



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
SEDE GUADALAJARA

ACTUALIDAD Y EFICACIA DEL REGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS
SERVIDORES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION

MONICA GARCIA ESTEFAN

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado
en Derecho con reconocimiento de Validez Oficial de
Estudios de la SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA,
según acuerdo número 06809 con fecha 13 - VII - 86.

Zapopan, Jal., Agosto de 1997



46570

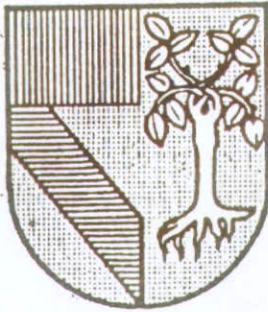
CLASIF: TE DE 1997 GAR
ADQUIS: 46570 1 ej.
FECHA: 23-5-02
DONATIVO DE _____
\$ _____

VII, 176 + VIII h.
500, Incluye referencia bibliográfica, pp. [v, vrs]

1. Poder Judicial

2. Funcionarios Públicos

3. Tesis y disertaciones académicas.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
SEDE GUADALAJARA
BIBLIOTECA

ACTUALIDAD Y EFICACIA DEL REGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS
SERVIDORES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION

MONICA GARCIA ESTEFAN

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado
en Derecho con reconocimiento de Validez Oficial de
Estudios de la SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13 - VIII - 86.

Zapopan, Jal., Agosto de 1997



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

C. SRITA. MÓNICA GARCÍA ESTEFAN
Presente

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesional y después de haber analizado el trabajo de titulación en la alternativa TESIS titulado: ACTUALIDAD Y EFICACIA DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN presentado por usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos en vigor para ser presentado ante el H. jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar siete ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Ententamente
EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

C. ALBERTO JOSÉ ALARCÓN MENCHACA

Zapopan, Jalisco a 02 de septiembre de 1997

02 DE SEPTIEMBRE DE 1997

COMITÉ DE EXÁMENES PROFESIONALES
PRESENTE.

Por medio de la presente hago de su conocimiento que el señorita MÓNICA GARCÍA ESTEFAN terminó su proyecto de tesis titulado: ACTUALIDAD Y EFICACIA DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

La elaboración de la tesis ha sido aprobada, por lo que le comunico se sigan los pasos necesarios para la conclusión de dicho trabajo.

Agradeciendo de antemano la atención al presente, me despido.

Atentamente,



LIC. ALBERTO JOSÉ ALARCÓN MENCHACA

A mi Padre,

motor y copiloto de mi vuelo,
camino, guía y ejemplo de vida.

A mi Madre,

por ser la fuerza que me apoya en la lucha,
sembradora de principios,
y además por ser mi mejor amiga.

A mis Hermanos Antonio y Luis Carlos,

compañeros inseparables de mis tristezas y alegrías,
apoyos invaluable en la búsqueda del destino.

A mis Amigos y Familiares Queridos,

por caminar conmigo y hacerme con su afecto,
mucho más fácil el camino.

A mis Maestros,

semilla de sabiduría,
que me dieron las herramientas para enfrentar el mundo de la justicia.

Gracias Lucio por tu tiempo, dedicación y paciencia.

INTRODUCCIÓN

La investigación de conductas irregulares de los servidores del Poder Judicial de la Federación es de orden Público, por cuanto tiende a propiciar la confiabilidad que deben tener en las instituciones quienes acuden en defensa de sus intereses, esperando que no se viole la ley y porque el procedimiento para determinar responsabilidad de los servidores públicos constituye el medio para reprimir las posibles faltas en que incurre y evitar su comisión en el futuro, en aras de mantener la regularidad, calidad y eficacia institucional de la recta impartición de justicia lo que se ejerce a través del poder disciplinario.

El objetivo de esta exposición pretende dar respuesta a las interrogantes que se plantean en cuanto a cuál es el ordenamiento que debe aplicarse en los casos de responsabilidad administrativa de los servidores del Poder Judicial Federal, quiénes son los órganos y los procedimientos en cada caso y a qué medios de impugnación se puede recurrir ante las resoluciones de este orden, para ello se sustenta en las siguientes premisas:

Las relaciones entre el Estado y los trabajadores a su servicio encuentran apoyo en un marco jurídico que integra su status.

