

IX. SERVIDORES PÚBLICOS	255
1. Antecedentes históricos	257
A. La ley de Juárez de 1870	261
B. La ley de 1896	262
C. La Constitución Política de 1917	263
D. La ley de febrero de 1940	264
E. Ley de responsabilidades de 1979	264
2. Reformas constitucionales de 1982	266
3. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	272

IX. SERVIDORES PÚBLICOS

Con frecuencia se ha dicho que la corrupción generalizada de los servidores públicos ha contribuido a agudizar los efectos de la crisis accentuada desde la administración de José López Portillo. Aun cuando la corrupción no es un elemento nuevo de nuestro sistema gubernamental, cobró un matiz tan relevante que ha sido necesario buscar soluciones que de alguna manera disminuyan la creciente corrupción.

Estas medidas tienden a promover una nueva conducta social en busca de mayor respeto de la sociedad hacia sí misma y que permita reorientar la actividad política y administrativa del poder público al principio de legalidad.

El presente capítulo trata de señalar los alcances constitucionales y prácticos del programa de renovación moral propuesto por Miguel de la Madrid. En el análisis del mismo, respecto de la sociedad y de sus instrumentos jurídicos presentaremos una breve reseña histórica en la que se observa el interés de nuestros gobernantes para dar un tratamiento general al problema de la corrupción y revertir las consecuencias negativas de la misma, y así diferenciar las características peculiares de los distintos ordenamientos jurídicos que rigieron este sistema de responsabilidad a lo largo de nuestra historia.

Asimismo, incluimos las reformas constitucionales en lo que se refiere al régimen jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos, además del cambio de la denominación de funcionarios por servidores públicos.

En lo que respecta a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos²¹⁰ analizaremos los sujetos y los tipos de responsabilidad que la misma ley regula, así como las sanciones a las que están asociados.

De su aplicación señalaremos los órganos competentes y el respectivo proceso aplicativo. Además de mostrar la importancia que tiene el sistema de responsabilidad de los servidores públicos como instru-

²¹⁰ *Diario oficial* del 31 de diciembre de 1982.

mento preciso para controlar la conducta de quien ha sido escogido con la finalidad de desempeñar un cargo público. Establecemos que por la naturaleza de las funciones que desempeña el servidor público, éste tiene mayor obligación de cumplir honesta y cabalmente su compromiso en virtud de la confianza depositada en él, pues de su actuación depende la satisfacción adecuada y oportuna de los intereses de la comunidad y el buen funcionamiento de la administración pública.

En el inicio de su sexenio, el presidente De la Madrid plantea la necesidad de adecuar el marco jurídico de las responsabilidades públicas a las transformaciones del país. Propuso contar con un marco jurídico que respondiera a la realidad social bajo la rectoría del Estado, con todas sus consecuencias en la distribución de sus responsabilidades.

Las leyes vigentes sobre responsabilidad de los funcionarios habían sido desvirtuadas por la realidad y no ofrecían bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción. Las bases constitucionales resultaban insuficientes para garantizar que la función pública se subordinara al interés particular.

El presidente de la República, Miguel de la Madrid, promovió una reformulación del título IV constitucional que comprende los artículos: 22 y 73, fracción VI, base 4a.; 74, fracción V; 76, fracción VII, 94, 97, 127 y 134. El 28 de diciembre de 1982 se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución; posteriormente el 31 de diciembre se publicó en el *Diario oficial* la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual entró en vigor al día siguiente.

Establecer un régimen adecuado de responsabilidad para aquellos que desempeñan una función pública, ha sido una preocupación constante de todo Estado, para evitar el abuso del poder.

El hombre ha buscado someter su voluntad a la autoridad pública desde distintas épocas y lo ha hecho por distintas razones, entre los principales supuestos encontramos:

"Primeramente, que su voluntad concurra en la integración de la autoridad pública..."

"Segundo término, que él mismo tenga la posibilidad de participar en el ejercicio de dicha autoridad y que..."

"Finalmente, los propósitos de acción de la autoridad sean la satisfacción de las necesidades colectivas, el mantenimiento de la paz social y protección, frente a eventuales agresiones exteriores."²¹¹

²¹¹ Osornio Corres, F. Javier, "Nuevo marco constitucional de responsabilidades

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Se podría considerar a partir de la organización precolombina del pueblo náhuatl que, con base en normas consuetudinarias, señalaba penas a jueces recaudadores, cuando incumplían sus obligaciones y lesionaban a la comunidad en el ejercicio de la función pública que se les encomendaba.

De lo anterior se deduce que se exigía un fiel cumplimiento a los representantes del Estado de los deberes impuestos por el ejercicio de la función pública. "La estructura política de la nación Azteca la identificaba como una monarquía teocrática-militar, en la que privaron las más severas normas sancionadoras, que se aplicaban tanto a gobernantes como gobernados."²¹² La funcionalidad de este sistema radicaba en que los pueblos sometidos eran realmente controlados y subyugados a las normas sancionadoras junto a los jueces recaudadores.

Esta estructura de control y dominación política, económica y social de la época precolombina fue modificada por la dominación española.

