la deficiencia sufrida por la administración con la infracción específica. Si se comparan las sanciones contempladas para la infracción de la fracción octava del artículo 8 LFRASP y del 214 del Código Penal Federal, se observa que la destitución e inhabilitación son sanciones comunes a ambas responsabilidades, pero es evidente que la destitución y la inhabilitación son sanciones duras, más propias de la responsabilidad penal que de la administrativa. Si se acepta este criterio, entonces las sanciones propias de la responsabilidad administrativa se reducirían al apercibimiento (LFRSP) y a la amonestación y a la suspensión (LFRSP y LFRASP), puesto que la conducta que da lugar a la sanción económica permite presumir que hay comisión de delito o, en su defecto, procedencia de la reparación de daños y perjuicios en favor de la administración pública. Deberá reglamentarse que la acumulación de cierto número de apercibimientos o

amonestaciones actualice causales de destitución por la vía laboral, con lo cual las sanciones administrativas pueden derivar en destitución.

4. Autoridades responsables de aplicar la ley de la materia

La evolución de las disposiciones legales que se refieren a las autoridades responsables de aplicarlas es en sí misma una historia del desarrollo del sistema de responsabilidades administrativas en la administración pública federal. Esta mudanza muestra el proceso de transformación de un modelo descentralizado al actual sistema centralizado de responsabilidades administrativas. En sus orígenes la ley de responsabilidades distribuía la facultad juzgadora y sancionadora entre las diversas dependencias del Ejecutivo federal, situación cancelada en la actualidad a cambio de otra que deposita esta facultad de manera exclusiva en la Secretaría de la Función Pública, en los tribunales formalmente administrativos y en los llamados órganos constitucionales autónomos (fracciones III a X del artículo 3 de la LFRASP⁹). La facultad sancionadora de estos dos últimos tipos de instituciones más bien en obsequio de garantizar la independencia con que deben desempeñar sus responsabilidades. Por lo que hace a la fracción VII de este artículo, que hace mención a la Auditoría Superior de la Federación, es a mi juicio no sólo ociosa puesto que se trata de un órgano técnico de la Cámara de Diputados, comprendida ya, por tanto, en la fracción I, sino que da pie a la aparición de confusiones diversas¹⁰.

⁹ **ARTICULO 3.-** En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley: **I.-** Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; **II.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal; **III.-** La Secretaría de la Función Pública (fracción reformada, DOF 26-12-2005); **IV.-** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; **V.-** Los tribunales de trabajo y agrarios; **VI.-** El Instituto Federal Electoral; **VII.-** La Auditoría Superior de la Federación; **VIII.-** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos; **IX.-** El Banco de México, y **X.-** Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

¹⁰ La aplicación de la ley de responsabilidades en la Auditoría Superior de la Federación es una facultad de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación que se encarga de coordinar las relaciones entre ésta y la Cámara de Diputados y evaluar el desempeño de la Auditoría Superior. Concretamente el artículo 67, fracción VII, de la Ley de fiscalización superior de la federación, dispone que es atribución de la Comisión "evaluar si la Auditoría Superior de la Federación cumple con las funciones que conforme a la Constitución y esta ley le corresponder y proveer, los necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión." Así mismo, el artículo 91 de la misma ley establece que "para los efectos de de la fracción VII del artículo 67 de esta ley,

Si bien la entidad de fiscalización superior de la federación no es considerada como autoridad facultada para aplicar las leyes de responsabilidades, reglamentarias del título cuarto de la Constitución General de la República, el artículo 79 de la misma le otorga competencia para “determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales¹¹ y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes”. Este mismo artículo establece que esta responsabilidad es diferente e independiente de las otras clases de responsabilidad establecidas en el mencionado título cuarto de la Carta Magna, cuya determinación y sanción queda a cargo de otras autoridades.

El hecho mismo de que la Auditoría Superior de la Federación esté facultada para determinar y hacer efectiva esta responsabilidad mediante el ejercicio directo de sus facultades, sin tener que recurrir a la autorización adicional de ninguna otra jurisdicción, la convierte en autoridad fiscal o en instancia coadyuvante de una autoridad de naturaleza fiscal. Cabe señalar que la Constitución no denomina “resarcitoria” a esta aptitud de determinación y fincamiento de responsabilidad, sino que ha sido la Ley de la Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), reglamentaria del artículo 79 constitucional, la que ha reservado esta designación para la que tiene a su cargo la Auditoría Superior de la Federación. Esta responsabilidad resarcitoria es una especie de la

existirá una unidad especializada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en el ordenamiento citado [Ley federal de responsabilidades administrativas] en el artículo anterior, denominada Unida de Evaluación y Control, la cual formará parte de la estructura de la Comisión”. Las funciones de esta Unidad se despliegan en el artículo 92, entre las que amerita destacarse las comprendidas en las fracciones I y III: I. “Vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se conduzcan en los términos de lo dispuesto por esta Ley y demás disposiciones aplicables”, y III. “Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.

¹¹ La Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF: art. 2, fracc. V) denomina de esta manera a los órganos constitucionales autónomos, y las demás personas de derecho público de carácter federal, así como a los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

institución jurídica denominada reparación de daños y perjuicios, que en el caso de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales es una reparación patrimonial y hacendaria¹².

Por la forma en que quedan planteadas la indemnización resarcitoria y la sanción económica aplicable en la responsabilidad administrativa, podría dar lugar, tal vez erróneamente, a entenderse como que ambas constituyen filtros del análisis de la conducta irregular de los servidores públicos, pues las desviaciones que un procedimiento no advierte bien pueden ser observadas por el otro. Esto significaría que si el procedimiento administrativo disciplinario fuera eficaz, la función, en este aspecto, de la entidad superior de la federación sería, a mi juicio, redundante; su papel debiera reducirse a detectar la irregularidad y hacerla del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas instauren los procedimientos respectivos y establezcan las sanciones correspondientes, y, al mismo tiempo, dotarla de facultades legales para proceder contra las autoridades que eludieran el cumplimiento de sus obligaciones y sancionarlas en consonancia. Se afirma lo anterior en virtud de que la sanción económica en la responsabilidad administrativa está determinada en razón del monto del daño y perjuicio causados o de los beneficios y lucros obtenidos (dos tantos, en el caso de la LFRSP, y no menos ni igual a un tanto y hasta tres tantos, en la LFRASP), lo que claramente tiene una pretensión resarcitoria, situación que no se encuentra en el Código Penal Federal, en el que la multa queda por debajo del monto de los daños, perjuicios, beneficios y lucros¹³.

¹² Resarcir, según el Diccionario de la Real Academia Española, quiere decir “indemnizar, reparar un daño, perjuicio o agravio”; Esta resarcitoria es, por tanto, una indemnización, reparación o compensación por los daños y perjuicios sufridos en su hacienda pública federal y su patrimonio por el Estado y los entes públicos federales.

¹³ Sin embargo, no debe perderse de vista el contenido del artículo 29 del Código Penal Federal sobre las sanciones pecuniarias: éstas son de dos tipos, la multa y la reparación del daño (en donde la palabra “daño” se utiliza en un sentido amplio, esto es, que incluye también los perjuicios). El producto de la primera es en beneficio del Estado y el de la segunda, del ofendido. La LFSF también hace referencia a “las multas y sanciones resarcitorias”, lo que, salvo diferencia de palabras, es la misma lógica que está presente en el Código Penal, respecto de que ambas son sanciones pecuniarias. Los beneficiarios de la sanción resarcitoria son el Estado y los entes públicos federales en su carácter de afectados por los daños o perjuicios, mientras que de la multa el Estado es el destinatario por razones de imperio. La multa, si bien no está explícita en la LFSF,

Es innegable que existe una lógica jurídica y política impecable al dotar a la Auditoría Superior de esta facultad resarcitoria, pues siendo un órgano técnico de la Cámara de Diputados o cámara de representantes populares y siendo, así mismo, los recursos federales contribuciones realizadas por el pueblo, toca a ella velar por estos intereses populares, por el buen uso de los recursos aportados por los mexicanos para el financiamiento del gasto público. Por otra parte, la indemnización resarcitoria no debe ser una forma de eludir las responsabilidades de otro carácter en que el servidor público (o particular) pueda incurrir durante la comisión del acto atentatorio contra la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de los entes públicos federales; de otra manera en el sistema de responsabilidades estaría primando el aspecto económico de la conducta en detrimento de valores y principios, como la vocación de servicio y el contenido ético de los comportamientos públicos, consustanciales al quehacer de los poderes federales.

Es cierto que tanto la Constitución como la Ley toman en cuenta la función de la Auditoría Superior para proceder a hacer las denuncias o presentar las quejas o querellas ante las autoridades correspondientes, y advierten que aún después de aplicarse la resarcitoria debe procederse, cuando sea el caso, a poner el expediente a disposición de las autoridades respectivas. El resarcimiento de la Hacienda Pública Federal y del patrimonio de los entes públicos federales no extingue la conducta infractora que ocasionó tales deméritos, aunque, sin duda, podrían ser tenidos como atenuantes de la misma para los efectos de determinación de la sanción en la jurisdicción correspondiente.

La LFSF considera como sujetos de responsabilidad resarcitoria a:

a) los servidores públicos y los particulares por actos u omisiones que tengan como consecuencia un daño o perjuicio en la Hacienda Pública Federal o en el

debe entenderse, en mi opinión, como el monto en que excede la sanción resarcitoria a la reparación de los daños y perjuicios.

patrimonio de los entes públicos federales;

b) los servidores públicos federales que no rindan o suspendan la rendición de los informes sobre la solventación de los pliegos de observaciones formulados como resultado de su labor revisora del ejercicio presupuestal, de los ingresos previstos, del manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos federales, así como de la comprobación del cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas financiados con estas disponibilidades, y

c) los servidores públicos de la Auditoría Superior que dejen de formular las observaciones encontradas en las revisiones y auditorías practicadas a la Cuenta Pública y a las entidades fiscalizadas¹⁴.

Para la solventación de las observaciones formuladas por la Auditoría Superior se otorga a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales un plazo de 45 días hábiles, contado éste a partir de la fecha de entrega del pliego (inicial) de observaciones correspondiente; si transcurrido dicho plazo la Auditoría Superior no tiene por solventadas las observaciones realizadas, procederá a instaurar el procedimiento resarcitorio dispuesto por el artículo 53 de la ley de fiscalización y, en su caso, aplicará las sanciones pecuniarias previstas por la misma ley de la materia.

El procedimiento resarcitorio cumple con las formalidades procesales esenciales determinadas por la Constitución y se desenvuelve, *grosso modo*, de la siguiente manera:

a) Otorgamiento al presunto responsable de los derechos de audiencia, de ser

¹⁴ La LFSF (art. 2, fracc. VI) designa así a los Poderes de la Unión (considerando dentro del Poder Ejecutivo a las dependencias centralizadas y entidades paraestatales, así como la Procuraduría General de la República), a los entes públicos federales, a las entidades federativas y municipios cuando ejerzan recursos públicos federales, y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. Es decir, todos los entes que son objeto de revisión por la Auditoría Superior de la Federación.

citado personalmente, de hacérsele saber en el oficio de citación de los hechos que se le imputan, de señalársele el lugar, el día y la hora en que se celebrará la audiencia de ley, de presentar pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por un defensor. Si deja de acudir a la audiencia, sin existir causa justa para su inasistencia, precluirá su derecho de presentar pruebas y a formular sus alegatos, y la Auditoría Superior resolverá con los elementos contenidos en el expediente integrado.

b) Entre las fechas de citación y de celebración de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco días y no mayor de quince días hábiles.

c) Después de desahogadas las pruebas, la Auditoría Superior tendrá su resolución dentro de los siguientes sesenta días hábiles, la que concluirá sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad. Si la resolución fuese de inculpación, se fincará el pliego de responsabilidades definitivo, el que contendrá el monto de la indemnización correspondiente, y se notificará al responsable para el efecto de que le dé cumplimiento en un plazo de quince días naturales, contado a partir de la notificación.

d) La Auditoría Superior enviará un tanto del pliego de responsabilidades definitivo a la Tesorería de la Federación, para que, en el caso de que los responsables omitan su cumplimiento voluntario en el plazo otorgado, haga efectiva la indemnización por el procedimiento administrativo de ejecución, toda vez que se trata de créditos fiscales debidamente registrados en la contabilidad y sobre los cuales se han tomado las medidas precautorias necesarias, como el embargo de los bienes del o de los responsables, a fin de asegurar su debido cumplimiento.

e) Si en la celebración de la audiencia, la Auditoría Superior advierte que no cuenta con suficientes elementos para resolver o surjan nuevas presunciones de daños y perjuicios ordenará nuevas investigaciones y citará para otras audiencias una vez que considere completadas las investigaciones.

f) Como todo procedimiento, la LFSF prevé también medios de defensa o impugnación para combatir las decisiones o resoluciones del ente superior de fiscalización, ya sea a través del recurso de reconsideración, ante la Auditoría Superior, o mediante juicio de anulación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Respecto a este último inciso, si bien el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA) dispone que “el juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa [LOTFJFA]”, y en tal sentido las resoluciones de la Auditoría Superior quedan comprendidas dentro de las “resoluciones administrativas definitivas” “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”¹⁵; la verdad es que ante el contencioso administrativo sólo deberían combatirse las resoluciones formalmente administrativas, y de esta forma las resoluciones de la Auditoría Superior quedarían excluidas. Sus resoluciones sobre la responsabilidad resarcitoria son materialmente jurisdiccionales puesto que para establecerlas se sigue un procedimiento en forma de juicio, por lo que deberían impugnarse ante los tribunales federales; sin embargo, son formalmente legislativas.

Tal como ha quedado determinada la impugnación en la ley, a la Auditoría Superior se le considera como órgano administrativo, específicamente fiscal; sin embargo, en el último párrafo del artículo 2 de la LFPCA que se viene comentando, ésta queda excluida, pues sólo se hace referencia a “las autoridades de la Administración Pública Federal” como poseedoras de “acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime

¹⁵ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (D. O. F. de 6 de diciembre de 2007), art. 14, fracc. I.

que es contraria a la ley”, situación que se corrige en el art. 14, último párrafo, de la nueva LOTFJFA, vigente desde el día siete de diciembre de 2007. Si nos remontamos a los argumentos que históricamente dieron origen al juicio por exceso de poder en Francia, fundado en una división absoluta de poderes, se comprendería la falta de lógica en el sometimiento de las resoluciones resarcitorias de la Auditoría Superior a la revisión de un poder distinto del legislativo, que, sin embargo, ha sido posible por el tratamiento formal de “autoridad fiscal federal” u “organismo fiscal autónomo” que se le otorga.

Desde su vigencia en enero de 1983, la ley de responsabilidades determinó la inclusión de los Poderes legislativo y judicial federales, lo que mostró la intensión del legislador de que se trata de una ley aplicable al gobierno federal en su conjunto. Mientras que en la administración pública la facultad recae en la Secretaría de la Función Pública, en los otros poderes federales dicha función la desarrollan, en la Cámara de Diputados, la Contraloría Interna¹⁶ que se ubicará en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y tiene a su cargo la recepción de las quejas, la realización de las investigaciones y la aplicación de los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de dicha Cámara; en la Cámara de Senadores, la Comisión Jurisdiccional¹⁷ que se integra por un mínimo de 8 senadores y un máximo de 12 y de entre ellos se designa a los que deben formar parte de la sección de enjuiciamiento, la que tiene a su cargo el desahogo de las actividades a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo que hace al Poder Judicial de la Federación, su Ley Orgánica de 1995, vigente en la actualidad, en su Artículo Octavo Transitorio, derogó,

¹⁶ Artículo 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM). Este artículo fue reformado el 24 de diciembre de 2007, haciendo recaer las responsabilidades de contraloría directamente en el Contralor Interno y determinar su organización interna.

¹⁷ Artículo 101 de la LOCGEUM.

“únicamente en lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia”, los artículos 3°, 51 y 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que significó que de la fracción V del artículo 3° de la Ley desapareciera el nombre de la Suprema Corte como autoridad competente para aplicar la ley, y como ésta no hacía mención a otro órgano del Poder Judicial implicó que este poder federal quedara fuera de la competencia de la Ley de Responsabilidades; lo mismo puede afirmarse en relación con la derogación del artículo 51, que disponía: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia de la Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente Capítulo, en los términos de las correspondientes leyes orgánicas del Poder Judicial”. Lo anterior representaba que el Poder Judicial Federal quedaba exceptuado de la Ley de Responsabilidades, para, en su lugar, aplicar su propia Ley Orgánica en materia de responsabilidades administrativas, lo que contrariaba la intención original del legislador de contar con una ley en esa materia general para el gobierno federal y no sólo para la administración pública y el Poder Legislativo federales, como en efecto sucedió después de la cuarta reforma¹⁸ a la LFRSP. En cambio, fue atinada la reforma al artículo 79, pues era indebido que el poder administrativo fuera el que llevara los registros de control de la evolución patrimonial de los miembros de los otros dos poderes igualmente soberanos, atribución que queda reservada a cada uno de los poderes.

Las autoridades encargadas de aplicar la ley son de dos clases: Primera, las que reciben las quejas y denuncias, las investigan e instauran y substancian los procedimientos administrativos disciplinarios, esto es las que imponen las sanciones; segunda, las que aplican las sanciones. En algunos casos, las autoridades que imponen y aplican las sanciones son las mismas, pero hay otros,

¹⁸ Para las diversas reformas introducidas en la LFRSP, *vid.*: Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades...*, *op. cit.*, pp. 117-125. En la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos las exclusiones han sido reparadas y el Artículo 3° ha sido restaurado al considerar, de nueva cuenta, al poder judicial federal entre las autoridades facultadas para aplicar la Ley.

la mayoría, en que las autoridades que aplican las sanciones son las directamente vinculadas con la actividad y adscripción administrativa del servidor público (dependiendo de la gravedad de las sanciones, los jefes inmediatos o los titulares de las dependencias centralizadas o entidades paraestatales. Las sanciones económicas las aplica o ejecuta la Tesorería de la Federación,¹⁹ ya que constituyen créditos fiscales que se hacen efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución correspondiente [Art. 30]).

Entre las primeras, las contralorías internas²⁰, también llamadas órganos internos de control u órganos de control interno, ocupan un sitio relevante, pues son los órganos mediante los cuales la Secretaría de la Función Pública ejerce sus facultades investigadoras y sancionadoras, las que sólo puede ejercer directamente en los casos graves o de especial naturaleza a que se refiere el artículo 18 de la Ley²¹, a través de su Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, mediante la atracción de dichos asuntos, siguiendo el

¹⁹ **ARTICULO 16.-** Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas: **I.-** La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato; **II.-** La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente; **III.-** La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y **IV.-** Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación. Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley. El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

²⁰ **ARTICULO 4.-** Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

²¹ **ARTICULO 18.-** Cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones la Secretaría estime que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, requerirá al contralor interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área de quejas el envío del expediente respectivo, e impondrá, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes.

procedimiento dispuesto en su Reglamento Interior. Así mismo, la Secretaría de la Función Pública se encargará de imponer y aplicar las sanciones a los contralores internos y a los titulares (subcontralores) de las áreas de quejas, de responsabilidades y de auditoría, cuando, debiéndolo hacer, se abstengan de investigar y sancionar conductas infractoras, o haciéndolo, dejen de aplicar debidamente las diversas disposiciones, o bien incurran en conductas activas u omisas que impliquen responsabilidad administrativa (Art. 17). Es responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública o del contralor interno dar parte al Ministerio Público, o solicitar al área jurídica correspondiente que lo haga, cuando de sus investigaciones se desprenda la comisión de un delito (Art. 19).

En sus funciones de investigación, las contralorías internas pueden valerse de la realización de auditorías y revisiones especiales, así como de la información y documentación que las áreas en que se desempeña el servidor público sujeto a investigación les hagan llegar, la que deberá verificarse debidamente para corroborar los hechos que se investigan (Art. 20). Las sanciones administrativas deberán ejecutarse de manera inmediata en los términos dispuestos por la resolución respectiva, pero si se trataran de suspensión, destitución o inhabilitación de algún servidor público de base deberá considerarse también las disposiciones de la ley laboral para proceder en consecuencia (Art. 30).

En el actual sistema centralizado de responsabilidades administrativas del poder administrativo existen dos clases de contralorías internas: a) La contraloría interna de la Secretaría de la Función Pública, cuyo titular es nombrado por el Presidente de la República y sólo ante él es administrativamente responsable (Art. 12 de la LFRASP), tiene entre sus principales funciones la aplicación de la Ley en el ámbito de esta Secretaría; b) Las contralorías internas de las demás dependencias centralizadas y de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, cuyos titulares y los de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas, son nombrados por el Secretario de la Función Pública (Art. 37, fracción XII, de la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal [LOAPF]). La primera, tiene competencia para investigar y substanciar los procedimientos administrativos disciplinarios y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan a los servidores públicos de la Secretaría, entre los que se cuentan los titulares de las contralorías internas y de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades (Art. 2, C, del Reglamento Interior de esta Secretaría). Las otras contralorías internas ejercen esta facultad en relación con los servidores públicos de la dependencia o entidad correspondiente, entre los que se incluyen los demás servidores públicos del propio órgano interno de control, según lo dispone el Transitorio Quinto, último párrafo, del Decreto de reformas a las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1996²².

Los órganos internos de control forman parte de la estructura de la dependencia o entidad paraestatal respectivas, así como de la Procuraduría General de la República. Sólo pertenecen a la Secretaría de la Función Pública las oficinas de sus titulares y las de los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades; sólo éstos son servidores públicos de la Secretaría. De no ser así, esto es, de pertenecer a la Secretaría como meras delegaciones de ésta, los órganos de control interno llevarían en su nombre una *contradictio in terminis*. Por tal razón, la contraloría interna de la Secretaría no tiene facultades para realizar

²² En este Decreto, en relación con la reforma introducida a la fracción XII del artículo 37 de la LOAPF, se advierte un error. La nueva fracción señaló como una de las funciones del Secretario de la Función Pública (entonces Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo), “designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, [...], quienes dependerán de la Secretaría”, y al disponer en su segundo transitorio que se “derogan las disposiciones legales y administrativas que se opongan al presente decreto”. Siendo la Secretaría una dependencia de la Administración Pública Federal, su contraloría interna quedaría comprendida en lo dispuesto por el Decreto, se debía entender que también el titular de la Contraloría Interna de la Secretaría era designado por el Secretario de la Función Pública, pues se derogaba el artículo 52 de la LFRSP (actual artículo 12 de la LFRASP), que otorgaba dicha facultad al Presidente de la República. Evidentemente se trataba de un descuido, pues la facultad de nombrar al titular de esta contraloría sigue perteneciendo al Titular del Ejecutivo Federal, además de que una modificación en este sentido vendría a romper con uno de los principios fundamentales del control. *Vid.*: Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *op. cit.*, pp. 153-154.

revisiones o auditorías a los órganos internos de control, ni de sancionar a los servidores públicos de éstos, ya que no forman parte de la estructura orgánica de la Secretaría ni de su plantilla de personal.

5. Procedimiento administrativo disciplinario o de responsabilidad administrativa

La Ley de Responsabilidades Administrativas en su artículo 21 establece a grandes rasgos los pasos que integran el procedimiento disciplinario: emplazamiento; audiencia de ley; ofrecimiento y admisión de pruebas; desahogo de pruebas; y formulación de la resolución que deba recaer en el procedimiento y notificación de la misma al interesado. El desarrollo de este procedimiento administrativo disciplinario es, en términos generales, similar al de cualquier otro proceso²³, con la diferencia de que en éste al quejoso o denunciante no se le reconoce interés jurídico, por lo que puede entenderse que hay una sola parte, el servidor público presunto responsable, o bien existe una confusión de papeles entre la parte acusadora y el juzgador, convirtiéndose la acusadora, por lo mismo, en juez y parte²⁴. Si bien la Ley establece el procedimiento que deben observar los órganos del gobierno federal encargados de aplicarla²⁵, este artículo 21 sólo se refiere al poder administrativo, pues de entrada señala que “La Secretaría, el

²³ No deben confundirse los términos *proceso* y *procedimiento*; tienen significados distintos, aunque a veces se les asimile. Cuando estos conceptos son diferenciados no en pocas ocasiones se entrecruzan sus significados, para algunos el correspondiente a proceso lo aplican a procedimiento y viceversa. Niceto Alcalá Zamora y Castillo ha insistido en la conveniencia de “evitar la confusión entre ellos, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso [...] El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso el de una fase o fragmento suyo [...]”, *Proceso, autocomposición y autodefensa (Contribución al estudio de los fines del proceso)*, México, UNAM, 3ª ed., 1991, pp. 115-116. En el caso de los procedimientos administrativos, existen algunos que se desarrollan en forma de juicio (como un proceso), y este es el caso, entre otros, del procedimiento administrativo disciplinario, pero la generalidad de los mismos no tienen esta naturaleza, aunque su finalidad es siempre la emisión de un acto administrativo, jurídico. De ahí que el procedimiento administrativo disciplinario sea formalmente administrativo, pero materialmente jurisdiccional.