Este régimen jurídico tiene como nota esencial la especial naturaleza de las actividades a cargo del propio Estado, las que tienen como razón de ser la satisfacción del interés público.

Dicha normatividad se bifurca en dos clases de estatutos, por un lado el laboral, según las expresiones del Constituyente Permanente que aprobó la adición del apartado "B" al artículo 123 constitucional, en la protección de los intereses de los empleados públicos frente al Estado-patrón, protección atemperada por los fines perseguidos por aquél en aras del interés social; y, por otro lado, el estatuto disciplinario, inspirado en la deontología del servidor público en favor del Estado con el objeto de lograr el cumplimiento de sus fines, con miras a la satisfacción del interés general.

El trabajo, para su cabal comprensión se presenta en cinco capítulos con el siguiente contenido específico y sistematizado.

Sin desconocer la profundidad de los temas que se tratan, en este primer apartado se pretende sentar las bases de la investigación en conceptos esenciales como el de servidor público, su incorporación a la función pública y su situación legal. No se persigue en modo alguno el agotamiento de la materia, pues la doctrina es prolija sobre el particular y variadas las opiniones.

Al respecto se exponen los lineamientos generales y se precisa el punto de vista de la investigación al respecto.

En el segundo apartado de esta exposición se efectúa un estudio general de las diversas responsabilidades a que están sujetos los servidores públicos, y un análisis del sistema establecido sobre el particular en el marco legal mexicano, en el orden federal. Se hace un examen de la evolución legislativa en la materia, pues se parte de la base, de que el actual régimen de responsabilidades es producto de la transformación de la normatividad en el tiempo.

La Tercera parte de la investigación hace un estudio del régimen de responsabilidades en la Ley Suprema pasando por dos etapas la primera que comienza en 1917 y la segunda que es una etapa actual que comienza con las reformas de 1982 y que concluye con las últimas reformas judiciales de 1995.

El Cuarto capítulo de este trabajo hace un análisis de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 30 de diciembre de 1982, ordenamiento que establece los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad, las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas, así como las que deben resolverse mediante juicio político, las autoridades competentes y los procedimientos a seguir para la aplicación de las sanciones políticas y administrativas.

Finalmente, un último capítulo, que se considera medular del trabajo, pues en él se abordan los problemas que suscitan la imposición de sanciones disciplinarias a los servidores públicos; y naturalmente, se precisan los órganos, procedimientos y el medio de impugnación que se establece para recurrir las resoluciones administrativas. Todo ello realizando un análisis comparativo entre el régimen anterior y el nuevo que se encuentra en la Nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de mayo de 1995.

Para finalizar y como todo trabajo propositivo, se formulan las conclusiones que se consideran apoyadas por los elementos teóricos, el estudio pragmático de nuestro derecho positivo, los antecedentes legislativos, precedentes jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia y de los sucesos que se dan en la realidad práctica.

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO. (El Estado y sus servidores).

1.1.- El Papel de los servidores públicos en la actividad estatal	1
1.2.- Incorporación de la función pública	4
1.3.- Situación legal del servidor público	5

CAPÍTULO II. MARCO HISTÓRICO DEL RÉGIMEN DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

A) Marco jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos anteriores a la Constitución de 1917.	13
2.1.- Decreto Constitucional de 1917	14
2.2.- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano	14
2.3.- La Constitución de 1824	16
2.4.- Las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843	18
2.4.1.- Las Siete Leyes.	19
2.4.2.- Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843	20
2.5.- Ley Penal para los empleados de Hacienda de 1853	22
2.6.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	23

**CAPÍTULO III. RÉGIMEN DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS
FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS DE 1917**

3.1.- Primera Etapa	31
3.1.1.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales del 30 de Diciembre de 1939	37
3.1.2.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 27 de Diciembre de 1979	41
3.2.- Segunda Etapa	45
3.2.1.- Artículo 108	47
3.2.2.- Artículo 109	52
3.2.3.- Artículo 110	65
3.2.4.- Artículo 111	70
3.2.5.- Artículo 112	76
3.2.6.- Artículo 113	78
3.2.7.- Artículo 114	79

**CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1982**

4.1.- Disposiciones Generales	82
4.2.- Procedimientos ante el Congreso de la Unión	84
4.3.- Responsabilidades Administrativas	88
4.3.1.- Obligaciones de cumplimiento	91
4.3.2.- Obligaciones de abstención	93
4.4.- Registro Patrimonial de los Servidores Públicos	104

**CAPÍTULO V. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO Y LOS ÓRGANOS
SANCIONADORES EN EL PODER JUDICIAL FEDERAL**

5.1.- Concepto de la potestad disciplinaria	111
5.2.- La división de poderes y la potestad disciplinaria	114
5.3.- La infracción administrativa	116
5.4.- Sanciones disciplinarias	119
5.5.- Órganos y procedimientos a través de la Historia	121
5.6.- Del Consejo de la Judicatura Federal	141
5.7.- De la Responsabilidad de los Servidores Judiciales	150
CONCLUSIONES	168
BIBLIOGRAFÍA	i

CAPITULO I. MARCO TEÓRICO (El Estado y sus servidores)

1.1.- El papel de los servidores públicos en la actividad estatal.

La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a las necesidades de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.¹

Estas atribuciones las realiza el Estado a través de las funciones públicas: legislativa, jurisdiccional y administrativa. Por lo anteriormente señalado, el funcionamiento del Estado ha propiciado una organización en la que sus órganos se separan en tres áreas independientes entre sí, a las que se atribuyen diferentes competencias.²

Dichos órganos constituyen esferas especiales de competencia, que imprescindiblemente requieren de personas físicas que la ejerciten. Estas personas físicas son

¹ FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. Vigésima segunda edición, Porrúa, México, 1982. p. 13.

² El tema sugiere el principio de la división de poderes, cuyo análisis escapa a los objetivos de esta exposición. Para efectos de la misma, se parte de la concepción del principio, como una fragmentación no del poder que es único, sino de su ejercicio, y se acepta no como un principio rígido, sino atemperado por la colaboración de poderes que da lugar a los criterios formal y material en la noción de las funciones estatales.

servidores públicos de los cuales se vale el Estado para el cumplimiento de sus fines. Esto justifica y explica la ineludible existencia de dichos servidores.³

Por tanto podemos decir que el servidor público es toda persona que realiza o contribuya a que se lleven a cabo las funciones estatales. Así, es característica esencial de éste, que la actividad que lleve a cabo se encuentre prevista en el régimen de la función pública, de tal suerte que su conducta importe su participación en ella.

En este sentido, el concepto de servidor público no se caracteriza por la índole de la designación o forma de ingresar a la función pública, sino ante todo, por la realización o cumplimiento de funciones esenciales y específicas propias del Estado, o por la contribución a que tales funciones sean realizadas.⁴

Estos servidores públicos han sido designados de diversas formas tales como: altos funcionarios, funcionarios, empleados, o simplemente servidores.

Aunque no existe en las normas legales un criterio claro de distinción entre unos y otros, se puede afirmar que en sí, hay dos clases de servidores, por un lado los que detentan un carácter representativo de los órganos del Estado, esto es, su actuación refleja en forma directa la voluntad estatal, y, por otra parte, los que únicamente concurren a la formación de la

³ MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III-B., tercera edición, Abeledo-Perrot, Argentina, 1983. p.8.

⁴ MARIENHOFF, Miguel S. Ob. cit., p. 20.

función pública, es decir, participan para que tales funciones sean realizadas. Los primeros son llamados por la doctrina funcionarios y los segundos empleados públicos.⁵

Se aludía a los altos funcionarios como aquellos que tenían atribuidas facultades de gobierno y de administración y cuya actuación puede ser trascendental para los intereses públicos de su país. Así, el artículo 108 de la Constitución de 1917, antes del 28 de diciembre de 1982, en que fue practicada una reforma integral al Título Cuarto de dicha Carta, establecía quiénes eran los altos funcionarios, entre los cuales enumeraba a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Procurador General de la República.

Es a partir de la citada reforma cuando desaparece la denominación de altos funcionarios para utilizarse en todos los casos el término de servidor público.