Al establecerse el primer ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, en el que ocupó el cargo de alcalde y justicia mayor de la Nueva España, se trataba de adaptar la organización político-administrativa española a nuestro país. Esta justicia mayor que se impartía era en representación del rey de España, como máxima autoridad legislativa, política, administrativa y judicial con sede en la Nueva España. Es importante señalar que esta institución trató de mantener informados a los reyes además de tratar de evitar los vicios que surgieron por ser una administración a distancia.

Como dato histórico es necesario señalar que "el juicio de residencia nació en España, en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica; al nombrarse a Nicolás de Ovando, gobernador de las Indias, recibió instrucciones para efectuar residencia a su antecesor, Francisco Bobadilla, con este acto quedó establecido el juicio en cuestión".²¹³

El juicio de residencia tenía como finalidad tratar que las disposiciones de la Corona Española, legales, administrativas o políticas, fueran debidamente cumplidas y, por otra parte, que sus funcionarios

de los servidores públicos", en *Bases constitucionales de la renovación nacional*, México, Porrúa, 1987, p. 34.

²¹² Ruiz Massieu, José Francisco (comp.), *Servidores públicos y de sus nuevas responsabilidades*, México, INAP, 1984, p. 17.

²¹³ Cárdenas, Raúl, *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982, p. 13.

pudieran actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el desempeño de sus funciones.

"Esta combinación de intereses procuraban un equilibrio en la administración, la cual beneficiaba a el Estado español, el funcionario propiamente dicho y el pueblo americano, hicieron del juicio de residencia una verdadera institución popular, que en su época sirvió para evitar, en lo posible, los males propios de una administración compleja y variada, que actuaba lejos de los órganos competentes originares."²¹⁴

La constitución de Cádiz contuvo disposiciones sobre esta materia y los antecedentes patrios del México independiente, como ordenamientos jurídicos, proyectos de ley, votos particulares de legisladores y programas de partidos políticos, jugaron a lo largo de nuestra historia un papel importantísimo en la pretensión de controlar la actuación de quienes desempeñan cargos públicos, vigilando el cumplimiento de sus obligaciones, castigando a quienes han faltado a ellas. Las leyes de responsabilidad que han regulado esta materia son: en el México independiente la Constitución de 1824 y en la Constitución de 1857, a partir de la cual se expiden la ley de Juárez en 1870 y la ley de 1896 durante el régimen del general Porfirio Díaz. Posteriormente, durante la vigencia de la Constitución de 1917, el país ha conocido tres ordenamientos jurídicos distintos: la ley de Cárdenas de 1940, la ley de 1979 y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

Una de las exigencias de la vida social, no sólo es sujetar los actos de la autoridad a normas de competencia que le permitan al gobernado conocer las limitaciones legales del poder público y defender su esfera particular de libertades jurídicas, sino además que el servidor público rija su conducta por un código, cuyo contenido y naturaleza sean reconocidos y acatados voluntaria y espontáneamente por él.

Al respecto, hemos señalado ya en otro lugar que "la función pública no es un privilegio, ni un botín... Implica la responsabilidad del funcionario por servir a la sociedad que mantiene y sostiene a un gobierno determinado. La función pública es, finalmente, una de las más elevadas responsabilidades sociales".²¹⁵

De ahí que el servidor público, reiteramos, por la naturaleza de sus funciones y su contacto con la "cosa pública", tiene mayor obligación de cumplir honesta y cabalmente su función.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 15.

²¹⁵ Osornio, *op. cit.*, p. 5.

El concepto de “servidor público”, consagrado en el título cuarto constitucional, encuentra sus más remotas raíces en los albores de nuestra lucha independentista, pues su significado moderno parece partir del pensamiento de Morelos, puesto que el Congreso de Chilpancingo de 1812 le otorgó el título de Alteza al insurgente, mismo que no quiso aceptar, tomando con modestia el título de “Siervo de la Nación”.

Una vez concluidas las luchas intestinas por la Independencia, el legislador se propuso sentar las bases jurídicas del gobierno de México independiente, y dentro de la difícil tarea de la reconstrucción de la joven nación, mereció especial atención el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos.

A partir de la Constitución de 1824, la influencia del sistema político estadunidense en el texto de la ley fundamental es decisiva, aunque dicha influencia resultó difícil de aprovechar, toda vez que el juicio político en Estados Unidos de América o “impeachment” a cargo del Congreso de la Unión, tenía una tradición de muchos siglos, siendo de naturaleza distinta al juicio de residencia de la legislación española.

Así, la Constitución de 1824 establecía las altas investiduras del sistema federal que podían ser sujetas de responsabilidad, señalándose al propio presidente de la federación, quien podía ser responsable de delitos de traición a la independencia nacional, a la forma establecida de gobierno, y por cohecho y soborno, cometidos durante el tiempo de su encargo, así como por impedir la celebración de elecciones para cualquier puesto de elección popular o impedir el ejercicio de las facultades que a las cámaras correspondían.

También se señalaba la responsabilidad de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y de los secretarios de despacho, por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos y los gobernadores de los estados, por infracción a la Constitución federal, leyes de la unión, u órdenes del presidente de la federación, que no fuese manifestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la unión.