²⁴ La conocida “relación triangular” (las dos partes y el juez) que caracteriza a toda relación procesal se pierde en el procedimiento administrativo disciplinario.

²⁵ El artículo 113 constitucional es claro en este sentido: “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones [...]; las sanciones aplicables [...], así como los **procedimientos** y autoridades para aplicarlas.” Las negritas son nuestras.

contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento”, ignorando a los órganos de los otros dos poderes federales que tienen facultades para la aplicación de la Ley.

¿Qué lectura puede hacerse de lo anterior? ¿Fue una omisión por el origen de la iniciativa de ley, que al ser preparada por el poder administrativo, se olvidó de la comprensión general de la ley? ¿Quiso dejarse en libertad a cada órgano de los otros dos poderes con facultades para aplicar la ley para determinar el procedimiento respectivo? ¿No se tenía claridad sobre el campo de la ley? ¿Hubo vacilación en los autores de la iniciativa? ¿Faltó coordinación entre los poderes federales en la elaboración de la iniciativa? De acuerdo con el artículo 113 constitucional, en mi opinión, la aplicación de la ley debe obedecer a un solo procedimiento, independientemente del poder federal en que se aplique. Por tanto, fue un error dejar fuera de esta redacción a los otros dos Poderes de la Unión. Pero, la redacción tal como está es, incluso para el propio poder administrativo, defectuosa, puesto que las contralorías internas y las áreas de responsabilidades son parte de la Secretaría de la Función Pública, y bastaba con mencionar a ésta para dejar comprendidas en ella a las otras.

a) Emplazamiento o citación para la audiencia

El órgano encargado de substanciar el procedimiento deberá respetar el principio de legalidad que debe normar todos los actos del gobierno federal, notificando de manera personal al presunto responsable la celebración de la audiencia a la que habrá de comparecer personalmente para rendir su declaración sobre los hechos que se le imputan y alegar lo que a su derecho convenga. En el oficio de notificación se le deberán comunicar las conductas infractoras cometidas u omitidas por él; las disposiciones legales o administrativas infringidas, precisando los artículos transgredidos; si hay quejoso o denunciante, el nombre de éste; la autoridad que presidirá la audiencia; el domicilio en que se celebrará, así

como el día y la hora; su derecho a concurrir, si lo desea, asesorado por un defensor. La audiencia deberá celebrarse entre los 5 y los 15 días contados a partir de la fecha de la notificación, con el objeto de, por un lado, dar tiempo suficiente al servidor público sometido a procedimiento para preparar su defensa y, por otro, cumplir con el carácter expeditivo del proceso.

En este artículo 21, en el párrafo tercero de la fracción I, existe una disposición imprecisa por estar redactada en términos tales que la consecuencia buscada no se desprende del supuesto normativo establecido, pues al señalar que “hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan”, se relaciona un supuesto que es “la falta de comparecencia sin causa justificada” y una conclusión que es “tenerse por ciertos los actos u omisiones”. Por tanto, si variamos el supuesto, de forma que establezca “la falta de comparecencia con causa justificada”, la conclusión debe ser que “no se tendrán por ciertos los actos u omisiones”. En realidad lo que quiso decirse fue que la inasistencia a comparecer sin causa justificada dará lugar a tenerse por celebrada la audiencia y por ciertos los actos u omisiones, para que, en buena lógica, la no comparecencia con causa justificada dé lugar a no tenerse por celebrada la audiencia, posponiéndola para otra fecha. El efecto que produce la inasistencia a la audiencia es interrumpir la posibilidad de celebrarla; por eso cuando no existe causa justificada, la audiencia se tendrá por celebrada, y como no habrá defensa, necesariamente los actos y omisiones se tendrán por ciertos; en cambio, si existe causa justificada la audiencia no se celebrará en esa fecha sino que se pospondrá, y será entonces que se hagan las defensas y alegatos que vengan al caso.

b) Audiencia de ley, presentación de las imputaciones, declaración, defensas y alegatos

El procedimiento administrativo disciplinario se concibió para substanciarse

en el menor tiempo posible y con la mayor diligencia, aunque sin sacrificar las “formalidades esenciales” que deben observarse en todo procedimiento en que esté en juego la privación de la vida, la libertad, propiedades, posesiones o derechos, según lo prescribe el artículo 14 constitucional, párrafo segundo. En la LFRSP el grueso de la substanciación se realiza prácticamente en la misma audiencia de ley y, desahogadas las pruebas, lo que generalmente acontece también en esa misma diligencia, se dicta la resolución treinta días hábiles después. La LFRASP ha introducido cambios que alargan el procedimiento administrativo, con lo que se pierde de vista la naturaleza dinámica y ágil de los actos administrativos: en la fracción II, se otorga al presunto responsable, una vez terminada la audiencia, cinco días hábiles para ofrecer y preparar las pruebas relacionadas con los hechos que se le imputan, lo que puede tratarse de una situación excepcional, ya que lo habitual es que desde el momento mismo en que el presunto responsable tiene conocimiento de los hechos que se le imputan como previsibles de responsabilidad administrativa, comience a identificar y preparar las pruebas para su defensa, a fin de ofrecerlas en el momento de la audiencia; es evidente que habrá pruebas que por su *especial* naturaleza requieran de un tiempo mayor de preparación y deba darse facilidades al servidor público para satisfacerlas, pero generalmente ésta no es la regla²⁶; adicionalmente, en la fracción III, se establece que desahogadas las pruebas ofrecidas, admitidas y desahogadas, se dictará la resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, plazo que podrá ampliarse, por única vez y de manera justificada, por otros cuarenta y cinco días.

Esta ampliación de la duración del procedimiento de responsabilidades administrativas juega mayormente a favor de la autoridad juzgadora, lo que se agrava en razón de lo prescrito por la fracción IV, pues al autorizar a la juzgadora a que durante la substanciación del procedimiento pueda realizar diligencias e

²⁶ Esta es la norma general, no obstante, hay ocasiones en que la gravedad de la conducta del servidor público o la complejidad o complicación, por diversas razones, del procedimiento requiere de un tiempo de substanciación más prolongado, pero puede afirmarse que en la generalidad de los casos su duración es corta.

investigaciones adicionales, así como a requerir la información y documentación que le sea necesaria para determinar la presunta responsabilidad del servidor público sometido a procedimiento, se retarda la culminación del procedimiento por dejar indeterminado el plazo que tiene para ello, y vuelve impreciso el final del procedimiento. Aunado a lo anterior, esta disposición vulnera las reglas elementales del procedimiento, pues si no se había concluido la investigación para hacerle cargos al servidor público enjuiciado, si no se tenía debidamente integrado el expediente respectivo, malamente pudo llamársele a procedimiento, ya que las conductas presumiblemente infractoras de las disposiciones del artículo 8 no estaban claramente delimitadas. Por tanto, si hay necesidad de recurrir a lo establecido en la fracción IV, no existe caso de responsabilidad administrativa que deba desahogarse en el procedimiento administrativo que se encuentra en vías de substanciación, y si lo que se pretende es investigar nuevos hechos de responsabilidad, tal como lo previene el último párrafo de la fracción IV del artículo 21 de la LFRASP, entonces de lo que se trata es de una ampliación del procedimiento original, para cuya continuación de la substanciación deberá emplazarse de nueva cuenta al servidor público por estos nuevos hechos y citarlo a una nueva audiencia para que presente los elementos de prueba que desvirtúen la materia del procedimiento. No se puede tener a un servidor público sometido a un procedimiento permanente sin dictarle resolución que defina su situación; una situación semejante violenta drásticamente el principio de seguridad jurídica.

Al iniciarse la celebración de la audiencia se efectúa la debida acreditación e identificación de los participantes; en seguida, se reiteran al servidor público emplazado los hechos y conductas presumiblemente infractores de disposiciones legales y administrativas que se hicieron de su conocimiento en el oficio de notificación y citación a la audiencia, las disposiciones infringidas y las posibles sanciones que podrían resultar de comprobarse los hechos. Se solicita al presuntamente responsable que formule su declaración en torno a los hechos y conductas referidos, invitándolo a que se conduzca con verdad, apercibiéndolo de las penas en que incurrirán quienes faltan a ella (Art. 23); que ofrezca y presente

los elementos de prueba para su defensa o las excepciones que considere pertinentes, mismas que se admiten o rechazan en el acto, salvo que las características de la prueba hagan indispensable un análisis y comprobación mayores. Se le pide al servidor público presunto responsable hacer las aclaraciones o agregaciones sobre aspectos declarados que la juzgadora estime oscuros, imprecisos o ameriten un mayor desarrollo. Finalmente, se levanta el acta circunstanciada de la diligencia y la firman los que en ella hayan participado.

Si la autoridad juzgadora considerara la presencia del presunto responsable como un obstáculo al buen desarrollo de las investigaciones o substanciación del procedimiento, podrá, “previa o posteriormente” al emplazamiento, suspenderlo temporalmente en sus funciones, sin que esta suspensión “prejuzgue” de su responsabilidad en las infracciones administrativas que se le imputan, y queda a juicio de la misma autoridad la cesación de la medida precautoria, pero, en todo caso, nunca excederá a la fecha de la resolución del procedimiento disciplinario la determinación de la situación del servidor público suspendido. Esta suspensión no se trata, pues, de una sanción; es tan sólo una medida facilitadora del desarrollo de las investigaciones y del procedimiento. De igual manera, las autoridades responsables de investigar las presuntas conductas y hechos originarios de responsabilidad, así como de substanciar el procedimiento respectivo, dispondrán de otras medidas de apremio para cumplir con sus atribuciones entre las que se cuentan la multa y el auxilio de la fuerza pública (art. 32).

Por otra parte, el procedimiento administrativo, en términos de lo dispuesto en el artículo 31, podrá suspenderse en el momento que el servidor público confiese su responsabilidad y deberá procederse a dictar la resolución que en derecho corresponda, salvo que la autoridad juzgadora disponga la necesidad de corroborar la veracidad de la confesión. El reconocimiento por el servidor público de su responsabilidad patrimonial ameritará que la sanción se reduzca a dos tercios de la aplicable, pero nunca será menor a la indemnización por daños o perjuicios, o a la restitución del bien o producto percibido con motivo de la

conducta sancionada. Nuevamente la Ley destaca la sanción económica desentendiéndose de las conductas nocivas de la eficiencia y eficacia del servicio público o que perviertan la vocación de servicio, pues le otorga a la autoridad sancionadora discrecionalidad para determinar sobre la imposición de las sanciones de suspensión, destitución o inhabilitación; ¿qué significa la no mención de la sanción de amonestación? ¿Debe entenderse que ésta sí deberá aplicarse o bien que da por sentado su exclusión, pues si la imposición de sanciones más graves queda a discreción de la autoridad con mayor razón la amonestación es “discriminable”? ¿Esta discrecionalidad es para resolver una sola vez o las veces que el mismo servidor público se encuentre sometido al procedimiento administrativo disciplinario? Para contestar estas pregunta debe tomarse en cuenta lo preceptuado por el artículo 17, que señala que la decisión de no sancionar una infracción debe estar ajustada “a las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables”, y lo dispuesto en el artículo 63 de la anterior ley y que desapareció de la Ley de Responsabilidad Administrativa: este artículo señala que la abstención de sancionar será por una sola vez, “siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal”.

c) Notificación de la resolución y de los efectos jurídicos de la misma

Emitida la resolución, de absolución o sanción, deberá ser notificada al servidor público procedimentado, al jefe inmediato o al titular de la dependencia centralizada o entidad paraestatal y a cualquiera autoridad que deba participar en la ejecución de la sanción, si fuera el caso, dentro de un plazo de diez días hábiles. La resolución de responsabilidad administrativa deberá precisar la sanción que se impone al servidor público, en los términos del artículo 13 de la LFRASP y 53 de la LFRSP, una vez considerados la naturaleza y los elementos propios del empleo, cargo o comisión, con la metodología establecida en los artículos 14 de la primera ley mencionada y 54 de la segunda.

En la investigación y substanciación del procedimiento administrativo disciplinario no deberá perderse de vista la noción de responsabilidad administrativa, entendida ésta como aquella en que incurren los servidores públicos por actos u omisiones ilegales, deshonestos, desleales, parciales e ineficientes en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que implican infracciones a las disposiciones administrativas y legales que deben ser investigadas por la autoridad competente y, en su caso, substanciar el procedimiento que en derecho se derive y sancionarlas en la forma que las leyes de la materia determinen, así como disponer lo conducente a la ejecución de las sentencias que recaigan. El procedimiento administrativo deberá otorgar las garantías de legalidad y seguridad jurídicas, observándose lo prescrito en los artículos 14 y 16 constitucionales en relación con los principios jurídicos de irretroactividad de la ley en perjuicio, en este caso, del procedimentado, de juicio ante autoridad previamente establecida, de cumplimiento de las formalidades del procedimiento conforme a las leyes expedidas antes de la conducta activa u omisa generadora de la infracción, de garantía de audiencia y de la necesidad de fundamentar y motivar las resoluciones o actos administrativos que generen molestia o agravio a las personas.

La facultad de las autoridades competentes para sancionar las infracciones administrativas de los servidores públicos tiene un plazo de prescripción, según la gravedad de las faltas, de tres y cinco años. Este último plazo se reserva para las infracciones graves. Los plazos se interrumpirán al iniciarse el procedimiento disciplinario, pero se reanudarán al suspenderse éste.

6. Sanciones

Las sanciones que corresponden a las infracciones administrativas son las de amonestación privada o pública, suspensión del empleo, cargo o comisión por un mínimo de tres días y un máximo de un año, destitución del puesto, sanción

económica e inhabilitación temporal para el desempeño de empleos, cargos o comisiones en el servicio público. La Ley no señala, de manera expresa, cuál de estas sanciones es la más gravosa, pero se ha entendido que en el artículo 13 de la LFRASP, y antes el artículo 53 de la LFRSP, las ha dispuesto en orden ascendente, siendo la menos severa, o si se quiere la más ligera, la amonestación privada, siguiéndole en orden progresivo la amonestación pública, hasta culminar con la inhabilitación, tenida por la más rigurosa o ruda. En la anterior Ley, aún vigente para los servidores públicos de los órganos de gobierno del Distrito Federal, existía el apercibimiento privado o público como la más blanda de las sanciones, pero ante la falta de diferenciación con la amonestación, el legislador optó por excluirla en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Constitución Federal en su artículo 113 dispone que las sanciones administrativas consistirán, además de las que establezcan las leyes, “en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas”; no consideraba ni el apercibimiento ni la amonestación, pero dejaba abierta la posibilidad de que “las leyes” pudieran considerarlas, entre otras sanciones adicionales, y fue lo que ocurrió con la LFRSP, primero, y la LFRASP, después. El apercibimiento y la amonestación no son sanciones que el constituyente permanente tuviera presente al momento de determinar el contenido de las leyes de responsabilidad administrativa. En la práctica la imposición y aplicación de estas sanciones ha servido a un doble propósito, o bien para favorecer a un servidor público que merecería una sanción mayor o, por el contrario, para perjudicar a otro que al no tenerse claros los hechos por los cuales iniciarles procedimiento y sancionarlos, “tiznando” su expediente con una sanción que no debería de existir.

¿Qué distingue al apercibimiento (o amonestación) privado del público? La práctica generalmente seguida es la de considerar que un apercibimiento o amonestación es de carácter privado, si ésta se aplica por el jefe inmediato al

servidor público responsable sin la presencia de ningún testigo; como una cuestión de dos: el sancionado y el que aplica la sanción. La sanción se convierte en pública, no porque habitualmente se haga pública en algún medio de comunicación de alcance limitado o general, sino porque se ejecuta ante un grupo de personas, y este grupo puede ser de más de uno; es decir, dos o tres personas, además del sancionado, hacen la diferencia de calidad entre lo privado y lo público, aunque bien pudiera aplicarse, no hay nada más que la prudencia para impedirlo, a través de la participación de un *medio*. De esta suerte, la aplicación de esta sanción otorga al ejecutor una gran discrecionalidad, la que puede ser manejable en muy diversos sentidos, ya con objetividad o con parcialidad interesada, en forma sesgada. El apercibimiento y la amonestación debieran quedar reducidas a lo que realmente son: simples llamadas de atención que no requieren de un procedimiento para que un órgano especializado pueda imponerlas y un jefe aplicarlas; llamadas de atención que forman parte del acontecer natural de las oficinas como un modo simple y práctico de corrección cotidiana de pequeñas faltas que se suceden.

El mismo artículo 113 constitucional, así como el 111, dispusieron los límites a la magnitud de las sanciones económicas, ya que “no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”, limitación que no tuvo en cuenta el legislador ordinario al aprobar los artículos 55 y 15 de las leyes federales de responsabilidades, LFRSP y LFRASP, respectivamente, si bien la última ley es más acorde al contenido constitucional²⁷. Estas disposiciones estaban relacionadas con las previsiones de los artículos 33 y 34, último párrafo, de la LFRASP, derogadas con motivo de la expedición de la Ley Federal de

²⁷ Vid: Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *op. cit.*, 2ª ed., pp. 143-144, 174-175 y 197-198. El artículo 15 señala que las sanciones económicas serán de hasta por tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados, lo cual corresponde con lo establecido por los artículos 111 y 113 constitucionales, pero su segundo párrafo dispone que “en ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados”, por lo que al establecer la frontera mínima de la sanción, cosa que no hace la Constitución, se aparta de ella. La Corte ha determinado, para establecer la sanción económica, que esta frontera inferior es de uno, pues al interpretar los artículos constitucionales respectivos señaló que “el parámetro mínimo” es “el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello”.

Responsabilidad Patrimonial del Estado, en vigor desde el 1º de enero de 2005 (D. O. F., 31 de diciembre de 2004), de la cual nos ocuparemos en el siguiente capítulo.

¿Qué faltas e infracciones se sancionan con amonestación o suspensión, cuáles con destitución y qué otras con inhabilitación? El artículo 13, con excepción de la inhabilitación, dejó sin establecer los casos en que debe imponerse cada una de las otras sanciones, por lo que deja un amplio margen de discrecionalidad e indefinición a las autoridades que imponen las sanciones y a las que las aplican. Concretamente el artículo en mención señala:

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

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

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

De este texto se infiere que la intención del legislador fue referir la sanción de inhabilitación a los aspectos económicos interesados en las conductas y los hechos infractores del servidor público, sin relacionar ésta, que es la sanción administrativa mayor, a elementos de moral pública o de vocación de servicio. La última parte de este artículo 13 que venimos analizando es confusa: ¿quiere decir, en el contexto que se menciona, que cuando la conducta o hecho que mereció la sanción de inhabilitación es también grave deberá “además” sancionarse con destitución? Si es así, creo que es un descuido del legislador difícil de pasar por alto, porque la inhabilitación para ser eficaz tiene que llevar aparejada la destitución, de otra forma puede darse el caso de que un servidor público inhabilitado siga en funciones, pues no fue destituido. Esto es así porque la inhabilitación tiene que ser resultado de infracciones graves y las infracciones relacionadas con el daño patrimonial pertenecen a esta naturaleza, aunque no son las únicas. Sin embargo, el texto citado especifica que también la destitución es

procedente por infracciones graves, entonces ¿cuál será la diferencia entre inhabilitación y destitución? Parecería que el legislador optó por determinar como elemento diferenciador las infracciones graves que causen daños y perjuicios, aunque contempló casos en que puede inhabilitarse (“de seis meses a un año”) al servidor público sin que la infracción haya provocado daño patrimonial y sin que la conducta sea grave ¿Qué tipo de infracción tendrá que ser ésta?

De ser correcto este análisis, el artículo 13 determina, si bien de manera imperfecta, cuándo proceden la destitución y la inhabilitación; la primera, es resultado de infracciones graves, y la inhabilitación, cuando, además de su gravedad, cause daño patrimonial. El propio artículo resuelve cuáles son las infracciones graves: son aquellas que se originan en el “incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley”. Con excepción de lo dispuesto en las fracciones VIII, XVI y XIX, lo previsto en las otras siete fracciones tiene una relación directa con la posibilidad de causar daño patrimonial. Por tanto, en las conductas graves relacionadas con la posibilidad de daño patrimonial deberá haber destitución e inhabilitación cuando el daño patrimonial se actualice. Lo anterior significa que incumplir con la obligaciones de no causar “suspensión o deficiencia de [...] [un] servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión”, de utilizar los recursos sólo para los fines asignados, de rendir cuentas sobre el desempeño de sus funciones, etcétera, por no ser infracciones graves y no dar lugar a destitución ni a inhabilitación ¿deberán sancionarse con amonestación? No habrá que perder de vista que este tema, cuando se refiere a la indemnización de particulares por la acción del Estado, en gran medida pertenece a la responsabilidad patrimonial del Estado, que antes era considerada dentro del Código Civil Federal y ahora está regulada por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y si se trata de restituir al Estado el patrimonio que le haya sido sustraído se estaría en presencia de un delito contemplado en el Código Penal Federal.

Nuevamente aparecen en el sistema de responsabilidades administrativas la indeterminación y la discrecionalidad extrema que lo exhiben como un medio de represión selectiva contra servidores públicos a los que interesa escarmentar, o bien favorecer con una jurisdicción “especial”. Al mismo tiempo lo muestran como un instrumento “disciplinador”, al servicio de la jerarquía administrativa, que persigue propósitos distintos y más generales a los de mantenimiento de la disciplina, orden y eficiencia administrativos, como los políticos y económicos primordialmente, para constituirse en una especie de pantalla ante la opinión pública que esconde la simulación y las deficiencias del funcionamiento del sistema general de responsabilidades de los servidores públicos a fin de legitimarlo y colmar las expectativas ciudadanas.

De lo anterior se desprende que la mayor preocupación del legislador como centro del sistema de responsabilidades públicas fue el elemento económico; la mayor infracción administrativa fue la referida a la desviación de fondos públicos o la obtención de lucros indebidos por el servidor público. Este “economicismo” impregnado en la Ley, con todo y ser muy importante, pues es fundamental el cuidado de los recursos escasos, vino a relegar cuestiones de fondo, como la vocación de servicio, el compromiso con la cosa pública, la honestidad y honradez que debe caracterizar el desempeño de un cargo público, la conducta comprometida con el servicio público, en suma la obligación adquirida al protestar el cargo en los términos del artículo 128 constitucional de “guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”. Se ha preferido la vía de atacar directamente el enriquecimiento ilícito y no sus causas que residen en la observancia de las reglas constitutivas de la moral pública, en ese elemento no material contenido en el reconocimiento social. Es más, esta situación puede tener un “efecto perverso”, como lo ha llamado Ricoeur, consistente en que antes que investigar la conducta infractora, el esfuerzo sancionador se despliegue a “la búsqueda de un responsable, es decir, de alguien [...] capaz de indemnizar y reparar”, o para expresarlo de otra manera, que “la evaluación objetiva del perjuicio tiende así a obstruir la apreciación del lugar subjetivo entre la acción y su autor. La idea de

responsabilidad sin falta nace de ahí”²⁸.