Sin embargo, es claro que en la gama de servidores públicos siguen existiendo diferentes categorías, ya por las funciones que desempeñan, por el órgano al que pertenecen, por el nivel en el que cumplen sus deberes, etc.; empero, para efectos de esta investigación nos referiremos a ellos en términos generales como servidores públicos o trabajadores del Estado, haciendo distinciones cuando ello sea necesario.

⁵ En este sentido se pronuncia Gabino Fraga, Ob. cit. p.130 y Miguel S. Marienhoff, Ob. cit. P.16.

1.2.- Incorporación a la función pública.

A través de un nombramiento, contrato, designación o elección, y su aceptación, se da la incorporación del individuo en el ámbito de la función pública originada esencialmente con el otorgamiento del cargo.

Mucho se ha discutido sobre la naturaleza jurídica de esta incorporación, pudiendo refundirse en dos vertientes las corrientes que se dan al respecto son: unas, las teorías del Derecho Privado, que lo han considerado un contrato de locación de obras, o bien de mandato. Otras, las teorías del Derecho Público, que le han atribuido el carácter de un acto unilateral del Estado, de un contrato administrativo, o bien de un acto condición.⁶

Sin duda, la corriente más acertada es la que considera la incorporación como un acto-unión o acto-condición, pues con ello se alude a la concurrencia de dos voluntades, la del Estado que nombra y la del particular que acepta el nombramiento, y se hace referencia al efecto jurídico que produce, de condicionar la aplicación al caso individual del particular que ingresa al servicio, las disposiciones legales preexistentes que configuran su status.

Cabe advertir, que en este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada, publicada en la página 346 del Informe de Labores del Tribunal Pleno, correspondiente al año de 1972, y que a la letra dice:

⁶ FRAGA, Gabino. Ob. cit., p.133.

“NOMBRAMIENTO PARA UN CARGO PÚBLICO. ES UN ACTO CONDICIÓN.-

El acto de nombramiento o de investidura para un cargo público no es ni un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato porque no origina situaciones jurídicas individuales. Se trata de un acto diverso cuyas características son: las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público. Ese acto que condiciona la aplicación del Estatuto Legal; que no puede crear ni variar la situación que establece dicho Estatuto; y que además permite la modificación de éste en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto condición”.

1.3.- Situación legal del servidor público.

Para efectos de la incorporación a la función pública, el individuo, se dice, queda inmerso en el órgano del Estado como parte esencial de él, y, por lo tanto sujeto a una serie de obligaciones y derechos que integran su status.⁷

Ahora bien, el servidor público así concebido, no sólo ejerce su voluntad dentro de la esfera de competencia del órgano, es decir, en ejercicio de las facultades conferidas a éste, sino que además manifiesta su propia voluntad destinada a la satisfacción de sus intereses personales, y en esta faceta, es en la que se produce una relación entre el individuo y el Estado.

⁷ Al respecto la teoría del “órgano” explica, que éste no es ni la persona física que realiza las funciones del ente, ni la esfera de atribuciones que le son asignadas a aquélla, sino la unidad que resulta de la persona y las atribuciones, más los medios puestos a su disposición para el funcionamiento que cada una de esas unidades en que el ente se descompone. (Entrena Cuesta, Rafael. Curso de Derecho Administrativo, obra citada por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Premio del Instituto Nacional de Administración Pública 1989. p. 6.

Por esta razón se sostiene que su actuación como parte del órgano se traduce en la manifestación del poder público, y en esa medida sus actos son imputables al Estado.

De esta manera la calidad subjetiva del servidor público en relación con el Estado, le genera una situación jurídica, que se refleja en un régimen que se expresa fundamentalmente en dos ámbitos: el laboral y el disciplinario.

El primero, se funda en la protección de sus intereses como trabajador frente al Estado-patrón atemperada por los fines perseguidos por éste en aras del interés social.

El disciplinario, se produce por el estado especial de sujeción del servidor público hacia el ente público, derivado de su particular posición, en tanto que participa en el ejercicio del poder, lo que implica una potestad pública en favor del Estado con el objeto de lograr la preservación del orden y con ello el cumplimiento de sus fines, con miras a la satisfacción del interés general que constituye su fin último.