Si bien hay poco de importancia que decir con relación al sistema de responsabilidades prevaleciente en nuestro país hasta antes de la vigencia de la Constitución de 1857, cabe señalar que a partir de la Constitución de 1824, el sistema de responsabilidades adquirió las características político-jurídicas que con el tiempo se irían desarrollando; así, podemos identificar los siguientes elementos:

- a) una estructura federal,
- b) un procedimiento bi-instancial,
- c) se refiere sólo a los altos funcionarios de la federación,
- d) se refiere a los gobernadores cuando violen la Constitución o las leyes generales de la unión.

No obstante que en el periodo comprendido entre las constituciones de 1824 y 1857 no hubo ordenamiento jurídico específico que regulara la responsabilidad de los altos funcionarios de la federación, sí se desarrollaron ideas muy claras acerca de la responsabilidad de éstos; así, en el primer cuarto de siglo pasado, José María Luis Mora expresaba: "Cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios, en especial de los altos funcionarios, no es para aludir a un fuero o privilegio que los libere si cometan delitos comunes —robos, lesiones, homicidios, etcétera—, sino porque independientemente de las penas que por tales motivos deban sufrir, hay una necesidad social distinta que atender: que el funcionario torpe, incompetente, arbitrario, negligente, pueda ser separado del cargo que alcanzó por elección o nombramiento."²¹⁶

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, se formularon dos leyes sobre responsabilidades de los altos funcionarios. La primera de ellas, que es a su vez el primer ordenamiento jurídico de esta materia en la historia de nuestro país, fue expedida en 1870, bajo la presidencia de Benito Juárez, y la otra en 1896, durante el régimen del general Porfirio Díaz.

La Constitución de 1857, al igual que su predecesora, la de 1824, también acusó la influencia de la constitución y del sistema estadounidense, pues probablemente los constituyentes de 1857 conocieran no sólo el texto de la constitución de Filadelfia, sino también la doctrina política que anima ésta, como *El federalismo*, obra clásica del pensamiento político estadounidense, así como los escritos políticos de Alex Hamilton, Santiago Madison y Juan Jay; sin embargo, se presume esta influencia pues no existen elementos objetivos o documentales para afirmarlo categóricamente. Esto parece corroborarlo Antonio Carrillo Flores, al referir que Hamilton sólo fue citado una vez de manera marginal en las discusiones de 1857, cuando se trató de un asunto muy concreto: las responsabilidades de Antonio Santa Anna.

²¹⁶ Carrillo Flores, Antonio, "La responsabilidad de los altos funcionarios de la federación", *Revista mexicana de justicia*. Procuraduría General de la República, núm. 16, vol. III, enero-febrero de 1982.

Como dato importante, es de señalarse que la Constitución de 1857 suprimió el procedimiento bi-instancial, al desaparecer el senado, haciendo de todo el Congreso de la Unión, el órgano de acusación para los altos funcionarios, encargándose a la Suprema Corte de Justicia la misión de fungir como jurado de sentencia, siendo Ponciano Arriaga, presidente de la comisión redactora del proyecto de la Constitución, quien acertadamente tradujo la locución inglesa "impeachment", por "juicio político", aunque en los debates que rodearon al proyecto se perdió dicha expresión adoptándose de manera genérica la expresión más ambigua de responsabilidad.

La Constitución de 1857 estableció la responsabilidad de: los diputados federales, los ministros de la Suprema Corte, las secretarías de despacho, los gobernadores de los estados y el presidente de la República. Felipe Tena Ramírez narra que en el constituyente de 1857 la comisión de constitución no incluyó a los funcionarios locales entre los enumerados en el título relativo a responsabilidades, pero que en la discusión cambió la idea de considerar a los gobernadores como agentes de la federación, y ello influyó para que, después de enconados debates, se aceptara, contra el parecer de la comisión, la responsabilidad de los gobernadores de los estados por infracción a la Constitución y leyes federales.²¹⁷

A. La ley de Juárez de 1870

La ley de Juárez en su artículo 1º, establecía que: "son delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación: el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano representativo, federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de las garantías individuales, y cualquier infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad"; y definía, en su artículo 2, la falta oficial como la infracción a la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia.

Los gobernadores de los estados sólo incurrian en responsabilidad federal por omisión o inexactitud, en lo relativo a los deberes que les imponía la Constitución o leyes federales.

En cuanto a las sanciones que se prescribían, destacan la destitución y la inhabilitación para obtener el mismo u otro encargo o empleo de

²¹⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 20a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 567.

la federación, por un tiempo que no bajaría de cinco ni excedería de diez años, con las que se castigaba a los funcionarios que cometieran delito oficial. En cuanto a la mera falta, ésta se castigaba con la suspensión e inhabilitación por un tiempo que no bajaría de un año ni excedería de cinco.

El análisis de penalidad que establecía la ley de Juárez, resulta interesante, pues demuestra las sanciones como las que prescribe el actual artículo 113 constitucional, y la vigente Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, como la suspensión, destitución o inhabilitación, no son de reciente creación en nuestro sistema jurídico, sino que ya forman parte de la tradición punitiva con la que siempre se ha pretendido castigar la conducta inmoral de quienes detentan el poder público.