7. Criterios para graduar o calificar la gravedad de las sanciones

Las autoridades sancionadoras de las infracciones administrativas cuentan con una serie de criterios (art. 14, LFRASP) que les sirven de base para cualificar la gravedad de las conductas y las infracciones administrativas a fin de imponer las sanciones económicas correspondientes. Entre estos criterios se encuentran la gravedad de la falta, la conveniencia de erradicar de la práctica administrativa ese tipo de conducta, las condiciones sociales y económicas del infractor, su sitio en la jerarquía administrativa, sus antecedentes, su antigüedad, las circunstancias externas y los medios de que se sirvió para la consumación de la irregularidad administrativa, la reincidencia (haber sido sancionado con anterioridad) y las ventajas económicas derivadas de la conducta infractora. La Ley proporciona criterios sancionadores más específicos para la imposición de la sanción económica, pero no para la de las otras sanciones, sobre todo la destitución y la inhabilitación, con lo que se reitera su ánimo “economicista” y deja de lado cuestiones relacionadas con el fortalecimiento de una verdadera ética del servidor público, indispensable en todo sistema de responsabilidad pública.

La “reparación del daño o perjuicio causado” puede dar lugar a que el castigo de la conducta pase a un segundo plano o francamente se desvanezca ante la recuperación del importe monetario que dio origen y contenido a la infracción; es como si la responsabilidad del servidor público fuera únicamente de carácter pecuniario, pero que la conducta irregular en sí no constituyera materia de castigo o sanción. El reintegro de lo “ganado” indebida e ilegalmente es importante, pero en esencia no tanto como el acto disciplinante, el que exhibe ante los demás la mala conducta, el que ejemplifica y depone conductas futuras de la misma naturaleza. De otra suerte, convendría al servidor público calcular “ingresos” mayores a lo que tenga que reintegrar cuando sea considerado

²⁸ Ricoeur, Paul, “III. El concepto de responsabilidad. Ensayo de un análisis semántico”, *op. cit.*, pp. 64-65.

responsable para hacer provechosa la práctica desleal y deshonestas con la administración pública, estimulando su ejercicio antes que su erradicación. La recuperación económica no debe tratarse “de una verdadera *amnistía institucional* que invita a actuar como si el acontecimiento no hubiera tenido lugar”, además de que tal actuación tendría un carácter más político que jurídico²⁹.

Si bien la Ley ha determinado expresamente que estos criterios sirven para calificar las infracciones administrativas merecedoras de sanción económica, el sentido de los mismos criterios pueden ser empleados para la imposición de las demás sanciones, incluyendo el último que tiene una connotación eminentemente económica, pues no es cierta la afirmación de que, con independencia del monto de la ventaja económica obtenida, la situación en que se coloca un infractor es la misma. La cantidad puede significar un cambio de calidad.

8. Impugnación de las resoluciones administrativas o actos administrativos sancionadores

Las sanciones administrativas impuestas por las autoridades en su ámbito de competencia pueden ser combatidas por los servidores públicos afectados por medios de impugnación intraprocesales (u ordinarios) y medios de impugnación extraprocesales (o extraordinarios). El medio de defensa ordinario establecido en la Ley del acto es el recurso de revocación y los medios de defensa extraordinarios son el juicio contencioso administrativo (o juicio de anulación o de ilegitimidad) y el juicio constitucional de garantías.

8.1. Recurso de revocación

La Ley del acto (Art. 25, LFRASP, y Art. 71, LFRSP) contempla dentro del procedimiento administrativo disciplinario el recurso llamado de revocación, que deberá interponerse ante la misma autoridad que lo haya dictado, dentro de los quince días hábiles siguientes al del día en que surta sus efectos la notificación de

²⁹ Ricoeur, Paul, “X. Sanción, rehabilitación y perdón”, *op. cit.*, pp. 193-194.

la resolución, y deberá, así mismo, tramitarse mediante escrito³⁰ en el que se expongan los agravios y se ofrezcan las pruebas que se estimen pertinentes, escrito que, juntamente con sus anexos, deberá ser acordado para su admisión o desechamiento y resolverse dentro de los treinta días hábiles siguientes al día en que se haya concluido el desahogo de las pruebas. El efecto jurídico de la interposición del recurso de revocación será la suspensión de la aplicación de la resolución combatida, siempre que el promovente lo solicite, que se haya admitido el recurso, que se garantice en términos de la legislación fiscal el pago de la sanción económica, que su ejecución produzca al recurrente daños o perjuicios de reparación imposible, y siempre que la suspensión no lesione el interés social o el servicio público.

La Ley de la materia (artículo 25, primer párrafo)³¹ deja a discreción del servidor público sancionado la interposición del recurso de revocación o bien la presentación directa de la demanda de anulación del acto administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante el juicio contencioso administrativo. Generalmente decide la preterición del recurso y procede a combatir en el juicio de anulación la ilegalidad del acto emitido por la autoridad administrativa. El obviar el recurso de revocación es un síntoma de la falta de confianza que el servidor público tiene acerca de que en esta instancia pueda corregirse la decisión que afecta su ámbito jurídico. En teoría toca al jefe del área de responsabilidades de las contralorías internas instruir los expedientes y emitir las resoluciones en que se sanciona a los servidores públicos, mientras que la resolución del recurso de revocación es una función del contralor interno, aunque la instrucción de ésta se encuentra a cargo del área de responsabilidades, esto es,

³⁰ La LFRSP exige como requisitos que deben incluirse en el escrito de impugnación, copia del oficio en que consta el acto combatido y de la notificación del mismo, los que con buen juicio han sido eliminados de la LFRASP. De esta buena decisión legislativa se han aprovechado los llamados por la LFRASP servidores públicos federales, pero no los del Distrito Federal que siguen dentro de las disposiciones de la LFRSP.

³¹ “Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.

de la misma autoridad que dictó la resolución, quien la someterá para su resolución al contralor interno. Este procedimiento (que la propia persona que sancionó sea la que instruya el recurso mediante el cual se solicita la corrección de su decisión) es el que despierta la desconfianza en los servidores públicos y deciden por lo mismo ir directamente a combatir el acto en el juicio contencioso administrativo, además de que es una manera de acelerar el trámite que conduzca a una resolución firme que pueda ejecutarse y no sólo sea declaratoria de derechos.

De optar el servidor público sancionado de impugnar la resolución mediante recurso de revocación, la decisión desfavorable al impugnador también podrá ser combatida en juicio de anulación o ilegitimidad ante el contencioso administrativo, según lo dispone el segundo párrafo del artículo 25 de la LFRASP: “Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.

8.2. El contencioso administrativo o juicio de anulación o de ilegitimidad

Durante mucho tiempo y hasta el 1° de enero de 2006, en que entró en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA, 79 artículos, agrupados en cinco títulos), publicada en el D. O. F. de 1 de diciembre de 2005, este juicio fue regulado por el Código Fiscal de la Federación (CFF) en su Título VI (artículos del 197 al 263). El contencioso administrativo tiene su fundamento en la teoría de la revisión y control de la legalidad de los actos administrativos relativa a que éstos, para defensa del servidor público o administrado, deben contemplar la posibilidad de ser vueltos a analizar por una autoridad (o tribunal) imparcial distinta a la que los haya expedido, lo que de hecho es una limitación que el sistema jurídico impone a las prerrogativas de los órganos de la administración pública³². El contencioso administrativo mexicano es simplemente un juicio de anulación o

³² Vid.: Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Porrúa, 4ª ed., 1997, Capítulo Segundo, pp. 13-20.

de ilegitimidad (de jurisdicción retenida)³³ y no de plena jurisdicción como el francés, por lo que sus sentencias o resoluciones son meras declaraciones de existencia o inexistencia de derechos, pero que, ante la negativa de la autoridad administrativa de observar lo dispuesto en las resoluciones del contencioso administrativo, su ejecución requiere de la intervención de las autoridades judiciales competentes.

Se ha dicho con mucha insistencia que el contencioso administrativo mexicano avanza hacia su conversión en un juicio de plena jurisdicción, pues la ley le ha venido atribuyendo determinados medios para hacer eficaces sus resoluciones. Tal ha sido el caso de las adiciones al Código Fiscal que se integraron en los artículos 239-A (atracción de los juicios con características especiales), 239-B (en relación con el uso, por una sola vez, de la queja por la parte afectada cuando se omite cumplir la sentencia, se repita el acto sentenciado, o se cumpla en exceso o defecto, para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa [TFJFA] juzgue de la misma y, en su caso, tomar las medidas correspondientes para obligar al cumplimiento de la sentencia, tales como imposición de multas y comunicación al superior jerárquico del servidor público responsable para los efectos correspondientes) y 239-C (aclaración de sentencia obscura, ambigua o contradictoria), y que la LFPCA ha sustituido por el artículo 58. Estas buenas intenciones en la práctica, para algunos casos, han resultado perjudiciales para la expedita administración de la justicia administrativa. Por tal razón es que esta justicia administrativa reclama, o bien la conversión del TFJFA en un tribunal de plena jurisdicción o, de resultar imposible, su rejudicialización³⁴.

³³ Vid.: Margáin Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, México, Porrúa, 5ª ed., 1995, Capítulo I (pp. 1-59), y Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del...*, *op. cit.*, Capítulo Segundo (pp. 13-20) y Capítulo Tercero (pp. 21-43).

³⁴ La reforma al artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal (D. O. F. de 4 de diciembre de 2006) al otorgar facultades al Congreso Federal para expedir leyes que instituyeran tribunales de lo contencioso administrativo, que tengan entre otras atribuciones las de "imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley", traerá una modificación sustancial en el sistema de aplicación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, pero lo que, desde ahora, llama más la atención es que el TFJFA realizará una de las funciones importantes del sistema administrativo, que actualmente viene desarrollando la Secretaría de la Función Pública y, supongo que ésta se avocará a la investigación e instrucción de las infracciones administrativas para "consignarlas" al Tribunal Fiscal o a quien las disposiciones lo

El procedimiento federal contencioso administrativo contempla dos recursos para combatir las resoluciones del tribunal contencioso administrativo federal, el de reclamación y el de revisión; el primero (artículo 59), para impugnar “las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero”. Es un recurso al que pueden acceder las dos partes, mientras que la autoridad demandada responsable goza de un recurso de su exclusividad que es, precisamente el de revisión (artículo 63), mediante el cual combate las sentencias definitivas ante el Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa. El propio artículo 29 de la LFRASP dispone que “las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según corresponda”.

De esta manera se equipara a la autoridad administrativa demandada, responsable, con el servidor público que tiene la opción de impugnar la resolución del contencioso administrativo mediante el juicio de garantías, por lo que la autoridad administrativa cuenta con un “juicio de garantías”, creado especialmente para ella, denominado *recurso de revisión*, en el contencioso administrativo, para

dispongan, lo que significaría que actuaría como una “procuraduría administrativa”. Esta medida convierte al TFJFA en una autoridad formal y materialmente administrativa, por lo que si mantiene la función jurisdiccional en lo relativo a responsabilidades administrativas, tendrá un doble papel. El servidor público será, en funciones administrativas, sancionado por él y ante él mismo, en vía jurisdiccional, deberá combatir la resolución de sanción. Podrá ser un papel similar al que el TFJFA ya cumple con motivo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (D. O. F. de 31 de diciembre de 2004), reglamentaria del párrafo segundo del artículo 113 de la Constitución Federal. Por esta razón es que se observa como salida polar la rejudicialización de la justicia administrativa, pues estas reformas alejarían al TFJFA de un contencioso de plena jurisdicción. Para un documentado análisis de la evolución del contencioso administrativo en México, *vid.*: Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 2ª ed., 1973 (en especial Capítulo XIV, pp. 219-231, y el Apéndice I, pp. 269-284, y del mismo autor, los artículos “Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación” (pp. 201-214) y “La responsabilidad del Estado en México” (pp. 9-23), en Carrillo Flores, Antonio, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, 1ª ed., 1987.

combatir un acto de “otra autoridad” (en este caso el Tribunal Fiscal), olvidando que lo que originalmente se impugnaba era un acto de autoridad ilegítimo, ilegal, lo que llevado al extremo o reducido al absurdo implicaría que todas las autoridades pueden combatir en el juicio de amparo los actos violatorios de las garantías individuales de otras autoridades, lo que sería el cuento de nunca acabar. La última instancia es la vía judicial, la jurisdicción.

8.3. Amparo administrativo

El amparo administrativo es el medio de defensa del servidor público sancionado para impugnar en amparo directo las resoluciones definitivas del contencioso administrativo. Tiene a su disposición, además, el amparo indirecto para combatir actos del TFJFA que violen sus garantías individuales, dentro del proceso y una vez terminado éste. Antes de instituirse, aunque de manera limitada, la jurisdicción administrativa (por Ley de Justicia Fiscal, D. O. F. de 30 de agosto de 1936), el medio de impugnación a que se acogía el administrado contra los actos de la administración era el amparo; éste era “la única vía para la intervención judicial en asuntos administrativos”³⁵.

Pese a los cambios introducidos, la noble institución del amparo administrativo sigue siendo la instancia para la ejecución de las sentencias del Tribunal Fiscal, esto es, que en última instancia la justicia administrativa está judicializada y, además, retardada, porque para llegar a este momento se tienen que agotar todas las posibilidades de hacer cumplir la sentencia que tiene a su disposición el contencioso administrativo. De ahí que se dé la siguiente paradójica situación: en la medida que más se avanza en la conversión del contencioso administrativo en uno de plena jurisdicción, más se retrasa la justicia administrativa. Es posible que éste no sea un caso general, pero ha estado presente en diversos asuntos.

³⁵ Exposición preliminar de la Ley de Justicia Fiscal, citada por Antonio Carrillo Flores, en “La evolución del derecho administrativo en el Siglo XX”, pp. 25-57, *Estudios de derecho...*, *op. cit.*, pp. 35-36.

9. La declaración de situación patrimonial como control preventivo de responsabilidad

La importancia que el sistema de responsabilidades otorga a esta institución puede medirse por el hecho de que la Ley de la materia dedica uno de los cuatro títulos de que se compone (trece artículos del 35 al 47), el segundo en relevancia por su extensión y contenido. Además, el control de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos no es algo que interesa solamente a la responsabilidad administrativa, sino incumbe también a la responsabilidad penal, y, sin duda, con mayor interés, pues es una de las fuentes más significativas y confiables para probar el enriquecimiento ilícito.

El sistema de situación patrimonial opera con base en la información que los propios servidores públicos proporcionan a la autoridad encargada de procesarla (creándose los registros pertinentes y darles el debido seguimiento) y administrarla (expidiendo los informes y certificados que se soliciten, practicando las comprobaciones necesarias). En el Poder Ejecutivo tal función compete a la Secretaría de la Función Pública. Los poderes Legislativo y Judicial tienen sus respectivos órganos encargados de desarrollar. En el Poder Judicial la función está dividida entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; lo mismo ocurre en el Poder Legislativo, en virtud de su integración dual, la situación patrimonial de sus servidores públicos está a cargo de cada una de las Cámaras. La unidad administrativa que directamente realiza esta tarea es el Órgano Interno de Control de cada una de estas instancias.

Los servidores públicos tienen que informar sobre su patrimonio mediante tres documentos llamados “declaración de situación patrimonial”³⁶, que se rinden en tres momentos distintos. La “declaración inicial”, cuando se toma posesión del cargo (dentro de los sesenta días naturales posteriores a la asunción); la “declaración anual”, es la que se proporciona cada año en el mes de mayo, y, por último, la “declaración de conclusión” o “declaración final” (dentro de los sesenta días naturales posteriores al término del encargo), que es la información que rendida al término del encargo. Deberán presentar declaración de situación patrimonial³⁷ en el Poder Ejecutivo y órganos constitucionales autónomos todos los servidores públicos desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de titular de la dependencia centralizada, entidad paraestatal, órgano constitucional autónomo, con excepción de la Secretaría de la Función Pública (que deberán presentar declaración de situación patrimonial, todos los servidores públicos), de los tribunales de la administración pública federal (todos los magistrados, miembros de junta, secretarios, actuarios o sus equivalentes).

La no presentación de las declaraciones de situación patrimonial en los tiempos determinados por la Ley, acarrea al servidor público las sanciones siguientes: a) Si no se presentan, sin causa justificada, la declaración inicial y la declaración anual de situación patrimonial, el servidor público se hará acreedor a la suspensión de su empleo, cargo o comisión por quince días naturales. Si esta omisión continúa por los treinta días naturales siguientes, el nombramiento o contrato quedará sin efectos; b) Si se omite la declaración de conclusión del empleo, cargo o comisión, el servidor público será inhabilitado por un año, y c) Si en las declaraciones de situación patrimonial se asentaran datos que falten a la verdad, el servidor público será sancionado con suspensión de entre tres días y tres meses , pero si la omisión o tergiversación de datos es grave, el servidor público podrá ser destituido e inhabilitado por un período de uno a cinco años, sin perjuicio de que la autoridad administrativa denuncie el hecho ante el ministerio

³⁶ Artículo 37 de la Ley.

³⁷ Ver artículo 36 de la Ley de la materia.

público federal. Estas sanciones sólo podrán ser impuestas por el órgano interno de control, una vez que se haya sustanciado el procedimiento administrativo disciplinario.

En el Poder Legislativo federal, los diputados, senadores, secretarios generales, tesoreros y directores, así como todos los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el Auditor Superior de la Federación. En el Poder Judicial federal, los ministros de la Corte, los consejeros de la Judicatura federal, magistrados de circuito, magistrados electorales, jueces de distrito, secretarios, actuarios o sus equivalentes. Así mismo, deberán presentar declaración de patrimonial todos los servidores públicos manejadores de fondos, valores y fondos federales, los que desempeñen funciones de inspección o vigilancia, los calificadores y determinadores para la expedición de licencias, permisos o concesiones, y, por último, los que adjudiquen contratos y pedidos.

En el artículo 41 de la LFRASP se establece que:

La Secretaría [de la Función Pública] podrá llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos.

Cuando existan elementos o datos suficientes que hagan presumir que el patrimonio de un servidor público es notoriamente superior a los ingresos ilícitos que pudiera tener, la Secretaría, fundando y motivando su acuerdo, podrá citarlo para que manifieste lo que a su derecho convenga, en los términos del artículo siguiente.

La facultad de investigar y citar al servidor público para que alegue lo que a su derecho convenga es inconstitucional; viola el contenido del artículo 21 de la Carta Magna, pues interfiere con facultad constitucional del Ministerio Público de “investigación y persecución de los delitos”. La evolución del patrimonio de un servidor público, que rebase las magnitudes de sus percepciones propias del cargo que desempeña, es indicio de la comisión de un delito, del delito de “enriquecimiento ilícito” (artículo 224 del Código Penal Federal), que, por tanto, toca investigar al ministerio público y no a la Secretaría de la Función Pública, por lo que, ésta en el momento de conocer la posible comisión del delito debe hacerlo

del conocimiento de la autoridad competente para que esta realice la investigación e instrucción correspondiente. Si, y sólo si, el ministerio público solicita el auxilio de la Secretaría, ésta deberá prestárselo e intervenir como una coadyuvante en la investigación para la precisión y obtención de mayor información.

B I B L I O G R A F Í A

ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, México, Porrúa, 3ª ed., 1996.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco, *Régimen jurídico del servidor público*, México, Porrúa, 2ª. ed., 1998.

CARRILLO FLORES, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 2ª ed., 1973.

----- *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1ª ed., 1981.

----- *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, 1ª ed., 1987.

CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel, *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, Porrúa, 1ª ed., 1996.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1ª ed., 1996.

FOUCAULT, MICHEL, *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa, 10ª reimpr., 2005.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 31ª ed., 1992.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2ª ed., 1997.

HERRERA PÉREZ, Agustín, *Legislación federal sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México, IAPEM-MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, 1ª ed., 1998

HERRERA PÉREZ, Alberto, *Delitos cometidos por servidores públicos (Título décimo del Código Penal Federal)*, México, Porrúa, 1ª ed., 2005.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *La Constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2004.

LUCERO ESPINOSA , Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Porrúa, 4ª ed., 1997.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *El recurso administrativo en México*, México, Porrúa, 3ª ed., 1995.

----- *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, México, Porrúa, 5ª ed., 1995.

MÁRQUEZ, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM-IIJ, 1ª ed., 2005.

----- *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM-IIJ, 1ª ed., 2002.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1ª ed., 1999.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *Los medios de impugnación en materia administrativa. Recursos administrativos, juicio de nulidad y amparo. Doctrina, jurisprudencia y formularios*, México, Porrúa, 1ª ed., 1997.

VARIOS, *Código ético de conducta de los servidores públicos*, UNAM-IIJ-SCGF, 1994.

CAPÍTULO CUARTO

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO (REPETIBLE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS) Y PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

SUMARIO

1. Introducción. 2. Responsabilidad patrimonial del Estado. 2.1. Antecedentes. 2.2. Marco jurídico. 2.3. Conceptos fundamentales. 2.4. Procedimiento de reclamación de la responsabilidad patrimonial del Estado. 2.5. Cálculo y forma de pago de las indemnizaciones. 2.6. Impugnación en la vía contenciosa de las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. 3. Responsabilidad penal de los servidores públicos. 3.1. Delitos en que se agrava su penalidad cuando los cometen servidores públicos. 3.2. Delitos propios de servidores públicos, contenidos en el Título Décimo del Código Penal Federal. 3.3. Delitos contra la administración de justicia cometidos por servidores públicos (Título Décimo Primero, Capítulo I, artículo 225, del Código Penal Federal). 4. Fuero de "no procesabilidad" y declaración de procedencia de la acción penal.

1. Introducción

Falta por tratar las dos últimas especies de responsabilidad que establece el Título Cuarto de la Constitución Política, la responsabilidad penal y la responsabilidad civil de los servidores públicos. Las responsabilidades civil y penal en que pueden incurrir los servidores públicos son de dos tipos: a) aquellas que son propias de cualquier ciudadano y b) aquellas otras derivadas de su condición de servidores públicos. Como cualquier ciudadano, los servidores públicos deben responder a las responsabilidades civiles, sin ninguna diferencia, pero como servidores públicos, su responsabilidad civil se confunde con la del Estado y, en este sentido, ha dejado de estar regulada por el derecho privado para pasar a ser un asunto de derecho público. Que el Estado tenga que responder no significa que el servidor público sea irresponsable por daños y perjuicios causados a particulares y al propio Estado, pues éste podrá repetir en aquél, previo procedimiento administrativo disciplinario del que resulte responsable, las indemnizaciones que pague a los particulares y exigir la reparación de los daños y

perjuicios que sufra en su propio patrimonio.

Los servidores públicos están expuestos, como cualquier ciudadano, a la comisión de cualquiera de los delitos prescritos en la ley penal y su situación de servidores públicos es, en algunos delitos, agravante en la imposición de la sanción, pero como servidores públicos, y sólo en tanto que tienen esta especial condición, pueden cometer determinada clase de delitos de los que, en general, están excluidos los demás ciudadanos. Además, para efectos de responsabilidad penal, la Constitución establece la existencia de dos tipos de servidores públicos: los que desempeñan funciones protegidas con el fuero constitucional de no procesabilidad y los que desarrollan funciones sin esta protección. Esta distinción es importante porque contra los servidores públicos del segundo tipo la autoridad competente puede actuar sin ninguna cortapisa, sin ningún requisito previo que cumplir; en cambio contra los del primero, la autoridad competente necesita de la obtención de una declaración que debe hacer la Cámara de Diputados para estar en posibilidad de proceder. Este capítulo se ocupará sólo de la responsabilidad patrimonial del Estado y de los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos con motivo de la realización de sus funciones, así como del procedimiento para la declaración de procedencia. Dentro de este último tema, se revisará el concepto de fuero, y si el de no procesabilidad se ha instituido para proteger la función o al servidor público que la desempeña.