Es importante mencionar, que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a este estado especial de sujeción del servidor público ha recogido en sus interpretaciones la existencia de dicha relación, estableciéndose que la naturaleza de la situación jurídica del empleado público en relación con la administración es de carácter legal; esto es, en la relación de sujeción especial que vincula al servidor con el Estado, existe una imposibilidad de establecer de antemano la extensión y contenido de las prestaciones, pues éstas se delimitan en el ordenamiento legal.⁸

⁸ En este sentido, se advierte la tesis aislada, publicada en la página 319 del informe de labores correspondiente al año de 1972, con el siguiente rubro: "EMPLEADO PÚBLICO. LA

Como se había mencionado, es claro que por otra parte este status en general no es homogéneo, ya que dependerá de la posición que guarde el servidor, es decir, del tipo de trabajo, del nivel en que se desempeñe, del órgano al cual pertenezca, etc.

En efecto, en el marco laboral, los servidores públicos no se encuentran sujetos a un sólo régimen legal.

En principio, el apartado "B" del artículo 123 constitucional, sienta las bases generales del régimen laboral de los servidores públicos, que son desarrolladas al detalle por su ley reglamentaria "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado".

No obstante, se observa que en la propia norma constitucional se excluye de su espectro subjetivo a los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como al personal del servicio exterior, quienes en términos de la fracción XIII del indicado precepto, se regirán por sus propias leyes.

Así, nos encontramos ya ante diversos regímenes laborales, uno que abarca a los servidores públicos contemplados en el apartado "B" y otro que se refiere a los sujetos antes citados, los que se encuentran regulados por sus leyes respectivas, que en esencia establecen relaciones de carácter administrativo más que laboral.

NATURALEZA DE LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL EMPLEADO PÚBLICO CON RESPECTO A LA ADMINISTRACIÓN ES LEGAL".

De igual forma, el dispositivo constitucional mencionado alude a los empleados de confianza en su fracción XIV como una categoría especial, en relación con los cuales establece limitativamente su derecho a las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social. Por lo tanto, estos servidores quedan excluidos del régimen consagrado en la ley reglamentaria antes citada, según lo establece su artículo 8°.

En estas condiciones, estamos frente a un régimen legal especial limitado que es el de los trabajadores de confianza. Entre estos se encuentran los servidores que desempeñan funciones de decisión y dirección, que ostentan la representatividad del órgano al que pertenecen, y que se denominan por la doctrina, según lo hemos visto con antelación "Funcionarios", cuyas atribuciones se encuentran expresamente previstas en las normas legales.

Asimismo, el artículo 8° de la ya citada ley reglamentaria, excluye de su objeto normativo a los servidores que presten sus servicios mediante contrato civil, o que se encuentren sujetos al pago de honorarios, quienes en consecuencia quedan regidos por las cláusulas contractuales relativas.

Diverso es el caso de los servidores públicos que prestan sus servicios en el Poder Ejecutivo Federal, en el ámbito del sector paraestatal, de los cuales algunos se regulan por el

apartado "B" del artículo 123 de la Carta Magna, y otros por el apartado "A" del mismo precepto.

Bajo este punto de vista, en el desarrollo de la investigación, se insiste, se aludirá a los servidores públicos en general o bien a los trabajadores al servicio del Estado en un enfoque amplio, que abarca a todo individuo sujeto a una relación laboral, con el ente público, cualquiera que sea su status en lo particular, poniendo en claro cuando sea necesario, sus situaciones particulares.

Con respecto al régimen disciplinario, se advierte que tal y como se encuentra regulada actualmente la materia de responsabilidades por el título cuarto de Ley Suprema y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a diferencia del régimen laboral, se contempla en general a todos los servidores del Estado sin distinción alguna, a quienes se sujeta en el desempeño de sus empleos, comisiones o cargos, a la observancia de los principios fundamentales que rigen la función pública: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que se objetivizan en un catálogo de conducta previsto específicamente en el artículo 47 de la citada Ley de Responsabilidades, cuyo incumplimiento da lugar a la sanción del responsable a través de los procedimientos al efecto.