La explicación del establecimiento de dichas sanciones se encuentra en que ya en el pensamiento jurídico-político de los liberales del siglo pasado, se comprendía que la naturaleza de estas medidas no sólo correspondían a una finalidad sancionadora, sino también preventiva, al alejar temporalmente del servicio público a quienes no poseían la calidad individual y la condición moral para asegurar su buen desempeño en las tareas públicas encomendadas.

B. *La ley de 1896*

La segunda ley relativa a las responsabilidades de los altos funcionarios de la federación, que se decreta bajo la vigencia de la Constitución de 1857, es la ley de 1896. En relación con ella, Antonio Carrillo Flores nos dice que, a diferencia de la ley de Juárez, no define el delito oficial, aunque es muy minuciosa para regular los procedimientos, tanto tratándose de delitos del orden común como de los oficiales.

Varios datos son comunes en ambas leyes:

- a. Se refieren sólo a los altos funcionarios de la federación y a los gobernadores y diputados locales, cuando violen la Constitución o las leyes federales.
- b. La condena por delito oficial no impide la acusación posterior si el funcionario con sus actos u omisiones ha cometido un delito común.
- c. La responsabilidad por delito oficial solamente puede exigirse durante el tiempo en que el funcionario esté en ejercicio de su encargo y durante el año posterior.

d. No puede otorgarse al condenado por delito oficial la gracia del indulto.²¹⁸

C. La Constitución Política de 1917

El Constituyente de 1917 realmente introdujo pocos cambios en el sistema de responsabilidades, en relación con la Constitución de 1857. Entre ellos cabe señalar la inclusión, de los funcionarios susceptibles de incurrir en responsabilidad, nuevamente a los senadores, consecuencia inevitable por la creación del senado de la República, lo cual determinó que las causas que se entablaran en contra de los altos funcionarios, se desahogarían a través del sistema bi-instancial, correspondiéndole a la Cámara de Diputados erigirse en gran jurado si la acusación fuese por delito común, en tanto que tratándose de los delitos oficiales conocería el senado, erigido en gran jurado, previa acusación de los diputados. El nuevo sistema bicameral vino a restarle fuerza a la Suprema Corte de Justicia que, de acuerdo con la Constitución anterior, fungía como jurado de sentencia.

La Constitución de 1917 siguió contemplando a los gobernadores de los estados, incluyó además a los diputados de las legislaturas locales, como responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales y agregó al procurador general de la República.

Con relación a los cambios que introdujo la Constitución de 1917, Antonio Carrillo Flores nos dice que: "El Congreso nunca ha tramitado un juicio político contra un alto funcionario, aunque sí autorizaciones de la Cámara de Diputados para enjuiciar a miembros del Congreso e incluso a removerlos, pero sin juicio formal (caso típico en que nuestra Constitución real se separa de la Constitución escrita)".²¹⁹

La Constitución de 1917 establece que el Congreso de la Unión expedirá, a la brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la federación y del distrito y territorios federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso.

Así, dentro de esta competencia que le otorga la Constitución al constituyente permanente para expedir leyes acerca de responsabilidades de funcionarios y empleados públicos, tenemos que durante la

²¹⁸ Carrillo Flores, *op. cit.*, p. 17.

²¹⁹ *Ibidem.*

vigencia de la actual Constitución se han expedido tres ordenamientos sobre la materia, los de 1940, 1979 y 1982.

D. *La ley de febrero de 1940*²²⁰

La primera ley de la materia bajo la vigencia de nuestra actual Constitución, hizo una enumeración extraordinariamente extensa y casuista en sus 72 fracciones, en las que se describían los delitos oficiales que podían ser imputados a funcionarios o empleados públicos sin fuero constitucional. Desgraciadamente, la técnica legislativa empleada en este ordenamiento fue deficiente, pues algunas de las conductas materiales eran a su vez objeto de regulación por el Código Penal. Esto trajo como consecuencia que ilícitos muy graves cometidos por servidores públicos no pudieran perseguirse sino dentro del año siguiente al que dejaran su encargo, toda vez que por el conflicto suscitado con el Código Penal, devino en un ordenamiento absolutamente carente de eficacia.

Pero también es de reconocer en la ley de 1940, que este ordenamiento contempló por primera vez una figura jurídica que ha venido desarrollándose hasta la fecha y, con el tiempo, se espera que los mecanismos de su control, prevención y sanción, constituyan instrumentos más precisos y objetivos para detectar la conducta ilícita y desleal en el servicio público. Esta figura es la del "enriquecimiento inexplicable", pues con él se pretendía que cualquier funcionario durante el tiempo de su encargo o al concluirlo, podía ser sujeto de investigación en su patrimonio, incluido el de su cónyuge, si éste excedía notoriamente sus posibilidades económicas, presumiéndose con ello su actuación inmoral en el servicio público. El enriquecimiento inexplicable se estructuró como delito formal y no por resultado, configurándose éste lisa y llanamente por la falta de explicación o justificación de la riqueza del servidor público.

E. *Ley de responsabilidades de 1979*

La ley de 1979 establecía que los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal, eran responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo, así como los senadores y diputados

²²⁰ *Diario oficial* del 21 de febrero de 1940.

al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho y el procurador general de la República.