2. Responsabilidad patrimonial del Estado

La responsabilidad civil de los servidores públicos por actos realizados con motivo de sus funciones, ha dejado de estar regulada por la ley civil y ha pasado a ser un asunto de derecho público. La reforma constitucional del artículo 113, segundo párrafo, y la expedición de su ley reglamentaria son la formalización de este hecho. La incorporación de la responsabilidad patrimonial del Estado a la legislación mexicana, sólo fue posible después de haber recorrido un largo camino, no exento de dificultades y desconfianzas, algunas de éstas no siempre

injustificadas. Arraigados principios jurídicos mantenidos por los Estados modernos contradecían la posibilidad de que el Estado aceptara ser responsable por los daños y perjuicios causados con motivo de su actividad a quienes no tenían la obligación jurídica de soportarlos. No se trataba de aquellos daños y perjuicios derivados del incumplimiento de los contratos suscritos con diversas personas físicas o morales, en los que siempre ha reconocido su responsabilidad, sino de aquellos otros que causaba por el desarrollo de sus propias actividades; de aquellos daños y perjuicios que el derecho privado denomina extracontractuales¹ por no estar ligados a una obligación previa, como sucede cuando realiza sus funciones al margen del principio de legalidad y genera actos irregulares. El Estado puede llegar a causar daños y perjuicios sin realizar actos culpables o dolosos, sino tan sólo como un resultado de la realización de sus funciones, que tienen, en determinadas situaciones, una condición de riesgo, misma que no siempre estuvo dispuesto a admitir. De aceptarse la teoría del riesgo o de la responsabilidad objetiva bastaría mostrar probadamente la existencia del daño para reconocer la responsabilidad, haya habido o no culpa en la concreción del mismo, con tal que se pueda determinar quién ejecutó el acto o hecho causales. De esta clase de actos y hechos son de los que, según la doctrina administrativa francesa, alejándose plenamente del derecho privado, el Estado debe responder por “falta o culpa del servicio público”².

La responsabilidad por daños y perjuicios causados nace de la apreciación de que es injusto que quien los sufre sin tener culpa ni estar obligado a ello, cargue con esta merma en su patrimonio o en sus ganancias legítimas, sino que el

¹ La responsabilidad civil se funda en el concepto de la culpa; sin ésta no existe responsabilidad y no hay reparación o indemnización, aunque se hayan producido daños y perjuicios: “La ilicitud de la conducta, es el dato característico de la responsabilidad civil”, dice Ignacio Galindo Garfias y, además, señala que los elementos constitutivos de la responsabilidad civil son el hecho ilícito (la culpa), la existencia del daño y el nexos causal entre el hecho y el daño (“Responsabilidad Civil”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1992, t.4, pp. 2826-2827).

² Don Antonio Carrillo Flores, en una conferencia pronunciada en la Escuela Libre de Derecho el 8 de marzo de 1976, dijo que el Consejo de Estado de Francia, con su actividad, había construido “la doctrina de la falta o culpa del servicio público, distinta de la doctrina elaborada por el derecho penal o por el derecho civil alrededor de los delitos o los actos ilícitos”, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, 1987, p. 20.

causante de los mismo debe responder por ellos, punto de vista que parte del siglo III a. de C., cuando se votó en plebiscito la *Lex Aquilia*³ para el resarcimiento del daño. El Estado se había sustraído a esta sujeción alegando que en su territorio se encontraba por encima de todas las voluntades; era soberano. En el caso de nuestro país, según don Gabino Fraga⁴, dos ideas fundamentales habían obstaculizado la admisión del principio de responsabilidad patrimonial del Estado: el concepto de soberanía y “la idea de que el Estado sólo puede actuar dentro de los límites legales”; a estas dos dificultades habría que agregar la restricción presupuestal⁵. La tesis de León Duguit, de que “lo propio de la soberanía es imponerse a todos sin compensación”⁶, negaba la posibilidad de que el Estado soberano pudiera aceptar su responsabilidad por los daños y perjuicios que su actividad ocasionara. Si los actos del Estado están limitados por la ley no existe la eventualidad de que pueda cometer actos ilegales, y de acuerdo con la teoría de la responsabilidad civil sus actos nunca serían ilegales, es decir, culpables o dolosos. De ahí la importancia de trascender el campo del derecho privado y establecer una doctrina que no sustentara la existencia de la culpa como condición para el nacimiento de la responsabilidad. Sólo entonces podría hablarse de una completa responsabilidad patrimonial del Estado, de un Estado sometido al derecho, de un Estado de Derecho.

2.1. Antecedentes

El Estado mexicano había reconocido su responsabilidad por los daños y perjuicios causados por las fuerzas que participaron en la Revolución mediante

³ La *lex Aquilia de damno iniuria dato* es un plebiscito del año 286 a. de C., “el cual en lugar de las prescripciones casuísticas de las XII Tablas sobre daños de cosas, introdujo una vasta regulación nueva, decisiva para todo el desarrollo ulterior del Derecho delictual”, Kunkel, Wolfgang, *Historia del derecho romano* [Trad. de Juan Miquel], Barcelona, Ariel, 5ª reimp. de la 9ª ed., 1999, p. 40. Vid. también: “Lex Aquilia”, en Huber Olea, Francisco José, *Diccionario de derecho romano. Comparado con derecho mexicano y canónico*, México, Porrúa, 1ª ed., 2000, pp. 346-347. Ya las XII Tablas contemplaban algunos casos de indemnización por daños causados por animales e incendios.

⁴ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1992, pp. 417-418.

⁵ Véase: Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal...*, p. 23 y *Estudios...*, p. 10.

⁶ Citado por Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo (Segundo Curso)*, México, Porrúa, 1995, p. 861.

diversas leyes expedidas entre 1911 y 1920, de las cuales la de 30 de agosto de 1919 aceptó el principio “de que serán objeto de reclamación los daños causados, inclusive por forajidos o rebeldes, ‘siempre que se compruebe que el daño se consumó a consecuencia de algún acto, lenidad u omisión imputables a las autoridades legítimas, encargadas de dar garantías’”⁷. Pero, este compromiso era pasajero, en cuanto se terminaran las reclamaciones por ese concepto el Estado quedaría liberado de esa responsabilidad. Después, en 1928, el Código Civil (en vigor a partir del 1º de octubre de 1932) estableció en su artículo 1928 la responsabilidad subsidiaria del Estado en los siguientes términos:

El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

Este artículo se encuentra en el Capítulo V (“De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos”), Título Primero del Libro Cuarto, por lo que debe concluirse que los funcionarios del Estado sólo serán responsables por actos ilícitos, culpables o dolosos, que cometan en el ejercicio de sus funciones, pero no de los daños por sus actos cuando éstos sean lícitos. Lo anterior se sustenta en la dualidad de que el Estado y sus servidores públicos son entes diferentes, por lo que cada quien deberá responder por sus actos, pero como el Estado, en tanto entidad abstracta, no puede actuar por sí mismo, está imposibilitado para incurrir en daños y perjuicios. Pero, el derecho administrativo es claro cuando determina que la voluntad del Estado se expresa a través de sus servidores, de sus funcionarios. Este tipo de responsabilidad, subsidiaria para el Estado y directa para el servidor público, consagrado en el artículo de referencia, es una salida que el Estado encontró para eludir su responsabilidad directa y objetiva. Se olvida, también, algo que el derecho privado toma en consideración, como es la llamada

⁷ Carrillo Flores, Antonio, *Estudios...*, *op. cit.*, pp. 9-10. El texto entre comillas simples corresponde a la tesis de licenciatura en derecho (*Soberanía y responsabilidad*) de Ricardo José Zevada.

“responsabilidad por el acto ajeno” en la que la culpa nace por la falta de cuidado en la elección o en la vigilancia de quien es responsable por las personas que ejecutan esos actos que le son ajenos. Esta es la *culpa in eligendo* y la *culpa in vigilando*, de donde resulta que el Estado es responsable por los actos de sus dependientes. Por otra parte, cuando los servidores actúan en el desempeño de sus funciones no lo hacen gratuita o personalmente, sino en acatamiento de las obligaciones que tienen encomendadas y es la voluntad del Estado que se expresa en la suya.

La responsabilidad patrimonial del Estado es un tema íntimamente ligado a la justicia administrativa y dentro de ésta la Ley de Justicia Fiscal (27 de agosto de 1936) representó una posibilidad de controvertir los actos de la autoridad administrativa⁸. En 1941, con la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal se pretendió establecer la responsabilidad directa del Estado al disponer, en el párrafo segundo del artículo 10, que “cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a responsabilidad del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos”; y en el artículo 13 que “a partir del año de 1943, figurará en el presupuesto una partida para cumplir con los fallos que se dicten en los juicios a que se refiere el artículo 10”. Es innegable el avance que esta Ley significó en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, por preverla directa e introducir la doctrina de culpa del servicio público, pero lo complicado de su procedimiento y su desconocimiento impidió su eficacia. No obstante, ya era derecho positivo, objetivo, bastaba tan sólo hacerlo eficaz, pero en lugar de hacer las correcciones, tomando las medidas pertinentes para lograrlo, en 1988 fue abrogada, con lo cual se volvió a la responsabilidad subsidiaria e indirecta del Estado.

⁸ Véase: Carrillo Flores, Antonio, *Estudios...*, *op. cit.*, pp. 201-214.

En la edición 31^a de 1992 de la obra clásica de don Gabino FRAGA, se mantenía la opinión de “que el principio que rige en México es el de la irresponsabilidad del Estado y que sólo excepcionalmente y por virtud de una ley expresa, puede el particular obtener una indemnización del Estado”; y citaba como casos de excepción los de la expropiación, de los daños causados por la Revolución y de la responsabilidad subsidiaria dispuesta por el Código Civil, aunque se admitía que la Ley de Depuración de Créditos “parece” que establece en el segundo párrafo del artículo 10 a que nos hemos referido en líneas anteriores, la responsabilidad directa del Estado (pp. 418-419). En el año de 1994 (*D.O.F.* de 10 de enero de 1994), en virtud de una reforma que involucró a diversas leyes, el artículo 1928 del Código Civil se transformó en el 1927 con un texto diferente, se adicionó a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el artículo 77 bis (tercera reforma a la Ley Federal de Responsabilidades), actual artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal incorporó en su artículo 2^o, primer párrafo, la previsión de los gastos por concepto de responsabilidad patrimonial, disposiciones que se encontraban en vigor hasta su derogación con motivo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. La nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (*D.O.F.* de 30 de marzo de 2006), en su artículo 4^o, prevé que dentro del gasto público federal se incluyan las erogaciones a que dé lugar la responsabilidad patrimonial del Estado.

El nuevo artículo 1927 del Código Civil disponía lo siguiente:

El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Este texto es un gran avance respecto del anterior artículo 1928 y se retrotrajo la situación que se tenía antes de que ocurriera la abrogación de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal en 1988 (*D.O.F.* de 14 de enero de 1988).

Adicionalmente, el artículo 77-bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (actual artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades administrativa), previó:

Quando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si se niega la indemnización o la cantidad establecida no conforma al particular, éste podrá acudir a la vía judicial o administrativa. Se deja espacio a la intervención de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para que cuando alguna recomendación suya fuera aceptada, las dependencias y entidades se limitarán a cuantificar la indemnización para la reparación del daño y expedir la orden de pago correspondiente. Prácticamente en los mismos términos esta disposición fue recogida por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 33.

Esta era la situación que guardaba la cuestión de la responsabilidad patrimonial del Estado hasta junio de 2002, cuando se hizo la adición de un

segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución⁹, cuyo contenido es el siguiente:

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.

En mi opinión, en este texto existe una contradicción; por un lado, se dice que el Estado será responsable por los daños que cause su actividad administrativa *irregular* y, por otro, se afirma que esta responsabilidad será *objetiva*; si por irregular hemos de entender que su actividad administrativa debe ser ilícita, culpable o dolosa para dar lugar a responsabilidad y reparación del daño o perjuicio, y si por objetiva se entiende la responsabilidad que nace de la existencia del daño, es decir, de actos u omisiones que causen daño y perjuicio independientemente de que haya habido culpa o dolo en ellos, no queda claro si la responsabilidad del Estado nace del riesgo que su actividad implica o de la culpa con que se realiza. Esta reforma constitucional es sólo una parte del marco legal que norma la responsabilidad patrimonial del Estado, tal como se desprende del Transitorio Único, que a la letra dice:

El presente Decreto entrará en vigor el 1º de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el período comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

⁹ Para una exposición detallada de los antecedentes y del proceso legislativo mismo que culminó con esta reforma, véase de Castro Estrada, Alvaro, *Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2002. Un excelente resumen de dichos antecedentes se puede encontrar en el Prólogo del Dr. Héctor Fix-Zamudio.

- a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización; y
- b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contaría con el período comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado período no sería menor a un año ni mayor a dos.

Esta reforma fue promovida por muchos juristas; la consideraban fundamental para avanzar en el Estado de Derecho que debe imperar en nuestro país. Entre los animadores de la “nueva garantía constitucional” de “integridad del patrimonio de los particulares”¹⁰ se encuentra el Dr. Álvaro Castro Estrada¹¹, quien llegó a preparar un “Anteproyecto de Decreto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado” y diversas propuestas de reformas legislativas necesarias para hacer posible el debido cumplimiento del segundo párrafo del artículo 113 constitucional. La Ley reglamentaria ha venido a precisar algunas de las dudas nacidas del contenido del precepto constitucional, pero han surgido otras.

2.2. Marco jurídico

El ordenamiento jurídico que regula la responsabilidad patrimonial del Estado está fundamentalmente constituido por dos dispositivos: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 113, segundo párrafo, y su ley reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE), a los que debe agregarse el Código Fiscal de la Federación (CFF), la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), la Ley Federal de Procedimiento

¹⁰ Vid.: Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, “La responsabilidad patrimonial del Estado mexicano”, PDF, Adobe Acrobat 7.0 Document, 65.2 KB, 11 de junio de 2007, 8.38 P.M.

¹¹ Castro Estrada, Álvaro, *Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado* [Prólogo de Héctor Fix-Zamudio], México, Porrúa, 2002. El prólogo contiene un excelente resumen de los antecedentes de esta reforma constitucional.

Contencioso Administrativo (LFPCA). Ente estas disposiciones hay que considerar también la jurisprudencia que sobre la marcha vayan creando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) y el Poder Judicial Federal. La LFRPE tiene un carácter supletorio respecto de las distintas leyes administrativas que “contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado”, y si esta ley dejara de considerar alguna disposición expresa para regular alguno de los hechos propios de la misma, se aplicarán, en este orden, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación (Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) y los principios generales del derecho. Deben tomarse en consideración, también, las diversas leyes que sobre la materia expidan los congresos locales de las entidades federativas.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE) dispone que existen para el particular dos formas de reclamar el pago de indemnizaciones por daños y perjuicios sufridos: mediante procedimiento de responsabilidad patrimonial ante el TFJFA, o bien, a través de la celebración de convenios con los respectivos entes públicos federales¹² (artículo 26). La LFRPE prácticamente se dedica a regular el procedimiento de responsabilidad patrimonial (capítulo III, artículos del 17 al 26). El TFJFA desempeña un doble papel en relación con la responsabilidad patrimonial del Estado: como autoridad administrativa, al resolver las reclamaciones, y como autoridad jurisdiccional, al atender las impugnaciones de los particulares cuando les sean negadas las indemnizaciones o las otorgadas no le sean satisfactorias¹³. Deja abierto al reclamante un medio de defensa para combatir las resoluciones que el TFJFA dictó como autoridad administrativa, para que, convirtiéndose en tribunal administrativo, atienda la controversia administrativa en la cual una de las partes será precisamente quien deberá resolver, es decir, este tribunal.

¹² Se entiende por entes públicos federales los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias y entidades de la administración pública federal, Procuraduría General de la República, tribunales federales de la administración y cualquier ente público de carácter federal (artículo 2).

¹³ Tengo la inquietud de que al desarrollarse el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado en forma de juicio, el TFJFA se constituirá en una autoridad jurisdiccional con dos instancias, por lo que de haber el amparo, éste constituiría una tercera instancia.

La Ley no señala a los entes públicos federales ningún recurso al cual puedan acudir para combatir la resolución del TFJFA en caso de que no estén de acuerdo con la resolución en su contra, tal como ocurre en la vía contenciosa administrativa, lo que hace recordar los buenos tiempos en que el procedimiento contencioso administrativo no había establecido el recurso de revisión que en la actualidad forma parte del mismo. Si esta es la intención, pienso que es correcta su exclusión de la Ley, pero si les deja abierta alguna vía similar o si en el futuro se acerca esta situación a la del actual recurso de revisión contemplado en la LFPCA, entonces este acierto legislativo se perderá y se traducirá en una ventaja frente a los particulares reclamantes, pues éstos para llegar a la vía de amparo o a la ejecución de la resolución o sentencia deberán agotar todos los medios que el contencioso administrativo tiene establecidos antes de estar en posibilidad de acudir al juicio de garantías o de ejecución, y los entes públicos federales estarán más cerca de una solución definitiva que los reclamantes. Por otra parte, no debe ignorarse que la inconformidad de los particulares por el importe de la indemnización resuelta por el TFJFA por los daños u perjuicios sufridos, se hará valer en el procedimiento contencioso administrativo establecido para estos efectos, el que, como hemos apuntado, sí contempla el recurso de revisión como medio impugnación de las sentencias emitidas por el TFJFA en el juicio de anulación o procedimiento contencioso administrativo, cuando éstas sean contrarias a su resolución original que pronunció actuando como autoridad administrativa que debía resolver sobre la reclamación de indemnización por daños y perjuicios, que de resultarle desfavorable la que emita él mismo en contra de una sentencia suya anterior, podrá recurrirla ante el Tribunal Federal Colegiado de Circuito que corresponda.

2.3. Conceptos fundamentales

El procedimiento establecido para la reclamación patrimonial del Estado,

contiene un conjunto de conceptos que es necesario comprender debidamente para estar en aptitud de conocer la naturaleza de los fenómenos y los objetivos que se persiguen con la expedición y aplicación de la ley de la materia; fundamentalmente por lo que se refiere a qué es la responsabilidad patrimonial del Estado, quiénes son los sujetos de responsabilidad, qué debe entenderse por responsabilidad objetiva y directa, qué significa actividad administrativa irregular, qué son daños y perjuicios materiales constitutivos de lesión patrimonial (incluidos los daños personales y morales), qué es el registro de indemnizaciones, qué es la reparación de los daños y perjuicios mediante la indemnización correspondiente, cómo se reclama la indemnización y por quién, cuándo se presenta la concurrencia de responsabilidad patrimonial de los causantes de la lesión patrimonial, qué es repetir de los servidores públicos la indemnización pagada por el Estado.

Los sujetos de responsabilidad patrimonial del Estado son los entes públicos federales, entendiéndose por tales (art. 2º de la Ley de la materia), los órganos integrantes de los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias centralizadas y entidades paraestatales de la Administración Pública, la Procuraduría General de la República, los tribunales de la administración (la ley los nombra como administrativos, pero no todos estos tribunales se ocupan de la materia administrativa) y cualquier otro ente público de carácter federal.

Se entiende por responsabilidad patrimonial del Estado la obligación extracontractual, objetiva y directa, que le nace a éste como consecuencia de la comisión, por su actividad administrativa irregular, de los daños y perjuicios¹⁴ en los bienes de los particulares que no tienen la obligación jurídica de sufrirlos. Esta responsabilidad del Estado, se considera necesario reiterar, es de carácter objetivo y directo¹⁵. La reparación del daño de quien no tenía por qué sufrirlo, es

¹⁴ Dentro de éstos se incluyen también los daños personales y morales

¹⁵ Debe entenderse por responsabilidad objetiva la que se deriva de la existencia del daño y de la actividad estatal con la cual se vincula causalmente, independientemente de que haya culpa o no,

una obligación que no debe realizar una sola persona o un solo grupo de ellas, sino que debe socializarse entre todos los miembros de la comunidad a través de su representante, el Estado. La constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado corta una larga tradición de irresponsabilidad estatal en agravio de los particulares y de los servidores públicos, cuando éstos obrando legítimamente en representación o a nombre del Estado, resultaban sujetos de responsabilidad civil, quedando al margen el Estado de cualquier reclamación directa y objetiva por los particulares, y cuando subsidiariamente hacía frente a alguna responsabilidad podía repetirla de sus trabajadores. No es materia de la responsabilidad patrimonial del Estado, el daño patrimonial que sufre éste por la acción de sus servidores, pues en el procedimiento administrativo disciplinario, regulado por la LFRASP, se determina que si de éste procedimiento los servidores públicos resultan responsables, éstos deberán resarcir al Estado de dichos daños y perjuicios.

elemento fundamental que caracteriza la doctrina de la responsabilidad, y por responsabilidad directa, que es el Estado el que debe responder sin alegar que la actividad causante del daño fue realizada, consentida u ordenada por algún servidor público para hacer derivar la obligación de resarcimiento del daño. Existe una contradicción en el texto constitucional y legal, al menos en la forma en que ha quedado redactado, cuando afirma que la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva y que deriva de una actividad administrativa irregular, esto es, de una actividad ilícita, culpable. Emilio Fernández Vázquez, en su *Diccionario de derecho público. Administrativo. Constitucional. Fiscal*, Buenos Aires, Astrea, 1981, p. 665, señala que “esta responsabilidad trata, esencialmente, de restituir el equilibrio económico roto por hechos o actos del poder público en detrimento de un particular, por medio del resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados” y se distingue de la responsabilidad privada en que “en el Derecho Público esta responsabilidad se concreta solamente en la obligación de resarcir el daño y no como en el Derecho Privado [¿?], en el que, además, existe la posibilidad de que se apliquen sanciones de carácter penal”. Llama la atención la última afirmación del autor en cita, de que en el derecho privado la responsabilidad pueda conducir a sanciones de carácter penal, pues éstas sanciones son privativas del derecho público. Este autor hace hincapié en el significado que esta responsabilidad tiene para el fortalecimiento y mantenimiento del Estado de Derecho, en el sentido de que el Estado deja de ser irresponsable por sus actos y omisiones, pero habrá que analizar, dado el procedimiento por el cual esta reparación del daño de reclama, si se trata de asegurar (de dar eficacia a) un derecho de protección indeterminada, general, o bien si sus beneficios se constriñen, en la práctica, a quienes corren más riesgos (por ser los que cuentan con más bienes que pueden ser dañados) o a los que tienen más recursos para hacer valer su derecho y hacer su reclamación ante las autoridades correspondientes. Lo que sí resulta evidente es que este reconocimiento incidirá en la elevación del gasto en favor de los particulares de mayores recursos y poder, lo que restará recursos a las actividades sociales a cargo del Estado. Me parece que se trata más bien de fortalecer el Estado “neoliberal” de Derecho, el cual trabaja para que los sectores de la sociedad más favorecidos obtengan real o virtualmente del Estado una mayor proporción de los recursos que éste recauda de la población, una lucha por la apropiación de los recursos pertenecientes a todos y que el Estado administra.

La propia Ley de la materia establece lo que deberá entenderse 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 fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate” (art. 1º, segundo párrafo). Esta redacción puede dar lugar a interpretaciones equívocas, ya que puede entenderse por *irregular* cualquier actividad administrativa del Estado aunque sea lícita, o bien que sólo da lugar a la reparación del daño la actividad administrativa que causa daños y es culpable. Sólo en el primer caso podría hablarse de responsabilidad objetiva, pues en el segundo caso, al considerarse la culpa, como en la teoría clásica de la responsabilidad, elemento fundamental para dar lugar a la obligación de indemnizar los daños y perjuicios sufridos por los particulares, no se estaría en el caso de una responsabilidad objetiva. Queda la impresión de que los promotores de la reforma estaban interesados en la institución de la responsabilidad objetiva, siguiendo modelos extraños, extralógicos¹⁶, y que los legisladores, en conflicto de conciencia, siempre estuvieron de acuerdo en que sólo la actividad administrativa culpable del Estado originaría el resarcimiento de los daños, de ahí que si bien no les fue posible asentar en la redacción el concepto “actividad administrativa ilícita”, se conformaron con “actividad administrativa irregular”.