Efectivamente, el artículo 108 constitucional dispone que, para los efectos de las responsabilidades en ese máximo ordenamiento, "se reputan 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, comisión o cargo de cualquier naturaleza en la administración pública federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones”.⁹

No obstante lo anterior, debe aclararse que esta universalidad subjetiva opera en cuanto a la sujeción de todos los servidores públicos a un régimen de responsabilidades las clases de éstas, será diverso. Por ejemplo, sólo algunos servidores públicos los de mayor jerarquía, previstos en el artículo 110 de la Constitución, son sujetos de responsabilidad política.

⁹ Por lo que hace al Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Art. 108 constitucional, segundo párrafo.

CAPITULO II. MARCO HISTÓRICO DEL RÉGIMEN DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Existe un nexo jurídico que vincula a los servidores públicos con los gobernados, con independencia de aquel que los obliga a adecuar sus actos a la Constitución y a la ley, y que les impone el deber de realizarlos honestamente con un amplio espíritu de servicio. Es precisamente este vínculo, la génesis de la responsabilidad del servidor público, cuya justificación se funda en su participación en el ejercicio de la función pública, en la que prevalece el interés de la colectividad.

De esta manera cuando el servidor público, en el ejercicio de las facultades que le competen por razón de su encargo, no cumple con los deberes que le corresponden con tal motivo, lesionando los intereses de la colectividad, se produce su responsabilidad y consecuentemente se hace merecedor de una sanción.

Esta responsabilidad puede ser del orden penal, político, administrativo y civil¹⁰, y en consecuencia debe ser corregida de conformidad con los diversos procedimientos y sanciones previstas en cada uno de esos ámbitos jurídicos.

¹⁰ FRAGA, Gabino. Ob. cit., p. 169.

Efectivamente, cuando la conducta del servidor público lesiona valores tutelados por las normas penales, entonces la responsabilidad que se origina es penal y en ese orden debe ser identificada y sancionada de acuerdo al régimen penal que resulte aplicable.

Sobre el particular es de interés señalar, que en la generalidad de los sistemas legales se previenen diversas figuras jurídicas imputables a los servidores públicos, por ejemplo, el ejercicio indebido de función, abuso de autoridad, enriquecimiento ilícito, concusión, tráfico de influencia y otros.

Así, cuando con la conducta del servidor público se causen daños y perjuicios a los particulares, entonces se genera la responsabilidad civil, que debe ser tratada a la luz de los ordenamientos civiles aplicables. Respecto de los daños y perjuicios causados al Estado, debe aclararse que su naturaleza es administrativa y en consecuencia su sanción también lo es.

La responsabilidad antes citada, tal y como se ha afirmado, se justifica en el principio, de plena vigencia en nuestro derecho, consistente en que "nadie tiene derecho a dañar a otro", de tal suerte que si conforme a esta máxima nadie está obligado a soportar un daño en su perjuicio, sin justa causa, cuando un servidor público, en el ejercicio de sus funciones provoca un daño o perjuicio a algún particular, de esta manera se genera su responsabilidad civil.

Si las infracciones en las que incurre el servidor público trascienden a los intereses fundamentales de la Nación, entonces la responsabilidad es política. Esta sólo podrá ser

atribuida a los funcionarios de más alta jerarquía, por ser quienes realizan las funciones de decisión y gobierno trascendentales en un momento dado para su país. Su identificación y sanción se ventilan en un juicio especial de naturaleza también política.

Por último, si la falta cometida por el servidor en el desempeño de su función, lesiona la función pública por transgresión de los valores en que en un lugar y tiempo determinado se funda ésta, su responsabilidad es administrativa y su sanción guarda también dicha naturaleza.

A) Marco jurídico de la responsabilidad de los servidores públicos anteriores a la Constitución de 1917.

El entendimiento del sistema de responsabilidades de los servidores públicos tal y como aparece regulada en la actualidad en el Título Cuarto de la Carta Magna , y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, requiere de examen, aunque en este caso somero dado el alcance y objetivo del presente estudio.