Además, establecía que los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaciones locales, eran responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, por los delitos y faltas tipificadas en esta ley.

El artículo 3º de la ley, definía los delitos oficiales como los actos u omisiones de los funcionarios y empleados de la federación o Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Es digno de señalarse, con relación a este artículo en el que se enumeran los delitos oficiales, que todos ellos son de naturaleza política, como el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno representativo y federal; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de funciones y varios más.

El artículo 4º, a su vez, definía las faltas oficiales como las infracciones que afectaren de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trascendieran al funcionamiento de las instituciones y del gobierno.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podía exigirse durante el periodo en que el funcionario ejercía su encargo o un año después.

Esta ley, al igual que su predecesora, consagró el sistema bicameral, siendo la Cámara de Diputados quien conociera de las acusaciones o denuncias por delitos y faltas oficiales de los legisladores federales, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de despacho y el procurador general de la República, en calidad de jurado de acusación, y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia.

La ley establecía que los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal que no gozaran de fuero, serían juzgados por un "jurado popular", con lo cual reproducía el sistema de su predecesora, no obstante que esta institución del "jurado popular", a pesar de los esfuerzos legislativos para arraigarla en nuestro sistema jurídico, nunca ha operado con eficacia.

También se regulaba la investigación del patrimonio de los funcionarios y empleados públicos, cuando se presumía fundadamente el enriquecimiento inexplicable, si la riqueza detentada por el servidor público o por interpósita persona, sobrepasaba notoriamente a sus po-

sibilidades económicas, tomándose en cuenta sus circunstancias personales y a la cuantía de dichos bienes. En este caso, el Ministerio Público, fuese de oficio o por denuncia, investigaba la procedencia de dichos bienes, efectuándose el aseguramiento de aquellos bienes cuya legítima procedencia no hubiese podido justificar debidamente el funcionario o empleado investigado.

El análisis realizado hasta este momento de los antecedentes históricos legislativos de nuestro actual sistema de responsabilidad, si bien breve, no por eso deja de ser ilustrativo, pues como hemos podido observar, la semilla del sistema que sembró la Constitución de 1824, pasando por la de 1857 con sus dos leyes de responsabilidades y la Constitución vigente con las leyes de 1940 y 1979, de las que ya hemos hablado, proporcionan la idea de que el sistema de responsabilidades en nuestro país ha sido objeto de un proceso histórico de perfeccionamiento y adaptación a las necesidades y desarrollo de la sociedad, para lograr un servicio público digno y eficiente. Si bien hemos visto cambios de un ordenamiento a otro, ellos se inscriben dentro de ese proceso histórico aludido, y en el que el Estado de derecho es concepto fundamental no como algo acabado, sino como un hacer histórico permanente.

2. REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1982

El Constituyente de Querétaro en su título IV, ideó un sistema de responsabilidad, en el cual hasta 1982 recibió pocas modificaciones. Dicha regulación constitucional estuvo primero reglamentada por la ley de Cárdenas, de 1939 y posteriormente, por la ley de 1980. Estos dos textos legislativos presentan grandes similitudes. Ambos establecen un sistema de responsabilidad dirigido, principalmente, a los "altos funcionarios de la federación y a los de los estados".

Respecto al título constitucional relacionado con la responsabilidad de los servidores del Estado, sufrió las siguientes modificaciones: la primera, en 1928 (*Diario oficial* del 20 de agosto), la de 1944 (*Diario oficial* del 21 de septiembre) y una tercera de 1974 (*Diario oficial* del 8 de octubre). Todas ellas en el artículo 111 y con el propósito principal de regular procedimientos de remota aplicación.

Las reformas realizadas a la Constitución en 1982 considera que no debe hacer diferencias de ninguna especie y deben estar sujetas a responsabilidades, en el desempeño de su función, cargo o comisión, en

igualdad de condiciones, todas aquellas personas que participan del ejercicio de la función pública, sin importar su rango o jerarquía.

Por lo que el punto de partida de estas reformas es el reconocimiento crítico de la existencia de la corrupción en la vida nacional y tratar de inducir a través del proceso de renovación moral por vía del derecho y prevención, el control de la misma. En donde la corrupción es atacada de manera global, a través de instrumentar medidas preventivas y correctivas, que pueden tener mejores efectos, en vez resolverlo con medidas represivas cuyo alcance es limitado y difícil de evaluar.

Entendemos como corrupción de ejercicio de poderes a “cualquier práctica que desvíe al gobernante o a un gobierno en su conjunto, del estricto cumplimiento de su mandato social”.²²¹

En este sentido, en el Estado de derecho, a la ley le corresponde estipular el contenido y alcance del mandato social, determinándose así el principio de legalidad. Por lo tanto, el no cumplimiento del mandato social implica una conducta corrupta, que atenta contra el orden jurídico vigente.