Hay excepciones a la obligación estatal de indemnizar por estos daños, mismas que la Ley señala en su artículo 3º: a) cuando se trate de casos fortuitos y de fuerza mayor, b) cuando no sean ocasionados por la actividad irregular del

¹⁶ Los modelos francés y español, sobre todo este último. Para un análisis detallado de esta influencia y sus resultados prácticos negativos en el propio país de origen, *vid.*: Marín González, Juan Carlos, *La responsabilidad patrimonial del Estado en México*, México, Porrúa, 1ª ed., 2004, pp. 17-24, fundamentalmente, pero en prácticamente la mayoría de sus páginas se hace referencia a esta influencia, en tal grado que nos permite afirmar, sin exagerar, que se trata de un breve estudio jurídico comparado de las legislaciones española y mexicana en materia de responsabilidad patrimonial objetiva del Estado. Los trabajos de autores españoles citados son fuertes evidencias de “que en algunas de sus disposiciones [de la Ley mexicana de la materia] resulta ser una copia calcada de la legislación que en esta materia rige en España” (p. 17).

Estado¹⁷, c) los que deriven de hechos y circunstancias imprevisibles o evitables, d) cuando el dañado y perjudicado haya sido, por cualquier circunstancia, el responsable de los resultados que afectan negativamente su patrimonio. Estas excepciones delimitan de una manera más precisa la responsabilidad estatal en materia de daños y perjuicios ocasionados a los particulares, desligándolo, con toda justicia, de la obligación de resarcimiento cuando medien los hechos y circunstancias mencionados, pues la sociedad no puede soportar cargas que no resulten de actos irresponsables, culpables, de sus representantes, de otra forma sería cargar a los más el resarcimiento de los daños y perjuicios de los menos.

Por lesión patrimonial no debe entenderse el vicio (o el engaño) de que pueden adolecer los contratos conmutativos, sino el detrimento o demérito en los bienes y derechos de un particular como resultado de la actividad administrativa irregular del Estado. Estos daños y perjuicios deben ser “reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población” (art. 4). La disminución o alteración patrimonial da lugar a indemnización suficiente para reparar o resarcir la cuantía del patrimonio.

La responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad administrativa irregular debe reclamarse mediante un procedimiento *ad hoc*, establecido en la propia Ley de la materia. Los entes públicos federales deberán registrar cronológicamente las diversas sentencias firmes, siguiendo el orden de la fecha en que estas resoluciones causen estado, por las cuales se mande a pagar las indemnizaciones reparadoras del daño y perjuicio correspondiente; este registro

¹⁷ Inexplicablemente la Ley no recurre a la definición asentada en su artículo 1º para evitar utilizar el concepto de “actividad administrativa irregular del Estado”, pues con base en ella pudo señalar que no procede la indemnización por daños y perjuicios “cuando el Estado afecta los bienes y derechos del particular con fundamento legal o causa jurídica de legitimación para justificar el daño”, esto es, cuando se trata de una actividad administrativa lícita, regular. Por tanto, cuando la Constitución y la Ley se refieren a lo “irregular” de la actividad administrativa, en realidad quieren decir ilícita, en la que haya culpa del Estado, pero decirlo así abiertamente sería contravenir el concepto de responsabilidad objetiva. *Vid.*: Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, México, Porrúa, 2ª ed., 2004, “Addenda”, pp. 189-217.

de indemnizaciones será de carácter público y servirá, además, para determinar la prelación en el pago de cada indemnización.

2.4. Procedimiento de reclamación de la responsabilidad patrimonial del Estado

Este procedimiento se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), no en su carácter propiamente de tribunal, sino en una situación que lo aproxima a un comportamiento de autoridad administrativa o de representante de los entes públicos federales, toda vez que esta función la venía desempeñando la Secretaría de la Función Pública, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, o bien la autoridad judicial, en los términos del artículo 1927 del Código Civil Federal (ya derogado), como conflicto entre particulares. Además, la presentación de la reclamación se hará según lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pero por otro lado, con base en lo dispuesto en la Ley de la materia y en el Código Fiscal de la Federación en la vía jurisdiccional. La reclamación de daños y perjuicios prevé la posibilidad de que el particular lesionado en su patrimonio pueda convenir con el ente público federal autor de la actividad administrativa causante del daño, y la validez del convenio resultante estará condicionada por la aprobación que del mismo otorgue el órgano interno de control del ente público federal responsable de los daños y perjuicios. Esta negociación no excluye la posibilidad, ante la falta de acuerdo satisfactorio para el particular, de acudir al procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, siempre que no haya prescrito su derecho para reclamar la indemnización, lo que ocurre al año de haberse ocasionado los daños y perjuicios o de haber cesado los efectos lesivos en caso de que la actividad administrativa irregular sea continua.

El procedimiento se inicia con la reclamación que presenta el particular que ha sufrido lesión en su patrimonio, como consecuencia de la actividad administrativa irregular de los entes públicos federales. En dicho procedimiento deberá probarse la existencia del daño y que éste tiene como causa directa la

actividad administrativa irregular del Estado, ya sea de manera única o en concurrencia con otros agentes; además, deberán precisarse los atenuantes y agravantes de la lesión patrimonial cuya reparación se reclama, así como, de ser el caso, los servidores públicos involucrados. La prueba de la responsabilidad del Estado queda a cargo del reclamante y la de no responsabilidad a cargo del ente público federal. Éste podrá probar su no responsabilidad en la producción de la lesión patrimonial mediante la demostración de que ésta se originó como consecuencia de la participación de terceros o por negligencia, descuido o intención del propio reclamante; de que los daños no son consecuencia de la actividad irregular del Estado, sino que derivan de hechos y circunstancias imprevisibles e inevitables, fortuitos o de fuerza mayor.

El Tribunal analizará los hechos y circunstancias de responsabilidad o de no responsabilidad alegados respectivamente por los reclamantes y los entes públicos federales, sobre la lesión patrimonial reclamada y formar convicción para resolver en estricto derecho. Las sentencias que emita deberán contener, por lo menos, el señalamiento de la relación causal entre el daño y la actividad irregular del Estado, la valoración y cuantificación del daño y, de ser el caso, la determinación del grado del daño atribuible entre la actividad administrativa irregular de los entes públicos federales y la acción u omisión de los agentes concurrentes, especificando y razonando los criterios utilizados en la cuantificación del daño y en la gradación de la responsabilidad entre los agentes causales concurrentes. Las resoluciones del Tribunal, que nieguen las indemnizaciones o cuyo monto acordado no sea satisfactorio para el reclamante, podrán combatirlas el particular ante el Tribunal, mediante el procedimiento contencioso administrativo, en los términos de la ley que regula este procedimiento. Si el Tribunal sentencia en el contencioso administrativo modificar o revocar la resolución en contra de lo resuelto originalmente por él mismo, éste puede combatir su propia resolución en recurso de revisión, dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ante el Tribunal Federal Colegiado

de Circuito que corresponda¹⁸.

2.5. Cálculo y forma de pago de las indemnizaciones

Las indemnizaciones corresponderán al resarcimiento del valor total del daño materiales que sufran los bienes del particular afectado o, en su caso, la estimación de los montos para la compensación del daño moral y personal. Cuando se trate de los daños materiales, la indemnización se calculará con base al valor comercial o de mercado de los bienes¹⁹, la cual deberá actualizarse para efectos de su pago por la modificación que su valor experimente durante el período que transcurra entre la fecha en que hayan ocurrido los daños y perjuicios o, en su caso, a partir de que la actividad administrativa irregular de carácter continuo haya cesado de causar los daños y perjuicios, y el momento en que se haga efectivo su pago, debiendo considerarse los retrasos en que se pueda incurrir durante el lapso de cumplimiento de la obligación a cargo del ente público federal responsable.

Por lo que se refiere a los daños personales, en la fijación de la cantidad que cubra los sufridos por el particular, se deberá tomar en consideración lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, sobre los riesgos de trabajo y los dictámenes médicos necesarios para determinar dicha cifra. El monto de la indemnización del particular por los daños morales de que tenga la obligación el ente público federal de resarcirlos por haber sido causados por su actividad administrativa irregular, deberá ser calculado por la autoridad administrativa o la jurisdiccional de acuerdo a lo establecido en el Código Civil Federal (art. 1916 y 1916 BIS), pero nunca podrá ser mayor a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente del

¹⁸ Esta es la deducción lógica que se desprende de la ley, a menos que en el procedimiento contencioso administrativo se reconozca como contraparte del particular al ente público federal y no al TFJFA, lo que sería impropio, pues quien resolvió los términos de la indemnización fue el TFJFA.

¹⁹ La propia Ley de la materia (art. 13) señala que el cálculo del monto de la indemnización por daños materiales se hará con arreglo a lo dispuesto por las leyes de Expropiación y General de Bienes Nacionales, así como el Código Fiscal de la Federación. En este sentido, la Ley de Expropiación determina que esta cantidad por indemnización, cuando se trate de bienes inmuebles, no podrá ser menor a su valor catastral o fiscal.

Distrito Federal, por cada particular afectado. Si la actividad administrativa irregular del Estado llegara a causar la muerte al particular, el monto de la indemnización se calculará siguiendo lo establecido por el Código Civil Federal en su artículo 1915, segundo párrafo, y se entregará a sus familiares.

Las indemnizaciones se deberán pagar en efectivo y, cuando se convenga con el particular afectado, en especie. A fin de cumplir con esta obligación, los entes públicos federales deberán considerar la suma de pagos que por este concepto deban realizar y la estimación de aquella otra en que se pudiera incurrir en el año del ejercicio presupuestal siguiente en sus anteproyectos de presupuesto de egresos para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público esté en posibilidad de incorporarlas al proyecto que enviará a la Cámara de Diputados para su aprobación, las que dependiendo de su magnitud y de sus posibilidades presupuestales podrá hacerlas efectivas en una o varias exhibiciones o anualidades, estableciendo la prioridad según el orden en que hayan sido resueltas e inscritas en el registro de indemnizaciones.

Si el bien afectado por la actividad administrativa irregular del ente público federal estuviera asegurado, el importe de la suma asegurada menos las deducciones que haya de realizarse deberá destinarse al pago de la indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial del Estado. Si dicha suma rebasara el monto de la cantidad de la indemnización reconocida, la diferencia deberá entregarse al particular, pero si fuera menor quedará a cargo del Estado la suma faltante.

La indemnización que se resuelva deberá ser suficiente para cubrir todos los daños y perjuicios causados, independientemente de la condición económica y social del particular afectado. En la iniciativa de Ley se consideraban criterios para discriminar las cantidades que debían pagarse y, entre éstos, se encontraba la condición económica, el ingreso de los reclamantes, medido en términos de salarios mínimos generales vigentes del Distrito Federal: hasta cuatro salarios

mínimos generales, se les indemnizará íntegramente; más de cuatro salarios mínimos generales, la reparación de los daños y perjuicios será parcial. Este criterio pretendía proteger el escaso patrimonio de los propietarios de bienes más pobres, y dejar que los más favorecidos cargaran con alguna parte de los daños que el Estado les causara, lo que jurídicamente para algunos tratadistas es inaceptable, pues hace que la ley pierda una de sus características más esenciales, esto es, la de generalidad.

No obstante, si se considera que los recursos del Estado distan mucho de ser abundantes, que la indemnización es un pago que recaerá sobre el esfuerzo del conjunto de la población, la que no tiene por qué sufrir una carga de la que no es responsable, y que una amplia mayoría de los miembros de la sociedad mexicana está excluida de la propiedad que se busca proteger, se concluirá que tal ponderación, aunque imperfecta en el proyecto, no era un despropósito, además de que si los daños se derivaron de una actividad estatal que buscaba satisfacer el interés general, en el cual se encuentran los particulares afectados, se deberá ver con otros ojos todo intento de introducir discriminaciones en las medidas gubernamentales, y la Ley, y la legislación en general, es una de éstas. Por otra parte, esta diferenciación de los sujetos comprendidos en una ley es algo muy común en la legislación, sobre todo en la relacionada con los asuntos fiscales: no todos los habitantes contribuyen de igual manera a los gastos del Estado, ni en masa ni en tasas.

En resumen, la institucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado puede estar hondamente contaminada de elementos ideológicos que sólo pudieron entronizarse en el quehacer gubernamental mexicano bajo ciertas circunstancias y en determinados contextos nacionales e internacionales que no se habían presentado anteriormente, sobre todo si se toma en cuenta que no se trata de una idea nueva ni mucho menos original, y se corre el riesgo de que sea un trasplante extralógico a la realidad mexicana de un modelo extranjero que puede convertirse en un rico filón para abogados litigantes al servicio de los

grandes intereses económicos en detrimento de los exangües y exigüos recursos de los gobiernos federal y locales del país.

2.6. Impugnación, en la vía contenciosa administrativa, de las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de responsabilidad patrimonial del Estado

Las resoluciones del TFJFA en las que se nieguen las reclamaciones de indemnización por daños o, en su defecto, en las que se concedan éstas, pero dejen insatisfechas las pretensiones de los particulares, podrán ser combatidas mediante el juicio de anulación o de ilegitimidad ante el propio TFJFA en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA). A este respecto, por ser la atención de la resolución de las reclamaciones por daños y perjuicios una nueva función del Tribunal, misma que antes era atribución de la Secretaría de la Función Pública, surgen una serie de preguntas cuya respuesta daría mucha claridad sobre este contencioso administrativo: ¿Quiénes son las partes? ¿El particular y el Tribunal que fue la autoridad que resolvió la reclamación? ¿O el particular y el ente público federal responsable del daño? ¿El Tribunal atendería en el procedimiento contencioso administrativo una demanda en contra de una resolución suya o de una obligación del ente público federal? ¿El recurso de revisión que establece la LFPCA, lo ejercería el TFJFA o el ente público federal?

Todo parece indicar que el contencioso administrativo en este caso específico adolecería de una falla fundamental: el juzgador sería al mismo tiempo una de las partes, con lo cual se conculcarían varios de los principios torales del proceso; primero, porque el juzgador no se situaría por encima de las partes, segundo, porque el juzgador tendría interés en el resultado del procedimiento, tercero, porque se rompería la igualdad que debe imperar entre las partes, cuarto, porque, aunque no se diera el caso, se daría la impresión de que frente a las resoluciones del Tribunal en materia de reclamaciones por daños causados por la

actividad administrativa irregular el particular quedaría en indefensión.

Por otro lado, se estaría desvirtuando y comprometiendo seriamente la naturaleza materialmente jurisdiccional del Tribunal, retrotrayéndolo a una función formal y materialmente administrativa, que lo convertiría en autoridad administrativa y lo alejaría de su papel de Tribunal, lo que se agrava por la reforma de la fracción XXIX-H, del artículo 73 Constitucional, que le otorga facultades para “imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones”. A este respecto, vale la pena citar lo que el autor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señaló de las funciones sancionadoras en los casos de responsabilidad administrativa:

Según la naturaleza del órgano competente para su aplicación, la disciplinaria es una sanción administrativa, puesto que su determinación es materia de una autoridad que la impone en sede y conforme a procedimientos administrativos, independientemente de que la resolución que la contenga pueda ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo²⁰.

Lo anterior significa que el Tribunal está absorbiendo, *motu proprio*, por imposición u otros motivos, facultades que pertenecen y desarrolla la Secretaría de la Función Pública, lo que hace del Tribunal una autoridad administrativa, cuyas resoluciones de una autoridad de esta especie deben combatirse mediante el procedimiento contencioso administrativo, que este mismo Tribunal sustancia, lo que de hecho hace nugatorio el juicio de anulación en materia de responsabilidades administrativas y de responsabilidad patrimonial del Estado. En mi opinión, la Secretaría de la Función Pública no debe renunciar a estas funciones que tienen una importancia fundamental dentro del sistema de servicio profesional de carrera.

²⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1ª ed., p. 106.

En otro lugar²¹ y entre líneas, sugerí que la Secretaría de mérito promoviera la integración de una “procuraduría de justicia administrativa” que tuviera como función instruir y, de ser el caso, consignar el expediente ante la Secretaría para que esta iniciara y sustanciara el procedimiento administrativo disciplinario, fungiendo la procuraduría propuesta como representante de la sociedad administrada, resolviendo el problema de la falta de interés jurídico que actualmente tiene el quejoso o denunciante de acciones de responsabilidad de los servidores públicos. Parece ser que la Secretaría ha seguido el consejo al revés: abdica de su función sancionadora y retiene su papel de procuraduría administrativa, creyendo que de esta manera elimina o elude un problema, pero que más temprano que tarde habrá de revertirse al gobierno federal en su conjunto, por lo pronto pervirtiendo ya las funciones jurisdiccionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que mal que bien se había labrado algún prestigio como tribunal. Deseo equivocarme.

3. Responsabilidad penal de los servidores públicos

La igualdad ante la ley²² no permite hacer diferencias entre los miembros de un Estado que se rige por un orden jurídico general e indeterminado. Todos los mexicanos, sin distinción alguna, están sometidos a lo dispuesto por las diversas leyes que imperan en el país en materia civil, penal, administrativa, laboral, etcétera, y sus disposiciones se actualizan en cada uno de sus sujetos cuando éstos se colocan en los supuestos establecidos en ellas. Esto significa que los servidores públicos son también sujetos de la ley penal mexicana, en tanto que son súbditos del Estado que la emitió para normar las relaciones humanas de esta especie dentro del territorio en que impera. Sin embargo, no todos los servidores públicos son iguales; para efectos de responsabilidad penal, de la aplicación de las disposiciones penales, la Constitución los distingue en dos grandes clases: los

²¹ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades...*, op. cit., México, Porrúa, 1ª ed., p. 180.

²² El artículo 13 del Código Penal Federal es determinante en este sentido.

que cuentan con fuero²³, conocidos históricamente como “altos funcionarios”, y los que desempeñan funciones que no se encuentran protegidas por esta forma de inmunidad²⁴.

La responsabilidad penal de los servidores públicos nace, por un lado, de la comisión de delitos que son propios del servicio público y, por otro, de la que en este apartado nos ocuparemos, de la comisión de delitos que cualquier persona está expuesta de llevar a cabo, pero que de ser un servidor público quien la realice la penalidad aplicable, por esta sola circunstancia, se incrementa. La responsabilidad penal de los servidores públicos, por tanto, se origina en el hecho de que éstos se coloquen en cualquiera o en ambas de estas situaciones. La

²³ El artículo 111, primer párrafo, de la Constitución Federal dispone que son funciones protegidas con fuero las que desarrollan los Diputados y Senadores federales, 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 del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y los consejeros Presidente y Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Este “fuero constitucional” consiste en que para proceder penalmente contra cualquiera de ellos, por la comisión de delitos durante el desempeño de encargo, las autoridades competentes requieren de que la Cámara de Diputados declare la procedencia de tal acción. Sin ella, las autoridades respectivas están impedidas para proceder en contra del inculpado. El Presidente de la República, por traición a la patria y delitos graves del orden común, y los gobernadores, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los Estados y miembros de los consejos de las judicaturas locales, por delitos federales, son tratados como excepciones: Al Presidente de la República sólo se le podrá acusar ante el Senado, el que lo juzgará con arreglo a la ley penal; a los funcionarios locales mencionados, la declaración de procedencia que expida la Cámara de Diputados Federal, se enviará a las Legislaturas Locales para que éstas, en el ámbito de sus atribuciones procedan de la forma como corresponda. El resto de los servidores públicos tienen a su cargo funciones que no cuentan con este privilegio.

²⁴ Casi siempre se confunden los conceptos de inmunidad y fuero, pues ambos representan privilegios otorgados a determinados grupos de personas que reúnen determinadas condiciones, sólo que la inmunidad conlleva privilegios mayores. Mientras que el fuero es una especie de protección que no implica la sustracción de los individuos de la aplicación de la ley, sino sólo que éstos sean juzgados por determinados tribunales o que para ser juzgados por las autoridades correspondientes deben agotarse ciertos trámites, la inmunidad, en cambio sí representa una exención de castigo por delitos y faltas que se cometan. El llamado “fuero constitucional” establecido en el artículo 111 de la Constitución Federal es tan sólo una salvaguardia de la función pública que de interrumpirse causaría contratiempos al despacho de los asuntos más importantes del Estado. De ahí que para ejercerse la acción penal contra estos servidores públicos, se requiera previamente la declaración de procedencia, lo que convierte a esta figura jurídica, más bien, en un verdadero “fuero de procesabilidad o de procedibilidad”. En general, tal como lo establece el artículo 13 de la Constitución en México “ninguna persona o corporación puede tener fuero”. Vid: Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos. Antecedentes y leyes vigentes de México*, México, Porrúa, 1ª ed., 1982, pp. 171-174. Presenta un breve análisis sobre las diferencias entre fuero y amnistía.

mencionada en segundo término es la que resulta de lo dispuesto en algunos artículos del Código Penal Federal, entre los que, como ejemplo, se puede mencionar los artículos 145; 149 BIS, último párrafo; 150, segundo párrafo; 164, segundo párrafo; 164 BIS, tercer párrafo; 170, párrafo cuarto; 176; 194, último párrafo; 196, fracción I; 196 TER, segundo párrafo; 198, cuarto párrafo; 201BIS-1, 211 y, en su parte correspondiente, 389. La mencionada en primer lugar es la que consideran los artículos que integran el Título Décimo (“Delitos cometidos por servidores públicos”, art. 212 a 224) y el artículo 225 del Título Décimo Primero (“Delitos contra la administración de justicia” por servidores públicos) del Código Penal Federal.

3.1. Delitos en que se agrava su penalidad cuando los cometen servidores públicos.

Brevemente se hará referencia a algunos de los artículos que hemos seleccionado para ilustrar esta clase de responsabilidad penal de los servidores públicos, consistente en el agravamiento de la pena precisamente por poseer esta condición. El artículo 145 dispone que si un servidor público comete cualquiera de las especies de delitos contenidos en la clase de “Delitos contra la seguridad de la Nación”, se le impondrá la pena prevista para el delito más grave de este género, que es el de “Traición a la patria”; esto es, que los delitos de espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración, cuando los comete un servidor público se equiparan, para efectos de penalización, con el de traición a la patria. El artículo 149 BIS, último párrafo, señala que cuando es un servidor público que, en el desempeño de su encargo o con motivo de él, comete el delito de genocidio se le impondrán, además de las penas dispuestas para este delito, las que establece el artículo 15 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

La Ley penal introduce una distinción, por sus funciones y el tipo de delito que se comete, entre los servidores públicos, a fin de diferenciar las penas que

establece para determinados delitos: los que prestan sus servicios en los cuerpos policíacos (art. 164, segundo párrafo; 164 BIS, tercer párrafo; 170, cuarto párrafo y 198, cuarto párrafo); los empleados de “telégrafos, estación telefónica o estación inalámbrica” (art. 176) y los servidores públicos en general (art. 150, segundo párrafo; 194, último párrafo; 196, fracción I; 196 TER, segundo párrafo; 201 BIS-1, 211 y 389). La parte fundamental de los servidores públicos se encuentran considerados en esta última clase, mientras que las dos primeras son meras excepciones.

Cuando son o hayan sido policías los que cometen los delitos de asociación delictuosa; ataque a las vías de comunicación, en su modalidad de destrucción de nave, aeronave u otro vehículo de servicio público federal o local; producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos, en su modalidad de siembra, cultivo o cosecha de plantas enervantes, y corrupción de menores e incapaces, pornografía infantil y prostitución sexual, además de la penalidad contemplada para este tipo de delitos, se les destituirá e inhabilitará del cargo, pero en el delitos de asociación delictuosa las penas (prisión y multa) se incrementarán en una mitad, si es por participación en una asociación o banda, y en dos terceras partes, si es por participar en una pandilla. La penalidad del delito de violación de correspondencia cometido por los servidores públicos de la segunda clase mencionada será de quince días a un año de prisión o de treinta a ciento ochenta días de multa, pena mayor a la contemplada para los que no sean servidores públicos.

Si es servidor público quien comete o participa en los delitos de evasión de presos; de producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos, en sus modalidades de producción, transporte, tráfico, comercio o suministro, y de desvío de precursores químicos y otros actos para la preparación o acondicionamiento de narcóticos ilegales; y de revelación de secretos, se les impondrá una penalidad mayor a la establecida para los delincuentes que no tengan esta condición. Con excepción de los delitos contra la seguridad de la

Nación y de revelación de secretos, en todos los demás casos existe la destitución y la inhabilitación del empleo, cargo o comisión; si bien en la comisión del primer delito exceptuado no existe esta pena, en el segundo sí se establece la “suspensión de profesión”.