Y es que el derecho es una creación continua y para su cabal entendimiento es necesario el análisis de sus antecedentes. Sólo de esta forma, es posible acceder al verdadero alcance y significación de la norma a fin de obtener su óptima aplicación por el entendimiento de los mecanismos en ella previstos.¹¹

¹¹ Al respecto Stamler apunta en su obra de Filosofía del Derecho, que el estudio de los orígenes históricos, permite conocer y definir un determinado orden jurídico en su modalidad peculiar. Tratado de Filosofía del Derecho, traducción de la segunda edición alemana por Wenceslao Roces, Editorial Reus, Madrid, 1930, p. 440.

2.1.- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina señaló el nacimiento del Estado mexicano, que constituye el primero en el orden constitucional de nuestro país, sancionado el 22 de octubre de 1814 en Apatzingán, Michoacán. Consignó la responsabilidad de los funcionarios públicos y el juicio de residencia para hacerla efectiva (artículo 27).

Consideró específicamente sujetos de dicha responsabilidad a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia, y en general a todo empleado público (artículos 59, 196 y 224).

Para la procedencia del mencionado juicio de residencia era necesaria la declaración de procedencia del Supremo Congreso, y en general, todas las causas de residencia de todo empleado público, se atribuía al Supremo Tribunal de Justicia, y el conocimiento de las causas de residencia de los individuos del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, correspondía a un Tribunal de Residencia (artículos 124 y 196).

2.2.- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

Este documento que fue emitido por la Junta Nacional el 18 de abril de 1822, consignó la responsabilidad de algunos funcionarios públicos.

De los actos de gobierno, sólo eran responsables los Ministros que necesariamente debían autorizarlos para su validez, pues al Emperador lo consideraba exento de responsabilidad (artículo 29).

Los vocales de la Junta Nacional Instituyente, en quienes residía el Poder Legislativo, eran inviolables por las opiniones políticas manifestadas en el ejercicio de sus funciones, no pudiendo ser perseguidos por ellas en ningún tiempo, ni ante autoridad alguna. En cambio dichos funcionarios, sí podían ser juzgados por causas civiles o criminales que en contra de ellos se intentaran durante su comisión, tocando conocer de las mismas al Supremo Tribunal de Justicia. (artículos 27, 28 y 79).

De las causas instruidas en contra de los ministros del Gobierno del Emperador, conocía el Supremo Tribunal de Justicia en términos del artículo 79, apartados segundo y cuarto del Reglamento de que se trata.

Respecto de las causas de suspensión y separación de los Consejeros de Estado y de los Magistrados de las Audiencias, al igual que de las causas criminales de dichos funcionarios, correspondía conocer de igual forma al Supremo Tribunal de Justicia (artículo 79 apartados segundo y cuarto).

2.3.- La Constitución de 1824.

Esta Constitución, suscrita en la ciudad de México el 4 de octubre de 1824, cambió el sistema de responsabilidades en cuanto a su alcance subjetivo, ampliando su espectro.

Efectivamente en sus artículos 38 fracciones I y II, 39, 107, 108 y 109, establecía que se encontraban sujetos a responsabilidad: el Presidente y Vicepresidente de la Federación, el primero por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, y por cohecho, soborno, y actos encaminados a impedir la realización de las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o de la toma de posesión de sus encargos, o el ejercicio por parte de las Cámaras de las facultades que la propia Constitución les confería; el Vicepresidente podía ser acusado por cualquier delito en que hubiese incurrido durante el tiempo de su encargo.

También eran responsables los Secretarios del Despacho por cualquier delito cometido durante el tiempo de sus empleos, y los actos del Presidente que autorizaran con sus firmas contra la Constitución, leyes generales y Constituciones particulares de los Estados (artículo 119).

De la misma forma, en los términos de sus artículos 38 fracciones III y IV, y 163, el citado ordenamiento, establecía la responsabilidad de los miembros de la Corte Suprema de

Justicia, quienes podían ser acusados por cualquier delito en el que incurrieran durante el tiempo de su empleo; los Gobernadores de los Estados por infracciones a la Constitución Federal, leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación, que no fueran manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, así como por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarios a la misma Constitución y leyes.