En nuestra opinión, dicha ya en otro lugar, “la corrupción social avanza a una velocidad mayor que la capacidad represiva del orden jurídico, permitiendo el surgimiento de conductas sociales tanto de la sociedad política, como de la civil, que escapan al castigo de la ley”.²²²

Aquí reconocemos que la corrupción involucra tanto a la sociedad política como a la civil, ya que para subsistir una, se necesita de la otra. Es decir, es un mal generalizado, “un hábito al que recurren la mayor parte de los individuos, en una sociedad”.²²³

La ventaja de la corrupción es su funcionalidad, en donde se obtienen beneficios fácilmente, sin tener que realizar todo el proceso legal o encontrarse con la total prohibición, además del beneficio individual.

El sustento de esta corrupción generalizada tiene su propia normatividad que va generando su práctica habitual. Es decir, la corrupción genera, de manera consuetudinaria, sus propios códigos de conducta, que funciona paralelamente al derecho positivo generado por las instituciones sociales. Y subsiste justamente por su funcionalidad.

Durante el sexenio de José López Portillo se publicó la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados (*Diario*

²²¹ Osornio Corres, *op. cit.*, p. 6.

²²² *Ibid.*, p. 8.

²²³ *Ibidem*.

oficial del 4 de enero de 1980), que en lugar de prevenir permitió una corrupción generalizada, que amenazó con la pérdida de la legitimidad. Convirtiéndose en una práctica cínica, a todos los niveles, y difícil de contener.

Por tal virtud, Miguel de la Madrid, durante su campaña política, como programa de su gobierno encontró necesario convertir a la renovación moral como un pilar del plan nacional de desarrollo 1983-1988. Al respecto, en el documento se expresa que “la renovación moral, como responsabilidad real que tiene todo mexicano frente al bien general de la nación, es una actitud con la cual cada individuo y cada grupo social reconoce que la nación es una empresa ética y ratifica su lealtad a los intereses de la República... en este sentido, el gobierno es el primero en quedar obligado a establecer nuevos patrones de conducta”.²²⁴

Para el gobierno, la renovación moral, “en su expresión práctica equivale al perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del Estado, la mejor regulación de las responsabilidades de los servicios públicos y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la administración”.²²⁵

Una vez establecida la línea política y moral de la nueva administración, es indispensable elevarla a nivel constitucional, presentando una iniciativa para reformar el título IV de la Constitución y la posterior iniciativa de la ley reglamentaria de dicho título.

En vista de la aprobación de la ley, hubo de reformarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear una dependencia encargada de vigilar, evaluar y asegurar la aplicación de la política de renovación moral: la Secretaría de la Contraloría General de la Nación. Se reformaron las leyes de obras públicas (*Diario oficial* del 13 de febrero de 1985), tanto nacionales como locales, la de adquisiciones y la de bienes nacionales (*Diario oficial* del 8 de febrero de 1985), se adecuaron los códigos Penal y Civil, así como todas las constituciones y leyes locales que contravinieran a las reformas constitucionales.²²⁶

Al promulgarse el nuevo marco constitucional de responsabilidades de los servidores públicos se definen cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servicios públicos: la penal, la civil, la política y la administrativa. Ahora, conforme al principio constitu-

²²⁴ *Plan nacional de desarrollo 1983-1988, cit., pp. 42 y 45.*

²²⁵ *Ibidem.*

²²⁶ *Ibidem.*

cional de que nadie debe ser juzgado por leyes especiales, las responsabilidades penal y civil se rigen por la legislación de la materia correspondiente, así como las otras dos, la política y administrativa, se rigen por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982.

El sistema establecido comprende cuatro modalidades de la responsabilidad:

- a. Responsabilidad civil, que se rige por el tipo de legislación común realizándose modificaciones al Código Civil en materia de feroe común y para toda la República en materia de feroe federal.
- b. Responsabilidad penal, que en aplicación del principio de igualdad ante la ley, está sujeta a la ley penal, sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con feroe, que la declaratoria de procedencia que dicta la Cámara de Diputados. Se realizaron modificaciones al Código Penal, detallando las conductas de los servidores públicos tipificadas como delitos, incluidos nuevos tipos penales como el ejercicio indebido de atribuciones y facultades, la intimidación, el ejercicio abusivo de funciones, el tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito.
- c. Responsabilidad política, derivada de las conductas que afectan a los intereses políticos fundamentales y a un buen despacho y cuya sanción es la destitución e inhabilitación. Al efecto, la Cámara de Diputados se erige en jurado de acusación, instruye el procedimiento y sostiene la causa ante el senado que, erigido en jurado de sentencia, resuelve en definitiva. Como innovación se incluye, entre las conductas que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, la que deteriora las finanzas públicas y afecta la buena marcha administrativa, es decir, 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" (artículo 7, fracción VIII).
- d. Responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia necesaria para el buen servicio público. La misma, es independiente de la naturaleza penal, civil o laboral.

Son sujetos de esta ley los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y las personas que manejan o apliquen recursos económicos federales, de conformidad con el artículo 2 de la misma ley. Consecuentemente, se reputarán

como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal en el Distrito Federal.

En este artículo constitucional se incluye a diputados y senadores al Congreso de la Unión y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación, a los secretarios de despacho, al procurador general de la República, al jefe del Departamento del Distrito Federal, al procurador de justicia del Distrito Federal, magistrados de circuito, jueces de distrito y jueces del fuero común.