Es de destacar que el Código Penal Federal introduce una diferencia entre los servidores públicos que cometen el delito de producción, tenencia, tráfico, etcétera, de narcóticos: uno, los que en el desempeño de su encargo, cualesquiera que sean sus funciones, cometen este delito y, dos, los que teniendo funciones de prevención, denuncia, investigación o juzgamiento o juicio relacionado con esta práctica ilícita, llegar a cometerla. Éstos últimos tendrán una pena adicional a la de los primeros, consistente en una suspensión del cargo o comisión hasta por cinco años o destitución e inhabilitación hasta por un tiempo igual a la pena de prisión impuesta. El artículo 389 establece el delito de fraude equiparado para aquellos servidores públicos que valiéndose del cargo que ocupe en la administración pública centralizada o paraestatal y en el gobierno en general, obtengan dinero, valores, dádivas, obsequios o cualquier otro beneficio; esto es una disposición muy similar a una de las obligaciones de los servidores públicos que señala la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 8, fracción XII y a lo establecido en los artículos 220 (ejercicio abusivo de funciones), fracción, y 221 (delito de tráfico de influencia), fracción III²⁵. No debe quedar sin mencionarse la situación que contempla el propio artículo 213 BIS a este respecto, pues especifica que cuando los delitos de abuso de autoridad, intimidación y cohecho, propios del servicio público, los cometen servidores públicos pertenecientes a alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria las penas previstas se incrementan hasta en una mitad, además de la destitución e inhabilitación del servicio público de uno a ocho años.

²⁵ Esta situación hace pensar que en el “sistema” de responsabilidades públicas muchas de sus disposiciones se han establecido por agregación, lo que invita a una revisión cuidadosa para salvar todos estos inconvenientes y repeticiones, sobre todo por la responsabilidad penal.

3.2. Delitos propios de servidores públicos, contenidos en los títulos Décimo del Código Penal Federal

Los delitos que se originan en el ejercicio de la función pública son trece, además de un grupo de delitos contra la administración de justicia señalados en las XXIX fracciones del artículo 225 del Código Penal Federal. Entre los trece primeros²⁶ se encuentran los de ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, desaparición forzada de personas, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito. Es de observarse que los tipos penales no son del todo precisos y, en un esfuerzo de síntesis, su número podría reducirse al subsumirse los específicos (o modalidades) en tipos más generales, además de evitar la dualidad que se presenta con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En efecto hay algunos delitos que adolecen de la falta de la necesaria exactitud y determinación de sus contornos que debe caracterizar a la ley penal, custodia de valores de fundamentales de la sociedad.

Delitos como los de peculado, cohecho (que debe englobar como una modalidad suya al delito de “cohecho a servidores públicos extranjeros”) y concusión, vienen de antiguo, están perfectamente definidos y no dan lugar a confundirse con otros. Igualmente estarían en esta situación los delitos de coalición de servidores públicos (cuidando de no violar la garantía de libre asociación y los derechos laborales), tráfico de influencia (que debe precisarse en función de un análisis integral de la ley penal y, en especial, de su Título Décimo) y abuso de autoridad, el que contiene algunas conductas (fracciones IV y VI, *in*

²⁶ Para un análisis detallado de cada uno de estos delitos, *vid.*: Herrera Pérez, Alberto, *Delitos cometidos por servidores públicos*, México, Porrúa, 1ª ed., 2005. Para algunos delitos en especial, *vid.*: Cárdenas Rioseco, Raúl F., *Enriquecimiento ilícito .Inconstitucionalidad del artículo 224 del Código Penal Federal. Problemática que plantea la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la aplicación de este ilícito*, México, Porrúa, 1ª ed., 2001, y Jiménez Martínez, Javier, *El peculado*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1ª ed., 2004.

fine), que son propias de los delitos de servidores públicos contra la administración de justicia (art. 225). Además, la fracción XI contempla como abuso de autoridad una conducta que la LFRASP (art. 8, fracción X) considera como obligación de los servidores públicos y cuya inobservancia es motivo para incoar el procedimiento administrativo disciplinario, por lo que debe precisarse cuando es causal de delito y cuando causal de falta administrativa. Para colocarse en el supuesto de la comisión de esta conducta es necesario que el servidor público que la realice desempeñe funciones de autoridad; no se puede abusar de lo que no se tiene para usar. Por este motivo, es de la mayor importancia que el artículo 215 determine lo que debe entenderse por “autoridad”. Al no haberse hecho esta precisión prácticamente cualquier servidor público con capacidad de decisión, así sea en actos distintos a los de autoridad, como la expedición de nombramientos, contratación de personal, etcétera, puede cometer este delito. Por eso es discutible que algunas de las conductas que están tomadas en cuenta puedan revestir abusos de autoridad.

En relación al enriquecimiento ilícito, entendido como aquél que ocurre cuando el servidor público no está en posibilidad de acreditar legítimamente el aumento de su patrimonio²⁷ o la procedencia del mismo, este delito viene a sancionar el resultado de supuestas conductas que pudieron llevar al servidor público a esta situación, conductas prohibidas²⁸ que debieron haberse punido por representar diversos delitos que se encuentran debidamente establecidos en el Código Penal Federa y en los que pudieron incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones. Por lo tanto, el enriquecimiento ilícito queda considerado en esas conductas delictivas y no hay necesidad de establecer un “delito” específico. Estas conductas están directamente relacionadas con la obtención ilegítima de beneficios para los servidores públicos, para sus

²⁷ Para efectos de caracterizar este delito, su patrimonio está constituido no sólo de los bienes registrados a su nombre, sino también de aquellos en los cuales se comporta como dueño.

²⁸ Elisur Arteaga Nava, en el “Prologo” al libro de Raúl F. Cárdenas Rioseco, *Enriquecimiento ilícito, op. cit.*, señala que “la ley penal necesariamente debe contener un núcleo esencial de prohibición; el tipo debe ser claro, preciso y exacto; las generalidades o vaguedades no son características propias de las leyes; mucho menos lo pueden ser de aquellas que son punitivas; en esta materia derivan en inseguridad y abusos”, p. XX.

familiares o para otras personas que les sirven de cómplices en el ocultamiento de los resultados de su conducta ilegal, es decir, de conductas delictivas que condujeron a la adquisición ilegítima de los elementos integrantes de un patrimonio, y que no pudieron ser detectadas oportunamente.

La necesidad de establecer el delito de enriquecimiento ilícito puede ser una demostración palpable de la ineficacia de la legislación penal para impedir que se llegue a la situación que se quiere castigar con un nuevo delito; es una forma inconveniente de remediar las fallas de la investigación oportuna y de los controles y filtros administrativos adecuados que evitarían comportamientos indebidos de los servidores públicos, o bien, en el mejor de los casos, una manera de punir extemporáneamente lo que no se quiso (o no se pudo) castigar en su momento. Este delito puede despertar en el público la sospecha acerca del carácter vindicativo del sistema de responsabilidades públicas; de medio para reprimir conductas distintas de las que se enmascaran a través de las tipificadas como delitos.

Por esta razón, ha sido tenido como inconstitucional por algunos tratadistas; Cárdenas Rioseco, por ejemplo, ha señalado seis argumentos para demostrar la inconstitucionalidad de dicho delito: 1. Que su redacción es oscura, imprecisa e inexacta, pues no define una conducta prohibida, sino un resultado, lo que atenta contra el principio de seguridad jurídica; 2. Que invierte la carga de la prueba violando el principio de presunción de inocencia; 3. Conculca la garantía de no autoincriminación otorgada por el artículo 20 constitucional, Apartado A, fracción II; 4. Viola el principio *in dubio pro reo* e instaura, peligrosamente en nuestro derecho punitivo, el delito de sospecha; 5. Crea un *tipo penal en blanco* al remitir a la Ley Federal de Responsabilidades [Administrativas] de los Servidores Públicos; y 6. Da al traste con el principio acusatorio dispuesto por los artículos 21 y 102 A constitucionales. El tratadista de Derecho Constitucional, Elisur Arteaga Nava²⁹,

²⁹ Este autor, en el mismo "Prólogo" citado, señala que "el delito de *enriquecimiento ilícito*, sin lugar a dudas, debe existir; pero lo debe ser en observancia de los derechos individuales y de los principios que prescribe la ciencia penal. Mientras el delito exista en sus actuales términos, ningún

comparte estas razones de inconstitucionalidad del artículo 224 del Código Penal Federal, pero considera que existen además otros elementos para considerarlo con tal carácter, entre ellos, el principio de incongruencia o colisión constitucional.

Donde sí para nada aparece la lógica que siempre debe estar presente en las reglas de derecho, sobre todo en las del derecho penal, es en las relativas a los delitos de ejercicio indebido de servicio público, de uso indebido de atribuciones y facultades y de ejercicio abusivo de funciones. Lo general de su denominación, que permite que en ellas quepan prácticamente todos los ilícitos en que pueden incurrir los servidores públicos, pues siendo lo característico de la actividad estatal el realizarse estrictamente dentro de la legalidad, estos delitos derivan precisamente del accionar irregular del gobierno. Pero al margen de lo anterior, si se analiza la manera de establecer la distinción entre estos tipos de conducta ilegal encerrados en estos tres delitos, resulta difícil si no es atendiendo a la casuística de cada uno de ellos. Sólo el contenido de sus fracciones permite hacer la diferencia, pero sin que guarde una relación lógica con la designación del tipo. De analizarse los términos que entran en su denominación parece no existir diferencia alguna entre cada uno de estos tipos; los tres nombres tienen el mismo significado. Por eso es tan difícil poder identificar cada uno de estos tres delitos sin el auxilio de las conductas contempladas en cada uno de ellos, conductas que caben en cada designación, pero igual pueden caber en las tres, como pueden abarcar a las otras conductas delictivas de los servidores públicos, pero sólo la voluntad del legislador pudo haberlos considerado diferentes.

Tomemos el primer tipo: “ejercicio indebido de servicio público”, y consultemos el diccionario para indagar el significado de “ejercicio”, “indebido” y “servicio público”. Empecemos con **ejercicio**: (Del lat. *exercitium*). **1.** m. Acción de

servidor público federal, mientras viva, podrá sentirse seguro; sus causahabientes, a no dudarlo, verán peligrar el patrimonio que hereden”, Cárdenas Rioseco, Raúl F., *Enriquecimiento ilícito, op. cit.*, p. XXXVIII. Si bien Arteaga Nava no considera la desaparición del delito de enriquecimiento ilícito, sí llama la atención sobre una cuestión toral de un Estado de Derecho: la seguridad jurídica, misma que pone en riesgo la existencia de este delito.

ejercitar o ejercitarse. **2.** m. Acción y efecto de ejercer. **3.** m. Conjunto de movimientos corporales que se realizan para mantener o mejorar la forma física. **4.** m. Actividad destinada a adquirir, desarrollar o conservar una facultad o cualidad psíquica. **5.** m. Tiempo durante el cual rige una ley de presupuestos. **6.** m. Período de tiempo, normalmente un año, en que una institución o empresa dividen su actividad económica. **7.** m. Prueba que realiza el opositor o el estudiante para obtener un grado académico o pasar un examen. **8.** m. Prueba que reiteradamente realiza quien interviene en competiciones deportivas o quien se adiestra para tomar parte en estas últimas. **9.** m. Trabajo práctico que en el aprendizaje de ciertas disciplinas sirve de complemento y comprobación de la enseñanza teórica. **10.** m. *Mil.* Movimientos y evoluciones militares con que se adiestran los soldados.

Evidentemente para nuestros propósitos nos quedaremos con las dos primeras acepciones: Acción de ejercitar o ejercitarse y Acción o efecto de ejercer. Consultemos ahora: ejercitar y ejercer. **Ejercer:** **1.** Practicar los actos propios de un oficio, facultad, etc. **2.** Realizar sobre alguien o algo una acción, influjo, etc. **Ejercitar:** **1.** Practicar un arte, oficio o profesión. **2.** Hacer que uno aprenda una cosa mediante la enseñanza y práctica de ella. **3.** Repetir muchos actos para adiestrarse en la ejecución de una cosa. Tomemos la primera acepción en ambos casos y tendremos que el sentido de **ejercicio** es el de realización de un oficio, un empleo, una función o una profesión. Consultemos ahora el diccionario para indagar sobre el significado de **indebido:** **1.** Que no es obligatorio ni exigible. **2.** Ilícito, injusto y falta de equidad. Es obvio que la segunda acepción es la que nos interesa; por tanto, **ejercicio indebido** significa: la realización de una función ilícita, injusta y falta de equidad.

Analicemos ahora “servicio público”. Es evidente que se trata de un concepto técnico. El Diccionario Jurídico Mexicano entiende el servicio público como una “institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a

través de prestaciones individuales las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante una concesión”. Esta definición coincide con lo que el derecho administrativo entiende por servicio público: electricidad, banca y crédito, transporte, caminos y puentes, etcétera; la Constitución Federal hace mención no sólo a este concepto, sino que en sus artículos 5, párrafo cuarto, y 13 se refiere también al servicio público como prestación de servicios personales al Estado. Es claro que el Código Penal Federal utiliza el concepto de “servicio público” en este último sentido. Por tanto, “ejercicio indebido de servicio público” significa: que los servidores públicos realicen sus funciones de manera ilícita, injusta o falta de equidad, y cuando esto ocurre sus actos son ilícitos, delitos. No obstante, el artículo 214 del Código Penal Federal contiene únicamente las conductas relativas al ejercicio de las funciones de un empleo sin tener derecho a ello y a funciones relacionadas con la información (proporcionarla verazmente o hacer del conocimiento de los riesgos del patrimonio público) y a la guarda y custodia de documentos.

Tomemos ahora el segundo tipo: “uso indebido de atribuciones y facultades”, nuevamente recurramos al diccionario, aunque ya sin exponer con detalle los pasos seguidos, e indagemos lo que se entiende por “uso”, “atribuciones” y “facultades”. Empecemos en este orden: **uso**: (Del lat. *usus*). **1.** m. Acción y efecto de usar. **2.** m. Ejercicio o práctica general de algo. **4.** m. Modo determinado de obrar que tiene alguien o algo. **5.** m. Empleo continuado y habitual de alguien o algo. Las acepciones 6 y 7 son relativas a la ciencia jurídica, y la 3 no tiene que ver con el asunto, por lo que no las citamos; no sirven a nuestro propósito. Por tanto, **uso** viene a significar ejercicio, práctica general o empleo continuado y habitual, en este caso, de una función. Investiguemos ahora el significado de “atribuciones”; seleccionamos la acepción segunda de **atribución**: cada una de las facultades que da a una persona el cargo que ejerce. **Facultad**: poder, derecho para hacer alguna cosa. Atribución y facultad son términos íntimamente relacionados, y tan cercana es su relación que se les confunde como sinónimos. Por tanto, “uso indebido de atribuciones y facultades” significa: ejercicio, práctica

general o empleo ilícito, injusto y falta de equidad de su poder o derecho para realizar la función propia de su cargo.

Por último, consideremos el tercer tipo: “ejercicio abusivo de funciones”. El diccionario indica lo que se entiende por **abusar**: (De *abuso*). **1.** intr. Usar mal, excesiva, injusta, impropia o indebidamente de algo o de alguien. **2.** intr. Hacer objeto de trato deshonesto a una persona de menor experiencia, fuerza o poder. Se entiende por **función**: **2.** Capacidad de acción o acción propia de los cargos y oficios. De lo anterior se deduce que “ejercicio abusivo de funciones” significa hacer mal uso, usar en exceso, usar con injusticia, usar de manera impropia o indebida de una función, esto es, de la capacidad de acción que se tiene por desempeñar un cargo. Al comparar los tres significados expresados con distintos términos encontramos que tienen el mismo sentido, significan lo mismo. El segundo y tercer tipos se refieren a conductas relacionadas con la derivación de ventajas económicas para sí o para sus parientes. El tercer tipo, no es un delito que se refiera exclusivamente a conductas propias de los servidores públicos, sino que en su fracción II se hace mención de las personas que participan con el servidor público en la comisión del ilícito. Además, en la fracción III, se hace relación de una conducta que bien puede quedar considerada con toda propiedad en el tipo del delito de peculado.

Por lo que hace a los delitos de desaparición forzada de personas y de intimidación es conveniente hacer los siguientes comentarios. Respecto del primero, debe señalarse que la ley penal federal no define lo que debe entenderse por desaparición forzada de personas, simplemente, estableciéndola como delito, hace mención a ella; por la clase de servidores públicos a quienes está dirigida la prohibición y la penalidad, se entiende que este delito sólo pueden cometerlo los miembros de cuerpos que tienen la facultad de privar legalmente de la libertad (de llevar a cabo la “detención”) a las personas; la detención se convierte en delito cuando actúan de manera ilegal. Sin embargo, no sólo los servidores públicos de esta naturaleza pueden realizar la “desaparición forzada de personas”, sino

también puede incurrir en esta conducta delictiva cualquier particular. Circunscribir este comportamiento a los servidores públicos es dejar fuera una parte muy importante del problema. De ahí la pertinencia de la pregunta acerca de si este delito no debiera contemplarse de manera genérica para cualquier miembro de la sociedad y agravar las penas para el caso específico de que los activos sean servidores públicos, o bien de si no puede quedar considerado, con las adecuaciones necesarias, en el Título Vigésimoprimer de la ley penal federal (“Privación ilegal de la libertad y de otras garantías”), art. 364-366 QUATER. Además, para ser delito, toda desaparición de personas debe ser forzada; si es voluntaria, o no es delito o cae dentro de un tipo distinto, por lo que es innecesario agregar el adjetivo “forzada” al sustantivo “desaparición”; basta con decir “desaparición de personas”.

En relación con el delito de intimidación³⁰, debe hacerse la distinción de que esta conducta la realiza el o los servidores públicos que tengan interés en evitar que se haga una denuncia, se presente una querrela o se proporcione información en relación con un hecho delictuoso o con una falta administrativa. Existe intimidación para impedir denuncia, querrela o informes, relacionados con una falta administrativa, la cual es sancionada por la LFRASP, o bien con un delito, el que es sancionado por la ley penal federal. La gravedad de la intimidación no es propia de la conducta actual, sino respuesta a conductas anteriores de diferente gravedad. Lo que debe juzgarse en ambos casos son esas primeras conductas y la intimidación debe ser tomada como un agravante. Si la intimidación cumple su propósito, no se conocerá el delito o falta administrativa cometidos y éstos no tendrán existencia jurídica, por tanto el agravante tampoco surtirá efectos; si no alcanza su objetivo, entonces la llamada intimidación no será tal, sino una nueva conducta prohibida que debe ser sancionada con arreglo a su gravedad; o como falta administrativa o como delito, según los ordenamientos respectivos.

³⁰ Vid.: Herrera Pérez, Alberto, *Delitos cometidos...*, op. cit., pp. 95-109. El autor hace, en este trabajo, un interesante análisis del delito de intimidación.

La dificultad de su concepción clara y precisa, y, más todavía, de su aplicación segura y sin dudas, ha llevado al extremo de considerar este delito como inconstitucional. Herrera Pérez³¹, en efecto, ha sostenido esta tesis de inconstitucionalidad en los términos siguientes:

...la aplicación del artículo del artículo del Código Penal que se comenta, sería inconstitucional si se aplicara por el delito de intimidación en la hipótesis relacionada con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues es evidente que tal aplicación sería tan imprecisa (pues no existen, como ya se dijo, actos u omisiones antijurídicos establecidos por el legislador) que necesariamente violaría el artículo 14 Constitucional; por tanto, no sólo las normas que rigen la aplicación de las sanciones establecidas en la ley citada en materia administrativa son inconstitucionales, sino que también lo es el artículo que se analiza cuando se aplica respecto a dicha ley federal, pues tal aplicación no tendría en materia penal, la exactitud que el citado precepto constitucional exige para imponer una pena.

Por lo demás, de no ser inconstitucional el artículo 219 [relativo a la intimidación] (en la hipótesis mencionada), por lo menos lo sería cualquier resolución judicial que se dicte (orden de aprehensión, auto de formal prisión o sentencia), pues toda resolución, para estar debidamente fundada y motivada, tiene que señalar la conducta antijurídica que se le impone al sujeto y como en este caso no es posible, es evidente que no podrá fundarse y motivarse ninguna resolución judicial por el delito de intimidación respecto de esta hipótesis. Por lo tanto, si una autoridad lo hace, tal resolución resultaría notoriamente violatoria de los artículos 14 y 16 constitucionales; consecuencia de lo anterior será que, en la hipótesis aludida, el artículo 219 del Código Penal Federal sea inaplicable.

Un análisis cuidadoso del título décimo de la ley penal federal permite apreciar que su concepción, y la redacción misma, obedecieron a imperativos políticos antes que a los propios de la justicia y el derecho. De ahí la pertinencia de su revisión desde dos perspectivas: una, desde la totalidad del Código Penal Federal a fin de darle congruencia y consistencia con el resto de las disposiciones penales y, de esta forma, evitar repeticiones o afanes de novedad desvinculados de las necesidades de la evolución social y jurídica, y, otra, desde la unidad del propio título décimo para caracterizar de una mejor manera cada uno de los tipos de las conductas antijurídicas de los servidores públicos, sin ánimos grandilocuentes ni excitantes de la opinión pública, con la conciencia de que la ley penal está referida a la sanción de conductas irregulares graves que ofenden a la sociedad y que no necesita apoyarse en disposiciones de otras leyes que regulan

³¹ Herrera Pérez, Alberto, *Delitos cometidos...*, op. cit., p. 106.

conductas que sólo ofenden a la actividad administrativa de los poderes federales y, en este sentido, deben tenerse por inferiores, o al menos de importancia menor por ser meramente disciplinarias.

3.3. Delitos contra la administración de justicia cometidos por servidores públicos (Título Décimo Primero, Capítulo I, artículo 225, del Código Penal Federal)

Los delitos contra la administración de justicia son cometidos por servidores públicos que tienen funciones judiciales, de procuración de justicia y de responsabilidad, cuidado y vigilancia de lugares de reclusión e internamiento. De los XXIX delitos previstos en igual número de fracciones del artículo 25 de la ley penal, diecinueve se relacionan con servidores públicos del Poder Judicial; ocho, con los servidores públicos de procuración de justicia y dos, con los responsables y custodios de centros de reclusión e internamiento. Entre los delitos que pueden cometer los servidores públicos judiciales se encuentran los siguientes: desatender asuntos para los que sean competentes y atender otros para los que estén imposibilitados; violar los principios de independencia, legalidad, imparcialidad y confidencialidad procesales; desoír las comunicaciones de sus superiores; retardar la administración de justicia; incumplir los términos constitucionales que protegen al privado de su libertad; ordenar cateos y visitas domiciliarias ilegales; inobservar el fuero de no procesabilidad de los servidores públicos; obtener beneficios económicos de los asuntos en que intervenga.

Entre los delitos de los servidores públicos relacionados con la procuración de justicia se pueden mencionar la abstención ilegal de consignación de un expediente, prolongar ilegalmente la detención de una persona, no tomar la declaración preparatoria dentro del término constitucional o tomarla haciendo intervenir elementos ilegales de coacción. Los dos delitos en que pueden incurrir los responsables y custodios de los centros de reclusión e internamiento se relacionan con la obtención de ventajas económicas de los reclusos, de sus familiares o de cualquier otra persona. Realmente se trata de delitos derivados de

la inobservancia de las prescripciones constitucionales y procesales.

4. Fuero de “no procesabilidad” y declaración de procedencia de la acción penal

Este antejuicio o procedimiento de declaración de procedencia (comúnmente conocido como procedimiento de desafuero), es un requisito procedimiento que debe llenarse en materia penal cuando ésta tenga que aplicarse a un servidor público que desempeñe funciones protegidas por el llamado “fuero constitucional”. Está previsto por el artículo 111 de la Constitución Federal y el Capítulo III del Título Segundo (capítulos 25 al 29) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del juicio político y de la declaración de procedencia. Su propósito es evitar que por banderías políticas o venganzas personales quede a merced de personas interesadas el desarrollo normal de una función pública que por su importancia merece tener esta salvaguardia para asegurar su continuidad y no verse interrumpidas u obstaculizadas durante su desarrollo; esta protección se ha logrado mediante el establecimiento del fuero constitucional³², que en el caso del antejuicio de procedencia adopta la modalidad de *fuero de no procesabilidad*.