En el artículo 109 se precisa la naturaleza de las responsabilidades de los servidores públicos que establece la forma en que se exigirá la responsabilidad penal, derivada del enriquecimiento ilícito.

El mismo artículo señala que todos los estados dentro del ámbito de sus respectivas competencias deberán expedir la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, este precepto indica las sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de los actos propios de su empleo, cargo o comisión.

El procedimiento para sustanciar el juicio a fin de exigir la responsabilidad política, así como la definición y el establecimiento de la naturaleza de las sanciones que en dicho procedimiento se podría aplicar, se determinan en el artículo 110.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. En lo que respecta a la aplicación de estas sanciones, la Cámara de Diputados procederá a la acusación del servidor público ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de miembros presentes de dicha cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo, y con audiencia del inculpado. Una vez que conoce de la acusación, la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente, mediante resolución de dos terceras partes de los miembros presentes en sesión una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de ambas cámaras son inatacables. En el artículo 111 la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes, si se procede o no penalmente contra

los sujetos señalados en dicho precepto. De su solución depende si el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes, o continúe su curso y cuando el inculpado haya cumplido el plazo de su encargo o comisión responda de sus delitos.

En el artículo 113 se determinan las sanciones administrativas en las que podrán incurrir los servidores públicos, así como los procedimientos para aplicarlas. Finalmente en el artículo 114 se fijan los plazos para que opere la prescripción y así, exigir las responsabilidades correspondientes a los servidores públicos.

La nueva versión del título IV supera la distinción de categorías entre las distintas personas que prestan sus servicios al Estado, sometiendo a todos el mismo régimen de responsabilidades, sin más distinciones que la consideración que el tipo de acto violatorio de la ley en que incurran, el tipo de falta que cometan y la consideración del hecho de estar sujetos a una protección constitucional especial (inmunidad y fuero constitucional). Lo cual quiere decir que la verdadera distinción constitucional, ya no es el tipo o calidad del sujeto, sino el tipo de acto que se comete y el estatuto de la función que el sujeto desempeña retomando la igualdad ante la ley.

Con respecto al juicio político explicaremos que se sustancia ante el Congreso de la Unión y dependiendo de cada caso, el presunto responsable se pone a disposición de las autoridades del fuero común, después de haber cumplimentado los mecanismos de protección.

Dichos mecanismos tienen por objeto permitir mayor eficacia en el desempeño de la función encomendada y no la impunidad de los servidores del Estado ante cualquier atentado o violación de la ley con el fuero constitucional y a la inmunidad que son inherentes a ciertos cargos de elección popular. El propósito que tienen estos mecanismos es otorgar la protección necesaria que los cargos o comisiones necesitan para desempeñarse. Con respecto al fuero constitucional, José Luis Soberanes explica: "era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación para que antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal. En las reformas constitucionales publicadas el 28 de diciembre de 1982, se le cambió el nombre de 'declaración de procedencia' aunque la institución subsiste". Más adelante, el mismo autor precisa que el procedimiento que se seguía ante la Cámara de Diputados para que ésta autorizara el mencionado proceso penal ordinario se llamaba "desafuero", pues

con él se privaba al alto funcionario de su feroe constitucional. Ahora se llama "declaración de procedencia".²²⁷

3. LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Si bien tenemos un pasado legislativo-histórico en materia de responsabilidades, el presidente Miguel de la Madrid, envió al Congreso de la Unión el proyecto de nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que recoge lo positivo de las anteriores disposiciones y, a la vez, pretende convertirnos en uno de los países básicos de la renovación moral en el servicio público.

Así, tenemos que a partir de enero de 1984 está vigente la mencionada ley. Se encuentra dividida en cuatro títulos: el primero de ellos destinado a las disposiciones de carácter general; el título segundo está destinado a lo que podríamos denominar las responsabilidades políticas. El título tercero dedicado a las responsabilidades administrativas y el título cuarto a la materia de registro patrimonial de los servidores públicos.

En materia de responsabilidades políticas se desarrollan, en la ley, los principios definidos en el título cuarto de la Constitución, en donde claramente se establecen cuáles son las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, indicando, asimismo, las sanciones correspondientes que, por lo tanto, también son políticas.

La ley regula los diferentes tipos de responsabilidad en el servicio público, habiéndose suprimido las distinciones de altos funcionarios y empleados, sustituyéndose por la expresión de "servidores públicos". Las responsabilidades en que pueden incurrir éstos son diferentes, atendiendo a la importancia de su jerarquía, pues podemos imaginarnos una figura piramidal en cuya base se encuentran todos los servidores públicos sujetos a responsabilidad administrativa, en un estrato superior la sujeción a la responsabilidad penal, con la modalidad del procedimiento para la declaración de procedencia para quienes detentan feroe y, en la cúspide, a quienes se encuentran sujetos a la responsabilidad política, en virtud de la importancia y trascendencia de su

²²⁷ Diccionario jurídico mexicano, 1a. ed., tomo IV, México, UNAM-Porrúa, 1985, p. 246.

función. Estos servidores públicos están sujetos, podríamos decir, a una responsabilidad por triplicado, es decir, administrativa, penal y política.