La finalidad de este procedimiento no es quitar el fuero al servidor público, sino separarlo del cargo protegido con el fuero constitucional, con lo que el servidor público pierde el privilegio que se deriva de la función que tenía encomendada y, de esta forma, se deja a la autoridad competente en posibilidad de ejercitar la acción penal. En este sentido debe entenderse la expresión que hemos venido usando de servidores públicos “aforados” o “con fuero”. Siempre se ha discutido si la salvaguarda constitucional se otorga al servidor público o a las

³² Don Jacinto PALLARES ha sostenido, que “la necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a las pérdidas asechanzas de sus enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama *constitucional*”. Citado por BURGOA ORIHUELA, Ignacio, en su *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 9ª ed., 1994, p. 557.

funciones del cargo que se desempeña³³; en mi opinión no debiera existir duda; parece claro que lo buscado es permitir la continuidad de una función que se tiene por fundamental dentro de las actividades que realiza el Estado. Se ha abierto otra discusión acerca de si el servidor público con licencia del cargo protegido sigue o no manteniendo esta especie de inmunidad atenuada; mi respuesta es negativa, aunque convengo que en los servidores públicos procedentes de una elección (en los otros no debe haber incertidumbre) se pueda presentar alguna vacilación, pues la licencia no los priva del cargo, aunque sí del ejercicio de las funciones propias del mismo. Por tanto, se puede afirmar que el fuero constitucional se otorga al ejercicio de las funciones de un cargo determinado, y de esta forma se zanjaría la disputa.

Los sujetos del antejuicio de declaración de procedencia constituyen un número menor del de los servidores públicos que son sujetos de juicio político (art. 110 constitucional), pues están excluidos del fuero constitucional 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, los Directores Generales y sus equivalentes de la Administración Pública Paraestatal, los Magistrados del Tribunal Electoral que no integran la Sala Superior y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral. Por tanto, los sujetos del antejuicio de declaración de procedencia son:

- a) los Senadores y Diputados Federales;
- b) los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- c) los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral;
- d) los Consejeros de la Judicatura Federal;
- e) los Secretarios de Despacho (por reforma constitucional desaparecen los Jefes de Departamento Administrativo, *D.O.F.* de 2 de agosto de 2007);
- f) los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal;

³³ Sobre esta discusión, en referencia concreta al Presidente de la República, Fernando Castellanos ha señalado que "respecto al presidente de la República, es posible la persecución una vez terminado se encargo, por protegerse con el privilegio la función y no la persona", Castellanos, Fernando, *Lineamientos elementales de derecho penal (Parte General)*, México, Porrúa, 31ª ed., 1992, p. 121.

- g) el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- h) el Procurador General de la República;
- i) el Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- j) el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral.

Contra el Presidente de la República, en términos de lo dispuesto por el artículo 111 constitucional, párrafo cuarto, en relación con el 110, la Cámara de Diputados no emitirá una declaración de procedencia de la acción penal, sino que, de haber elementos para presumir la existencia de delitos de traición a la patria o graves del orden común, lo acusará ante la Cámara de Senadores para que ésta lo juzgue y sentencie con base en la legislación penal aplicable. Esto significa que el Presidente de la República es sustraído de la acción judicial del orden federal y común para ser juzgado y sentenciado por los legisladores, políticos como él. Contra los gobernadores de los Estados, diputados Locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, por delitos federales cometidos, la Cámara de Diputados realizará el antejuicio de declaración de procedencia, sólo que para efectos de comunicarse a los Congresos Locales a fin de que éstos, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

El procedimiento de declaración de procedencia consiste en que las autoridades competentes para ejercitar la acción penal contra algún servidor público que ocupe cualquiera de los cargos antes señalados, deberán, previamente, obtener de la Cámara de Diputados una declaración de procedencia, votada por la mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión en que se trate el asunto. Si la resolución fuera negativa no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, pero como dicha resolución “no prejuzga de los fundamentos de la imputación”, no será obstáculo para que se actúe penalmente contra el servidor público al dejar de servir en ese cargo protegido, en el entendido que la prescripción se interrumpe durante el tiempo que se desempeñe como

titular del cargo con fuero. Pero, si la Cámara de Diputados considera que existen elementos para proceder penalmente contra el servidor público aforado, entonces se seguirá un procedimiento que, *grosso modo*, comprende las siguientes fases:

1. La **Cámara de Diputados** recibe las querellas o denuncias de particulares o requerimiento del **Ministerio Público**³⁴ para separar del cargo protegido con fuero constitucional a determinado servidor público de los señalados como sujetos de este antejuicio. En mi opinión, si la Cámara actuara por querrella o denuncia de particulares se mostraría poco prudente y se llenaría de innecesarias cargas extraordinarias de trabajo, puesto que la acción penal, que es el requisito indispensable para proceder penalmente no pertenece a los particulares, sino al Ministerio Público. A no ser que actúe como oficina de recepción de denuncias y querellas para hacerlas llegar después al órgano competente, esto es, al Representante Social, pero posiblemente, como cuerpo, podría estar desvirtuando sus funciones y distrayéndose de su labor legislativa. Lo correcto, en nuestra opinión es que su actuación comience con el requerimiento del Ministerio Público para que éste integre el expediente que consignará ante el juez. Las acusaciones para la investigación o averiguación previa de los delitos corresponde al Ministerio Público; es ante éste que los particulares deben presentar las acusaciones, denuncias o querellas³⁵ (art. 25).

2. La **Sección Instructora** de la Cámara de Diputados realizará las diligencias

³⁴ Los jueces no pueden ser porque estarían cometiendo un delito, pues se pondrían en el supuesto del artículo 225, fracción XIX: "Abrir un proceso penal contra un servidor público, con fuero, sin habérselo retirado éste previamente, conforme a lo dispuesto por la ley". Lo lógico es que el expediente no estaría completo para su consignación ante el juez sin el documento que contenga la declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados.

³⁵ Raúl F. CARDENAS en su libro *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y Leyes Vigentes de México* (1982), México, Porrúa, 1982, p.70, señala que después de la Constitución de 1917, "la acusación sólo puede presentarse ante el Ministerio Público". Más adelante continúa: "Interpretando el artículo 21 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el único titular de la acción penal es el Ministerio Público, y a él corresponde exclusivamente su ejercicio... Por su lado, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente jurisprudencia: **Acción penal. Su ejercicio corresponde exclusivamente al Ministerio Público; de manera que, cuando él no ejerce esa acción, no hay base para el procedimiento; y la sentencia que se dicte sin que tal acción se haya ejercido por el Ministerio Público, importa una violación de las garantías consagradas en el artículo 21 constitucional**", p. 73.

pertinentes para determinar si existen elementos que configuren el delito de que se le acusa y decidir si el servidor público debe ser sometido al procedimiento de declaración de procedencia. El dictamen en que esta Sección resuelva si ha lugar o no a proceder contra el inculpado deberá rendirse en un plazo de sesenta días hábiles, aunque de resultar necesario, a juicio de la Sección, este plazo podría ampliarse (art. 25).

3. Conocido el dictamen de la Sección, el Presidente de la Cámara anunciará que ésta se erigirá en **Jurado de Procedencia** al día siguiente de recibir el dictamen, dándose vistas al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al **Ministerio Público**, según el caso (art. 26).

4. El día señalado para que se reúna el **Jurado de Procedencia**, previa declaración del Presidente de la Cámara, la Secretaría dará lectura a las constancias del procedimiento y al dictamen de la **Sección Instructora**; el **Ministerio Público** o, en su caso, el denunciante o querellante, y el acusado y su defensor, si lo desean, harán uso de la palabra para alegar lo que a su interés jurídico convenga; retirados el Ministerio Público o, en su caso, el denunciante o querellante, y el servidor público y su defensor, se discutirán y votarán las conclusiones de la **Sección Instructora** (art. 27).

5. Si el **Jurado de Procedencia** determinara que ha lugar a proceder, separará de su cargo al servidor público y quedará sujeto a la autoridad competente. Si se considera que no hay elemento para declarar la procedencia no habrá un procedimiento ulterior, pero como no se prejuzga sobre los fundamentos de la acusación, la acción podrá continuar cuando termine el fuero. Si se trata de los servidores públicos locales la declaración que emita el **Jurado de Procedencia**, como ya se dijo, se comunicará a las Legislaturas Locales para que éstas procedan como corresponda (art. 28).

Si llegara iniciarse un procedimiento penal en contra de un servidor público que desempeñe un cargo protegido con fuero constitucional, la Cámara, enterada a través de su Secretaría, deberá emitir un oficio al Juez o Tribunal donde se ventile la causa para solicitar la suspensión de la misma hasta no contarse, previamente, con la declaración de procedencia (Art. 29)³⁶. En las anteriores leyes reglamentarias se le llamaba a este oficio *declaración de inmunidad*.

³⁶ Además, debería hacerse la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para las investigaciones y averiguaciones previas, a efecto de integrar debidamente el expediente del juez que ventile la causa, en términos del artículo 225 del Código Penal Federal ya mencionado.

B I B L I O G R A F Í A

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 9ª ed., 1994.

----- *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 3ª ed., 1992.

CÁRDENAS, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos. Antecedentes y leyes vigentes de México*, México, Porrúa, 1ª ed., 1982.

CÁRDENAS RIOSECO, Raúl F., *Enriquecimiento ilícito .Inconstitucionalidad del artículo 224 del Código Penal Federal. Problemática que plantea la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la aplicación de este ilícito*, México, Porrúa, 1ª ed., 2001.

CARRILLO FLORES, Antonio, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, 1987.

----- *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 2ª ed., 1973.

CASTELLANOS, Fernando, *Lineamientos elementales de derecho penal (Parte General)*, México, Porrúa, 31ª ed., 1992.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2002.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, "La responsabilidad patrimonial del Estado mexicano", PDF, Adobe Acrobat 7.0 Document, 65.2 KB, 11 de junio de 2007, 8.38 P.M.

----- *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1ª ed., 1996.

DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de derecho*, México, Porrúa, 10ª ed., 1981.

FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio, en su *Diccionario de derecho público. Administrativo. Constitucional. Fiscal*, Buenos Aires, Astrea, 1981.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1992.

HERRERA PÉREZ, Alberto, *Delitos cometidos por servidores públicos*, México, Porrúa, 1ª ed., 2005.

HUBER OLEA, Francisco José, *Diccionario de derecho romano. Comparado con derecho mexicano y canónico* ("Lex Aquilia"), México, Porrúa, 1ª ed., 2000.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano* ("Responsabilidad Civil"), 4 t., México, Porrúa-UNAM, 1992.

JIMÉNEZ MARTÍNEZ, Javier, *El peculado*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1ª ed., 2004.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfinio Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, México, Porrúa, 2ª ed., 2004, "Addenda"

KUNKEL, Wolfgang, *Historia del derecho romano* [Trad. de Juan Miquel], Barcelona, Ariel, 5ª reimp. de la 9ª ed., 1999.

MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos, *La responsabilidad patrimonial del Estado en México*, México, Porrúa, 1ª ed., 2004.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo* (Segundo Curso), México, Porrúa, 1995, p. 861.

LEGISLACIÓN:

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos

Código civil federal

Código penal federal

Ley de expropiación

Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria

Ley federal de procedimiento contencioso administrativo

Ley federal de responsabilidad administrativa de los servidores públicos

Ley federal de responsabilidad de los servidores públicos

Ley federal de responsabilidad patrimonial del Estado

Ley general de bienes nacionales

DICCIONARIOS:

Breve diccionario etimológico de la lengua castellana (Joan Corominas), Madrid, Gredos, 3ª ed., 1983.

Diccionario de la lengua española (Real Academia Española), Madrid, Espasa Calpe, 21ª y 22ª ediciones.

Diccionario de expresiones y frases latinas (V́ctor-José Herrero Llorente), Madrid, Gredos, 3ª ed., 1992.

Diccionario de uso del español (María Moliner), 2 t., Madrid, Gredos, 2ª ed., 1998.

Diccionario etimológico general de la lengua castellana (Fernando Corripio), España, Bruguera, 3ª ed., 1984.

Diccionario ideológico de la lengua española (Julio Casares), Barcelona, Gustavo Gili, 2ª ed., 1982.

Gran diccionario de sinónimos. Voces afines e incorrecciones (Fernando Corripio), México, Bruguera, 2ª ed., 1977.

CONCLUSIÓN

En el presente estudio se trató de mostrar la dificultad del tema de la responsabilidad en virtud de la naturaleza de la cuestión y la equivocidad del propio término. Éste puede significar diversas cosas restándole la necesaria claridad a un concepto fundamental para la comprensión de una materia de por sí escurridiza y llena de tan diversas cargas como las emocionales, las políticas y de intereses. En el caso concreto de la responsabilidad pública en nuestro país, muchas de sus contrariedades y complejidades y muchos de sus inconvenientes y obstáculos parten de su origen viciado. Al calor de una campaña presidencial se concibe la idea de realizar una profunda reforma al esquema de responsabilidades arrastrado del siglo XIX con la intención, real o aparente, de poner coto a los abusos y excesos a que, según el propio diagnóstico, había llegado la corrupción de la política y de la administración pública. Como en otros campos, la devaluación de la moneda, por ejemplo, el país no sólo no consiguió el objetivo que abierta y ostentosamente se decía perseguir, sino que, en los años subsecuentes, vivió espectáculos de corrupción de su clase política, mayores de los que, en general, había conocido en el pasado que se intentaba corregir. El cinismo y la codicia se entronizaron en el país. Los valores fueron desplazados por intereses y objetivos personales de corto plazo, dislocándose el tejido social que mejores tiempos y mayores esfuerzos habían entramado.

El sistema constitucional de la responsabilidad pública reclamaba su actualización; este ponerse al día era necesario, impostergable, pero debía ser pensado con sentido social y jurídico, con visión de historia y, sobre todo, generosidad. La falta de una concepción de largo alcance vino a dar al traste con una auténtica solución a una sentida y urgente necesidad social. La evaluación del viejo esquema de responsabilidades arrojaba faltantes y cifras negativas incontrastables. La naturaleza de las funciones de los servidores públicos clamaba

por un alejamiento del pensamiento jurídico positivista, y su acercamiento, su vinculación, a la moral y la ética. Ningún derecho puede explicarse sin contenido ético, pero en ningún tema como en el de la responsabilidad pública tal conexión es indispensable.

Del análisis realizado sobre la responsabilidad pública, se puede concluir que el llamado sistema de responsabilidades sólo de nombre es un sistema, pues las cuatro clases de responsabilidad establecidas en la Constitución no son elementos interactuantes, sino piezas sueltas que no llegan a integrar la pretendida unidad que su nombre hace suponer. En la determinación de la conducta de los servidores públicos se olvidó la necesaria congruencia que debe existir entre ellas para evitar las confusas dualidades conducentes a que una misma conducta pueda a la vez considerarse falta administrativa, delito o materia de responsabilidad política, lo que ha llevado a la jurídicamente indeseable situación de crear, de hecho, jurisdicciones alternativas entre las que se puede optar según la casuística y conveniencia prevalecientes. Una conducta tipificada como delito, pero también considerada como falta administrativa, da lugar a que pueda desahogarse como procedimiento administrativo disciplinario o como procedimiento penal, sin tomar en cuenta que uno corresponde al ámbito disciplinario y otro al de lo punible; uno que sólo indirectamente trasciende a la sociedad y otro que es consustancial a ella, que le afecta de lleno.

Después de la expedición de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y la derogación del artículo 1927 del Código Civil, los daños y perjuicios causados a los particulares dejó de ser asunto de derecho privado y se convirtió en materia de derecho público. En una pretendida adopción de la responsabilidad objetiva del Estado para favorecer a los particulares propietarios y poseedores de recursos, no sólo se ignoró, en tanto organización política de la sociedad, la importancia de la actividad estatal y de los fines generales que realiza, sino que se dejó de lado la pretensión de legalidad que tienen los actos del Estado, lo que, por otra parte, puede llegar a comprometer seriamente recursos financieros para

atender necesidades de unos cuantos en perjuicio de actividades que pueden beneficiar a un mayor número de personas. La responsabilidad objetiva pretendida para el Estado arroja a la “irregularidad” cualquier actividad que éste desarrolle, por lo que inhibirá su acción ante el riesgo de causar daños y perjuicios a particulares. Es cierto que los particulares no pueden soportarlos sin tener la obligación de sufrirlos, pero también es cierto que las contribuciones de los individuos son para los gastos públicos, no para destinarlos a cubrir los riesgos de algunos particulares, sobre todo si en la acción estatal no ha habido culpa.

La reciente reforma de la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional (*DOF* de 4 de diciembre de 2006) ha implicado, en mi opinión, una abdicación de la Secretaría de la Función Pública de sus facultades sancionadoras de los servidores públicos de la administración pública federal con el agravante de arrastrar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues éste abandona un largo camino recorrido hacia el reconocimiento de un tribunal de jurisdicción plena, de jurisdicción delegada; ha regresado a ser autoridad administrativa al sustituir a la Secretaría de la Función Pública en sus funciones relativas a la determinación de las sanciones por faltas administrativas de los servidores públicas.

Habrá que repensar el sistema de la responsabilidad pública para evitar que las diferentes vías jurisdiccionales se entiendan como alternativas y que al principio de derecho *non bis in idem* se le dé un tratamiento laxo en exceso.

B I B L I O G R A F Í A G E N E R A L

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo. Primer Curso* (1973), México, Editorial Porrúa, 12ª ed., 1995.

-----*Segundo curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 2ª ed., 1993.

----- *Derecho administrativo especial*, vol. I, México, Porrúa, 3ª ed., 1998.

----- *Derecho administrativo especial*, vol. II, México, Porrúa, 1ª ed., 1999.

----- *Compendio de derecho administrativo. Parte general*, México, Porrúa, 1ª ed., 1996.

AFTALIÓN, Enrique R., *Derecho penal administrativo*, Buenos Aires, Arayú, 1955.

ALTAVILLA, Enrico, *La culpa. El delito culposo, sus repercusiones civiles, su análisis sicológico*, Bogotá, Temis, 1987.

ANTOLISEI, Francesco, *Manual de derecho penal. Parte general*, Bogotá, Temis, 1988.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, "Evolución de la ley de responsabilidades", *Praxis* No. 60, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos* (1991), México, Porrúa, 3ª ed., 1996.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco, *Régimen jurídico del servidor público*, México, Porrúa, 2ª ed., 1998.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 2ª ed., 1999.

----- *Constitución política y realidad*, México, Siglo XXI, 1ª ed., 1997.

ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Barcelona, Ariel, 1ª ed., 1996.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El juicio de responsabilidades en la Constitución de 1824 (Antecedente inmediato del amparo)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1ª ed., 1978.

----- *Algunas consideraciones sobre los cuatro recursos de amparo regulados por las Siete Partidas* (1995), México, Universidad de Guadalajara, 2000.

----- *Algunos apuntes para la historia del refrendo ministerial. Un ejemplo de vinculación jurídica*, México, Universidad de Guadalajara, 1ª ed., 1996.

----- *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1882*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed., 1993.

BARRY, Brian, *La teoría liberal de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., 1993.

----- *Teorías de la justicia*, Barcelona, Gedisa, 1ª reimpresión; 2001.

BARTRA, Roger, *La democracia ausente*, México, Grijalbo, 1ª. ed., 1986.

BASDRESCH, Luis, *Garantías constitucionales. Curso introductorio*, México, Trillas, 5ª ed., 2000.

BENTHAM, Jeremy, *Fragmento sobre el gobierno*, Madrid, Sarpe, 1985.

----- *Falacias políticas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

----- *Tratados de legislación civil y penal*, Madrid, Editora Nacional, 1981.

----- *Tratado de las pruebas judiciales*, 2 vols., Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1971.

----- “Introducción a los principios de la moral y la legislación” (1789), “Deontología” (1829), “Examen crítico de la declaración de derechos” (?), en la obra *BENTHAM*, editada por Josep M. COLOMER, Barcelona, Península, 1991.

BERMAN, Harold J., *La formación de la tradición jurídica de occidente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., 1996.

BIELSA, Rafael, *Derecho administrativo*, 2 t., Buenos Aires, La Ley, 1964.

BLANCO MOHENO, Roberto, *La corrupción en México*, México, Bruguera, 1979.

BOBBIO, Norberto, *Teoría general del derecho*, Bogotá, Temis, 1992.

BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000.

BONNECASE, Julián, *Elementos de derecho civil*, t. II, México, Cárdenas Editor, 1985.

BONESANA, César, Marqués de BECCARIA, *Tratado de los delitos y de las penas*, Buenos Aires, Heliasta, 1993. (En 1982, Porrúa publicó la primera edición facsimilar de la publicada en Madrid en 1822).

BORJA, Rodrigo, *Derecho político y constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión de la 2ª ed., 1992.

BORJA MARTÍNEZ, Manuel, “La responsabilidad civil”, *Praxis* No. 60, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

BORJA SORIANO, Manuel, *Teoría general de las obligaciones*, Porrúa, 12ª ed., México, 1991.

BOWMAN, James B. y WILLIAMS, Russell L., "Ethics in Government: From a Winter of Despair to a Spring of Hope", en *Public Administration Review*, vol. 57, 6, noviembre-diciembre de 1997.

BRANCA, Giuseppe, *Instituciones de derecho privado*, México, Porrúa, 1ª ed., 1978.

BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., 1994.

BRETONE, Mario, *Derecho y tiempo en la tradición europea*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, 2000.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 9ª ed., 1994.

----- *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 25ª ed., 1993.

----- *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 30ª ed., 1992.

----- *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 3ª ed., 1992.

BURKE, Edmund, *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, 1984.

BUSTOS RAMÍREZ, Juan J. y HORMAZÁBAL MALARÉE, Hernán, *Lecciones de derecho penal*, 2 vols., Madrid, Trotta, 1997 y 1999.

CONSTANT, Benjamín, *Del espíritu de conquista*, Madrid, Tecnos, 1988.

CÁRDENAS, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos. Antecedentes y leyes vigentes en México*, México, Porrúa, 1ª ed., 1982.

CÁRDENAS RIOSECO, Raúl F., *Enriquecimiento ilícito. Inconstitucionalidad del artículo 224 del Código Penal Federal. Problemática que plantea la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos en la aplicación de este ilícito*, México, Porrúa, 1ª ed., 2001.

CARMONA LARA, María del Carmen, *Las responsabilidades administrativas en el ámbito regional. Código ético de conducta de los servidores públicos*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

CARNELUTTI, Francesco, *Metodología del derecho*, México, UTEHA, 2ª ed., 1962.

----- *Derecho procesal civil y penal*, EPISA, México, 1ª ed., 1994.

- CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 5ª ed., 1996.
----- *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 17ª ed., 2003.
----- y MADRAZO, Jorge, *Derecho constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed., 1991.
----- y CARBONELL, Miguel, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1ª ed., 2003.
- CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl y CARRANCÁ Y RIVAS, Raúl, *Derecho penal mexicano. Parte general*, México, Porrúa, 18ª ed., 1995.
----- *Código penal anotado*, México, Porrúa, 17ª ed., 1993.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
- CARRILLO Flores Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 2ª ed., 1973. (La primera edición, de merecida fama, se publicó en 1939 con el título de *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*).
----- *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1ª ed., 1981.
----- *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed., 1987.
- CASANOVAS, Pompeu y MORESO, José Juan (eds.), *El ámbito de lo jurídico. Lecturas de pensamiento jurídico contemporáneo*, Barcelona, Crítica, 2000.
- CASSAGNE, Juan Carlos, *Los principios generales del derecho en el derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1992.
----- *La ejecutoriedad del acto administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1971.
- CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel, *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., 1996.
- CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 1ª ed., 2002.
----- *Responsabilidad patrimonial del Estado (Análisis doctrinal y jurisprudencial comparado. Propuesta legislativa en México)*, México, Porrúa, 1ª ed., 1997.
----- "Responsabilidad patrimonial del Estado", *Revista Jurídica*, México, Anuario de Derecho de la Universidad Iberoamericana, No. 27, 1997.
- CLAVERO, Bartolomé, *Happy Constitution*, Madrid, Trotta, 1997.

COHEN, Morris y NAGEL, Ernest, *Introducción a la lógica y al método científico*, 2 vols., Buenos Aires, Amorrortu, 1990.

CONGRESO DE LA UNIÓN, CÁMARA DE DIPUTADOS, L LEGISLATURA, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 13 tomos, México, Miguel Ángel Porrúa, 1978.

COSÍO VILEGAS, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

----- *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1ª ed., 1974.

CREO BAY, Horacio D., *Amparo por mora de la administración pública*, Buenos Aires, ASTREA, 2ª ed., 1995.

CRUZ MARTÍNEZ, Alejandro, "Las políticas generales de combate a la corrupción administrativa en México", México, Tesis profesional, El Colegio de México, 1991.

CUELLO CALÓN, Eugenio, *Derecho penal*, 2 vols., Barcelona, Bosch, 1980.

DE CABO DE LA VEGA, Antonio, *Lo público como supuesto constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

DE LA CUEVA, Mario, *La idea del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

----- *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982.

DE LARDIZÁBAL Y URIBE, Manuel, *Discurso sobre las penas*, México, Porrúa, 1ª ed., facsimilar, 1982.

DE OTTO, Ignacio, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 2001.

DE PINA, Rafael, *Elementos de derecho civil mexicano*, 4 v., México, Porrúa, 17ª ed., 1989.

----- y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de derecho*, México, Porrúa, 10ª ed., 1981.

DE RIVACOBA Y RIVACOBA, Manuel, *Función y aplicación de la pena*, Buenos Aires, Depalma, 1993.

DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

DEL CASTILLO VELASCO, José María, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, 2 t., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

DEL VAL, Enrique, "Responsabilidad administrativa", *Praxis* No. 60, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

DEL VECHIO, Giorgio, *Filosofía del derecho*, Barcelona, Bosch, 1991.

----- *Los principios generales del derecho*, México, Orlando Cárdenas Editor, 1998.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1ª ed., 1996.

----- *Principios de derecho tributario* (1995), México, Limusa, 1ª. ed., 1995.

----- y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*. Primer y segundo curso, México, Porrúa, 3ª ed. 1998 y 1ª ed. 1999, respectivamente.

DE PALMA DEL TESO, Ángeles, *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 1ª ed., 1996.

DIDEROT, Denis y D'ALEMBERT, Jean Le Rond, *Artículos políticos de la "Enciclopedia"* (1751-1765), Madrid, Tecnos, 1986.

DUGUIT, Léon, *Las transformaciones del derecho (público y privado)*, Buenos Aires, Heliasta, 1975.

----- *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970.

DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Editorial Planeta-Agostini, 1993.

----- *El imperio de la justicia. De la teoría general del derecho, de las decisiones e interpretaciones de los jueces y de la integridad política y legal como clave de la teoría y la práctica*, Barcelona, Gedisa, 2ª reimpr., 2005.

----- *Ética privada e igualitarismo político*, Barcelona, Paidós, 1ª ed., 1993.

----- (Comp.), *La filosofía del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, (Breviario No. 288), 1ª ed., 1980.

EBENSTEIN, William, *Los grades pensadores políticos. De Platón hasta hoy*, Madrid, *Revista de Occidente*, 1965.

ELIZONDO, Carlos, *La silla embrujada: Historia de la corrupción en México*, México, Edamex, 1987.

ENGISCH, Karl, *La teoría de la libertad de la voluntad en la actual doctrina filosófica del derecho penal*, Buenos Aires, B de F, 2006.

ESCALANTE GONZALBO, Fernando, *Ciudadanos imaginarios: memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República mexicana: tratado de moral pública*, México, El Colegio de México, 4ª reimpresión, 1999.

----- “La corrupción política: apuntes para un modelo teórico”, *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 2, México, El Colegio de México, 1989.

ESCUELA LIBRE DE DERECHO, *Evolución del derecho mexicano (1912-1942)*, 2 t., México, Editorial Jus, 1943.

ESTRADA, Alexei Julio, *El ombudsman en Colombia y en México. Una perspectiva comparada*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica No. 7, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1994.

FARELL CUBILLAS, Arsenio, *El sistema mexicano de derechos de autor (Apuntes monográficos)*, México, Ignacio Vado editor, 1ª ed., 1966.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (Coord.), *Perspectivas del derecho administrativo en el siglo XXI*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio, *Diccionario de derecho público. Administrativo. Constitucional. Fiscal*, Buenos Aires, ASTREA, 1981.

FIORAVANTI, Maurizio, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, Madrid, Trotta, 1996.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

----- *Función constitucional del ministerio público. Tres ensayos y un epílogo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed., 2002.

----- *Introducción al estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 2ª ed., 1998.

----- y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 3ª ed., 2003.

----- y COSÍO DÍAZ, José Ramón, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1ª ed., 1996.

FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas. Los impuestos*, México, Porrúa, 30ª ed., 1993.

FOUCAULT, Michel, *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa, 10ª reimpr., 2005.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 31ª ed., 1992.

FRANK, Reinhardt, *Sobre la estructura del concepto de culpabilidad*, Buenos Aires, B de F, 2002.

GAMBETTA, Diego, *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*, Harvard University Press, Massachussets, 1993.

GARCÍA, Trinidad, *Apuntes de introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1983.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la revolución francesa*, Madrid, Alianza, 4ª reimpresión, 2001.

----- *La administración española. Estudio de ciencia administrativa*, Madrid, Alianza, 3ª ed., 1972.

----- y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 2 t., Madrid, Civitas, reimpresión de la décima edición, 2001.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 33ª ed., 1982.

----- *Filosofía del derecho*, México, Porrúa, 7ª ed., 1994.

----- *Positivismo jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo*, México, Fontamara, 1993.

GACÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1984.

GARGARELLA, Roberto, *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Barcelona, Paidós, 1ª ed., 1999.

GARRIDO, Luis, *Ensayos penales*, México, Botas, 1ª ed., 1952.

GÓMEZ ALCALÁ, Rodolfo Vidal, *La ley como límite de los derechos fundamentales*, México, Porrúa, 1997.

GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, *Responsabilidad internacional por daños fronterizos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *La suspensión en materia administrativa*, México, Porrúa, 3ª ed., 1996.

----- *Introducción al estudio del juicio de amparo*, México, Porrúa, 5ª ed., 1995.

----- y SAUCEDO ZAVALA, María Guadalupe, *Ley de amparo. Doctrina jurisprudencial. Compilación de tesis*, 2 t., México, Porrúa, 2ª ed., 1996 y 1997.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 2ª. ed., 1967.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, Francisco, *Derecho penal mexicano*, México, Porrúa, 25ª ed., 1992.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, "Responsabilidad Penal", *Praxis* No. 60, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 2ª ed., 1997.

----- *Procedimiento administrativo federal (Ley de 14 de julio de 1994)*, México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed., 1995.

----- *La Ética en la administración pública*, Madrid, Civitas, 1ª. ed., 1996.

GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, 4 t., México, Porrúa, 1ª ed., 2004.

GUASTINI, Riccardo, *Estudios sobre interpretación jurídica*, México, Porrúa, 2ª ed., 2000.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *El Estado contra sí mismo. Las comisiones gubernamentales de derechos humanos y la deslegitimación de lo estatal*, México, Limusa, 3ª. reimpr., 1999.

----- *Introducción al amparo mexicano*, México, Limusa, 3ª ed., 1999.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, México, Editorial Porrúa, 11ª ed., 1996.

EPSTEIN, David. F., *La teoría política de "El Federalista"*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

HAMILTON, MADISON Y JAY, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1ª reimpr., 1974.

HARO BELCHEZ, Guillermo, *Servicio Público de Carrera: Tradición y perspectivas*, México, Miguel Ángel Porrúa e Instituto Nacional de Administración Pública, 1ª ed., 2000.

HART, H. L. A., *El concepto de derecho*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995.

----- *Una visita a Kelsen*, Cuadernos de Crítica No. 4, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 1977.

----- *Postscriptum*, en *El debate Hart-Dworkin* (comp. César Rodríguez), Bogotá, Siglo del Hombre, 4ª reimpr., 2002.

----- *Utilitarismo y derechos naturales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Centro de Investigación en Filosofía y Derecho, 2003.

HEGEL, G. W. F., *Filosofía del derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª. ed., 1975.

HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios constitucionales. Primera serie*, México, Editorial Jus1983.

HOHFELD, W(esley) N(ewcomb), *Conceptos jurídicos fundamentales*, México, Fontamara, 5ª reimpr., 2004. (La “nota preliminar” de Genaro R. Carrió es muy interesante).

HUMBOLDT, Wilhelm von, *Los límites de la acción del Estado*, Madrid, Tecnos, 2002.

----- “Sobre algunas reformas administrativas”, en *Escritos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª reimpr., 1996.

IHERING, Rudolf von, *El fin en el derecho*, 2 t., México, Cajica, 1961 y 1963.

----- *La lucha por el derecho*, México, Porrúa, 2ª ed. facsimilar, 1989.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *La responsabilidad patrimonial del Estado* (Memoria del Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado), México, 2000.

JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1943. (En el año 2000, el Fondo de Cultura Económica editó esta obra).

----- *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2ª. ed., 2003.

JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, *Principios de derecho penal. La ley y el delito*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, Editorial Sudamericana, 1990.

JIMÉNEZ HUERTA, Mariano, *Derecho penal mexicano*, 2º t., México, Porrúa, 6ª ed., 2000.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfino H., *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, México, Porrúa, 2ª ed., 2004.

KANT, Immanuel, *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª reimpresión, 1978.

----- *La metafísica de las costumbres*, Barcelona, Editorial Altaya, 1993.

KANTOROWICZ, Hermann, *La definición del derecho*, México, Colofón, 1994.

KAYE, Dionisio J., *Derecho procesal fiscal*, México, Themis, 4ª ed., 1994.

KELSEN, Hans, *La teoría pura del derecho. Introducción a la problemática del derecho*, México, Editora Nacional, 1981.

- *Teoría general del Estado*, México, Editora Nacional, 1979.
- *Teoría general del derecho y del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.
- *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Madrid, Tecnos, 1995.
- *El Estado como integración. Una controversia de principio*, Madrid, Tecnos, 1997.
- LACLAU, Martín y CRACOGNA, Dante (Comps.), *Teoría general del derecho: sus problemas actuales. Estudios en homenaje a Julio C. Cueto Rúa*, Buenos Aires, Heliasta, 1986.
- LAJOUS, Gloria, *Anatomía de la corrupción*, México, Posada, 1993.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, "La ley de responsabilidades, un código de conducta del servidor público", *Praxis* No. 65, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- *La contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., 1987.
- LAPORTA, Francisco J. y ÁLVAREZ, Silvina (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza, 1ª ed., 1997.
- LARENZ, Karl, *Metodología de la ciencia del derecho*, Barcelona, Ariel, 2ª ed., 2001.
- LARES, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª reimpression, 1978.
- LASSALLE, Fernando, *¿Qué es una constitución?*, Buenos Aires, Siglo Veinte, 1964.
- LASKI, Harold J., *El liberalismo europeo*, México, Fondo de Cultura Económica, 3ª ed., 1961.
- LEGUINA VILLA, Jesús, *La responsabilidad civil de la administración pública*, Madrid, Tecnos, 1970.
- LISZT, Franz von, *La idea de fin en el derecho penal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad de Valparaíso de Chile, 1994.
- LITTLE, Walter y POSADA-CARBÓ, Eduardo (eds.), *Political Corruption in Europe and Latin America*, Institute of Latin America Studies Series, Londres, 1996.
- LÓPEZ PRESA, José Octavio (coordinador), *Corrupción y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1ª ed., 1998.

LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Porrúa, 4ª ed., 1997.

----- *La licitación pública*, México, Porrúa, 1ª ed., 1993.

----- *Ley federal de procedimiento administrativo (Comentada)*, México, Porrúa, 3ª ed., 1999.

MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, Buenos Aires, Heliasta, 1994.

----- *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Madrid, Alianza, 1996.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al estudio del derecho administrativo mexicano*, México, Porrúa, 3ª ed., 2000.

----- *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, México, Porrúa, 5ª ed., 1995.

----- *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, México, Porrúa, 11ª ed., 1993.

----- *Nociones de política fiscal*, México, Porrúa, 2ª ed., 1998.

MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, 4 vols., I (1965), II (1966), III-A (1970) y III-B (1974), México, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus reformas y adiciones*, México, Porrúa, 1ª ed., 2003.

MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, *Obras. I. Obras político-constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M., *Los derechos humanos en el México del siglo XX*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica No. 31, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo (primer curso)*, México, HARLA, 1ª ed. (reimpr.), 1992.

MARX, Carlos, "Crítica del derecho del Estado de Hegel" (1843), pp. 317-438 y "En torno a la crítica de la filosofía del derecho de Hegel", (1843-1844), pp. 491-502, en *Obras fundamentales*, t. I., *Escritos de juventud* (1982), México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1987.

MAYER, Otto, *Derecho administrativo alemán*, 4 t., I (1949), II (1950), III (1951) y IV (1954), Buenos Aires, Depalma (los tres primeros tomos) y Arayú (el último).

- MERKEL, Adolf, *Derecho penal. Parte general*, Buenos Aires, B de F, 2004
- MEZGER, Edmund, *Derecho penal. Parte general (Libro de Estudio)*, México, Cárdenas Editor, 1990.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, barón de La Brède y de, *Del espíritu de las leyes*, 2 vols., Madrid, Sarpe, 1984.
- MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1990.
- MORRIS, Stephen D., *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*, México, siglo XXI, 1992.
- MOSCA, Gaetano, *¿Qué es la mafia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., 2003.
----- *La clase política* (Selec. de Norberto Bobbio), México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., 1984.
- MUSGRAVE, Richard A., *Tratado de la hacienda pública*, Madrid, Aguilar, 1969.
----- *Sistemas fiscales*, Madrid, Aguilar, 1973.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., 1995.
----- *Derecho administrativo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
----- *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1ª ed., 1959.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 2 vols., Editorial Porrúa, 1993.
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de derecho administrativo* (1963), México, Porrúa, 7ª ed., 1997.
- ORTIZ REYES, Gabriel, *El control y la disciplina en la administración pública federal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1ª ed., 1999.
- PALLARES, Eduardo, *¿Qué es una Constitución?*, Fontamara, 1997.
----- *Diccionario de derecho procesal civil* (1952), México, Porrúa, 21ª ed., 1994.
- PEREZNIETO CASTRO, Leonel (Comp.), *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, México, Porrúa, 1987.

PLANIOL, Marce y RIPERT, Georges, *Tratado elemental de derecho civil*, vol. IV, México, Cárdenas Editor, 1991.

POPPER, Karl R., *La lógica de la investigación científica*, Madrid, Tecnos, 1985.
----- *Conocimiento objetivo*, Madrid, Tecnos, 1992.

PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino, *Apuntamientos de la parte general de derecho penal*, México, Porrúa, 14ª ed., 1991.

PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, *Ensayos filosóficos-jurídicos y políticos*, México, Jus, 1977.
----- *Lecciones de filosofía del derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed., 1982.

RABASA, Emilio, *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Editorial Porrúa, 1976.
----- *El artículo 14. Estudio constitucional, y El juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión*, México, Porrúa, 1984.

RAWLS, Jhon, *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, 2ª. ed., 1995.
----- *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., México, 1995.
----- *La justicia como equidad. Una reformulación*, Barcelona, Paidós, 2002.

REYNOSO DÁVILA, Roberto, *Teoría general de las sanciones penales*, México, Porrúa, 1ª ed., 1996.

ROCCO, Alfredo, *La Sentencia Civil. La interpretación de las leyes procesales*, México, Cárdenas Editor, 1993.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Derecho civil mexicano* (1962), t. V. vol, 2, México, Porrúa, 6ª ed., 1995.

ROUSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social (Principios de derecho político)*, Madrid, Sarpe, 1985.

ROXIN, Claus, *Teoría del tipo penal*, Buenos Aires, Depalma, 1979.

RUIZ MANTECA, Rafael, HERNÁNDEZ OLIVENCIA, Antonio Rafael y FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier, *Introducción al derecho y derecho constitucional*, Madrid, Trotta, 1994.

SABINE, Geroge H., *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.

SAVIGNY, Friedrich Karl von, *Metodología jurídica*, Buenos Aires, Depalma, reimpr., 1994.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *Los medios de impugnación en materia administrativa. Recursos administrativos, juicio de nulidad y amparo. Doctrina, jurisprudencia y formularios*, México, Porrúa, 1ª ed., 1997.

SANTIAGO TAWIL, Guido, *La responsabilidad del Estado y de los magistrados y funcionarios judiciales por el mal funcionamiento de la administración de justicia*, Buenos Aires, Depalma, 2ª.ed., 1993.

SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo (Parte general)*, 2 t., Montevideo, s.e., 1974.

SCHMITT, Carl, *Teoría de la constitución*, México, Editora Nacional, 1981.

----- *La defensa de la constitución*, Madrid, Tecnos, 1983.

----- *El concepto de lo político*, Buenos Aires, Folios Ediciones, 1984.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, México, Porrúa, 17ª ed., 1995 y 1996.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando (Coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Felipe Tena Ramírez*, México, Porrúa, 1ª ed., 1999.

----- *Estudios jurídicos en homenaje a Ignacio Burgoa Orihuela*, México, Porrúa, 1ª ed., 2004.

SHAFRITZ, Jay M. y HYDE, Albert C., *Clásicos de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Universidad Autónoma de Campeche, 1ª ed., 1999.

SOBERANES FERNÁNDES, José Luis (Comp.), *Tendencias actuales del derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 2001.

----- y FIX-ZAMUDIO, Héctor (Comp.), *El derecho en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1996.

----- y OROZCO HENRÍQUEZ, J. de Jesús (Coord.), *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984.

STRAUS, Leo y CROPSEY, Joseph (Comp.), *Historia de la filosofía política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

TARELLO, Giovanni, *Cultura jurídica y política del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª. ed., 1995.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 16ª ed., 1978.

----- *Leyes fundamentales de México 1808-1992*, México, Porrúa, 1992.

THUR, Andreas Von, *Derecho civil. Parte general*, Puebla, O. G. S. Editores, 1999.

UGALDE, Luis Carlos, *El poder fiscalizador de la Cámara de Diputados en México. El control de las finanzas públicas*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1996.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y PETRÓLEOS MEXICANOS, *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas 1998.

VALDÉS S., Clemente, *El juicio político. La impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión*, México, Coyoacán, 2ª. ed., 2000.

----- *La constitución como instrumento de dominio*, Ediciones Coyoacán, 2ª ed. corregida, México, 2000.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, *Nuevo derecho administrativo*, México, Porrúa, 1ª ed., 2003.

VARGAS, Eduardo, *El manual de los corruptos*, México, Plaza y Valdez, 1997.

VARIOS AUTORES, *Introducción al derecho mexicano*, 2 t., México, Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, La Gran Enciclopedia Mexicana (LGEM), 2ª ed., 1983.

----- *La ciencia del derecho durante el Siglo XX* (1998), México, Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª ed., 1998.

----- *Teoría de la constitución*, México, Porrúa, 1ª ed., 2003.

----- *Estudios jurídicos en honor de Raúl F. Cárdenas*, México, Porrúa, 1ª ed., 1983.

----- *Conceptos dogmáticos y teoría del derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

----- *Estudios sobre la Filosofía del derecho de Hegel*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectivas de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed., 1991.

VERA ESTAÑOL, Jorge, *La evolución jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª ed., 1994.

VILLORO, Luis, *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpr., 1998.

VILLORO TORANZO, Miguel, *Las relaciones jurídicas*, México, Jus, 2ª ed., 1976.

----- *Lecciones de filosofía del derecho*, México, Porrúa, 2ª ed., 1984.

----- *Teoría general del derecho*, México, Porrúa, 1989.

VIÑAS MEY, Carmelo, *El régimen jurídico y la responsabilidad en la América indiana*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

WEBER, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Madrid, Sarpe, 1984.

----- *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, La Pléyade, 1977.

----- *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 7ª reimpr., 1984.

WELZEL, Hans, *Derecho penal alemán. Parte general*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1997.

----- *Estudios de derecho penal*, Buenos Aires, B de F, 2003.

WOLFF, Jonathan, *Filosofía política. Una introducción*, Barcelona, Ariel, 1ª ed., 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Tratado de derecho penal. Parte general*, 5 vols., México, Cárdenas Editor, 1988.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 1995.

ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría general del Estado. Ciencia de la política*, México, Porrúa, 2ª ed., 1989.

LEGISLACIÓN:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Penal Federal.

Código Civil Federal.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria

Ley federal de procedimiento contencioso administrativo

Ley federal de responsabilidad patrimonial del Estado

Ley de expropiación

Ley general de bienes nacionales

Ley Orgánica del Congreso General
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Decreto del Presidente Benito Juárez publicado en el Diario Oficial del Gobierno Supremo de la República el sábado 12 de noviembre de 1870 (“Ley Juárez” de Responsabilidades).

Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del 17 de junio de 1896 (“Ley Díaz” de Responsabilidades).

Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial del 21 de febrero de 1940.

Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial del 4 de enero de 1980.

DICCIONARIOS:

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Diccionario de Política* (1976), Siglo Veintiuno Editores, México, 1984.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo* (1984), Editorial Porrúa, México, 1992.

CAPITANT, Henri (Director), *Vocabulario jurídico* (1930), Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1986.

COUTURE, Eduardo J., *Vocabulario jurídico. Con especial referencia al derecho procesal vigente uruguayo* (1976), Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1991.

DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho* (1965), Editorial Porrúa, México, 1981.

ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense. Con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel* (1837), Coedición de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Estudios

Parlamentarios Eduardo Neri, LV Legislatura, H. Congreso del Estado de Guerrero, México, 1998.

FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio, *Diccionario de derecho público. Administrativo, Constitucional, Fiscal*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1981.

HERRERA LLORENTE, Víctor-José, *Diccionario de expresiones y frases latinas* (1980), Editorial Gredos, Madrid, 1995.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS (Varios autores), *Diccionario Jurídico Mexicano* (Cuatro Tomos) (1984), Editorial Porrúa-Universidad Nacional de México, México, 1992.

OSSORIO Y FLORIT, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1995.

PAVÓN VASCONCELOS, Francisco, *Diccionario de derecho penal (Analítico-sistemático)* (1987), Editorial Porrúa, 2ª ed., México, 1999.

SILLS, David L., *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales* (1968), Editorial Aguilar, Madrid, 1977. (En especial el artículo "Responsabilidad", de GABLENTZ, O. H. V.D., T. 9.)

DICCIONARIOS DE LA LENGUA ESPAÑOLA:

CASARES, Julio, *Diccionario ideológico de la lengua española* (1959), Editorial Gustavo Gili, 2ª ed., Barcelona, 1982.

CORRIPIO, Fernando, *Gran diccionario de sinónimos. Voces afines e incorrecciones* (1974), Editorial Bruguera, México, 1977.

- *Diccionario etimológico general de la Lengua Castellana* (1973), Editorial Bruguera, Barcelona, 1984.

- *Diccionario de ideas afines*, Editorial Herder, 6ª ed., Barcelona, 1997.

COROMINAS, Joan, *Breve diccionario etimológico de la Lengua Castellana* (Tercera edición), Editorial Gredos, Madrid, 1983.

MARTÍNEZ DE SOUSA, José, *Dudas y errores de lenguaje* (1974), Editorial Bruguera, Barcelona, 1974.

MOLINER, María, *Diccionario de uso del Español* (Segunda edición), Editorial Gredos, Madrid, 1998.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española* (21ª y 22ª

ed.), Madrid, Espasa Calpe.

SECO, Manuel, *Diccionario de dudas y dificultades de la lengua española* (1961), Editorial Aguilar, Madrid, 1973.