Respecto al juicio político, contenido en la ley, se sigue el procedimiento bicameral, correspondiéndole a la Cámara de Diputados actuar como órgano de acusación y a la Cámara de Senadores fungir como jurado de sentencia.

El artículo 7º establece las causales del juicio político, entre las que destacan, por su novedad, 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.

En cuanto a la declaración de procedencia, se observa su carácter unicameral, conociendo del mismo tan sólo la Cámara de Diputados, a fin que sea expedido, toda vez que no tiene naturaleza jurisdiccional, pues no resuelve el fondo de la cuestión planteada, sino que, sin pre-juzgar, remueve un obstáculo como requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción penal en contra del presunto responsable. Las sanciones a que pueden estar sujetos los que caen en responsabilidad política, mencionadas en la ley, son la destitución y la inhabilitación para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Ahora vamos a entrar a lo que consideramos una verdadera innovación dentro de nuestro marco legislativo, y es la que se refiere a las responsabilidad administrativa de los servidores públicos, que a todas luces hacia falta en nuestra legislación.

El objetivo fundamental es establecer claramente "las bases de la responsabilidad administrativa a la que incurre por actos u omisiones que afectan los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la administración pública federal y garantizan el buen servicio público".²²⁸

Las responsabilidades administrativas son autónomas del procedimiento político y del penal, dándole al presunto responsable las garantías constitucionales consignadas en los artículos 14 y 16.

Además, y punto importante, es que permite una vía expedita para sancionar las faltas administrativas, independientemente de que puedan ser sancionadas penalmente. Queda claramente establecido que no se podrá castigar dos veces la misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

²²⁸ "Exposición de motivos", en Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.

El título tercero en su totalidad está destinado a las responsabilidades administrativas dentro de la ley y existe un capítulo específico, el primero, que se refiere a lo que podríamos considerar el catálogo de obligaciones o el código de conducta al cual deben sujetarse todos los servidores públicos. Es uno de los más grandes avances no sólo en la legislación mexicana, sino en la legislación mundial, en materia de responsabilidades en el servicio público, pues claramente define cuáles son las conductas a las que deben sujetarse los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

También, y con objeto de transparentar la acción en el servicio público, se da a los propios servidores públicos y a los ciudadanos en general, la oportunidad de quejarse cuando se violan las obligaciones o las conductas marcadas en dicha ley. Esto último se hace a través de las oficinas de quejas y denuncias que se establecen en todas las dependencias y entidades, y por medio de las cuales cualquier ciudadano puede presentar su queja o denuncia, la que tiene que ser investigada y, en caso de proceder, sancionarse al servidor público que no haya cumplido con su obligación.

Las sanciones van desde una simple amonestación verbal, hasta la destitución o inhabilitación para trabajar en la administración pública federal.

El artículo 47 de la ley es el que define, en sus 22 fracciones, dichas obligaciones o código de conducta de los servidores públicos. Se podría considerar que son cinco los deberes genéricamente considerados en dicha ley y que los reglamenta y los va puntualizando específicamente. Tomaremos la descripción que hace de ellos José Trinidad Lanz:

Legalidad, es decir, lo contrario de la arbitrariedad, del capricho; honradez, la honestidad, la seriedad y la ética, acompañadas del brazo y por la calle; lealtad, lealtad al Estado, a las instituciones; no a las personas ni a los partidos; los deberes del servidor público son para la nación que está por encima de otros intereses; imparcialidad y eficiencia, la imparcialidad introduce en nuestro derecho administrativo por primera vez después de muchos años de haberse olvidado en el derecho mexicano, exceptuando en la legislación del Poder Judicial, las restricciones y la prohibición al nepotismo que ya existía desde las Leyes de Indias, que ya quiso regular Morelos y sin embargo se perdió en la etapa de la independencia y todos sa-

bemos la imagen de ellas cambiando los fines del Estado, el trabajo para el hombre o el hombre para el trabajo, ¿cuál es el lema? ²²⁹

El título cuarto de la ley se refiere al registro patrimonial de los servidores públicos. Si bien dicho registro existía en la legislación anterior, ahora se le da un nuevo impulso, con objeto de modernizar dicha declaración de bienes o de situación patrimonial. En primer lugar se evita la innecesaria obligación para el total de los servidores públicos de presentar su declaración de situación patrimonial, lo cual lo hacía inmanejable. Ahora sólo la deberán presentar aquellos que por la importancia del cargo, toman decisiones no tan sólo económicas, sino también administrativas; es decir, desde el nivel de jefe de departamento hasta llegar al de presidente de la República y cargos similares en la administración pública paraestatal.

Asimismo, se establece la obligación de presentar anualmente, en mayo, un estado de modificaciones al patrimonio, con objeto de que la autoridad pueda en cualquier momento hacer las verificaciones pertinentes.

En suma, el objetivo buscado con esta modernización de la declaración de situación patrimonial, es que pase de ser un archivo muerto a que se convierta en un verdadero instrumento preventivo en contra de la corrupción, y que a la vez coadyuve en la persecución del nuevo delito de enriquecimiento ilícito, que sustituye a la laguna que existía con la falta administrativa de “enriquecimiento inexplicable”, que contemplaba la anterior legislación.