Los Senadores y Diputados podían ser sujetos de causas criminales. Además eran sujetos de responsabilidades todos los demás empleados públicos, ya que éstos, conforme a la Constitución en análisis, antes de tomar posesión de su puesto debían prestar juramento de guardarla, así como al Acta Constitutiva, y precisamente, en términos de la Ley Suprema, a la Corte Suprema de Justicia correspondía el conocimiento de las infracciones de la Constitución y las leyes generales de la Unión.

Cualquier Cámara podía conocer de las acusaciones en contra del Presidente, salvo el caso en que éste o sus ministros fueran acusados por actos en que hubiese intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno, pues en este supuesto era atribución exclusiva de la Cámara de Representantes fungir como Gran Jurado (artículo 107).

En lo que toca al Vicepresidente, el conocimiento de la acusación correspondía, en calidad de Gran Jurado, a la Cámara de Representantes (artículo 109).

Por lo que hace a los Secretarios del Despacho y miembros de la Corte Suprema, el conocimiento de la acusación era facultad de cualquiera de las Cámaras como Gran Jurado (artículo 38 fracciones III y IV, y 119).

Como caso especial se encontraba el de los Diputados y Senadores, quienes al igual que en otros ordenamientos anteriores, eran inviolables por cuanto a sus opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones, debían ser acusados, los primeros ante la Cámara de Senadores, y estos últimos ante la Cámara de Diputados, erigidas cada una en Gran Jurado (artículo 43).

Si la declaración de estas Cámaras era en sentido afirmativo, el funcionario quedaba suspendido de su encargo y era puesto a disposición del tribunal competente (artículo 44), que lo era la Corte Suprema de Justicia, y respecto de las faltas de los miembros de ésta, un Tribunal especial integrado por veinticuatro individuos en los términos del artículo 139.

2.4.- Las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.

Durante la vigencia del régimen unitario en México se expidieron la Constitución de 1836, suscrita el 29 de diciembre de ese año, conocida también como la Constitución de las Siete Leyes, por estar dividida en siete estatutos¹² y las Bases Orgánicas de la República

¹² TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México 1800-1976, 7ª edición, Porrúa, México, 1978, p. 205.

Mexicana, acordadas por la Junta Legislativa establecida en 1842, sancionada por el Supremo Gobierno provisional el 12 de junio de 1843.

En ambos documentos se reguló la materia de responsabilidad, aunque al igual que los ordenamientos que les antecedieron, aludieron esencialmente a las responsabilidades políticas y criminales, sin referencia expresa a la administrativa y por ende a la potestad disciplinaria del Estado.

2.4.1.- Las Siete Leyes.

La Constitución de 1836 en el artículo 47 de su Tercera Ley, estableció la responsabilidad por la comisión de delitos comunes, del Presidente de la República, de los Diputados y Senadores, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y la Marcial, Consejeros, Gobernadores y Secretarios de Despacho.

Por su parte el artículo 48 del documento en cuestión consignó la responsabilidad de dichos funcionarios por la comisión de delitos oficiales.

Asimismo en los citados artículos 47 y 48 previno un privilegio procesal en favor de los funcionarios antes mencionados, que consistía en el agotamiento de un requisito previo de procedibilidad, traducido en la declaratoria de la Cámara relativa, en el sentido de haber lugar a la formación de la causa. De igual forma, consagró el fuero como inmunidad absoluta en el

artículo 55 de la propia ley, el cual señalaba que los Diputados y Senadores eran inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos, y en ningún tiempo y por ninguna autoridad podían ser reconvenidos ni molestados por ellas. Esta inmunidad se consagró también para los miembros del Supremo Poder Conservador en los términos del artículo 17 de la Segunda Ley, que establecía la irresponsabilidad de este poder por sus operaciones más que ante Dios y ante la opinión pública, y que sus individuos en ningún caso podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

Finalmente debe ponerse de relieve que en el artículo 36 de su Quinta Ley, esta Constitución consagró por primera vez la acción popular en el orden de las responsabilidades de los servidores públicos, sólo que restringida a los magistrados y jueces que cometieran prevaricación, por cohecho, soborno o baratería.

2.4.2.- Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

Las Bases Orgánicas de 1843, a diferencia de las constituciones que le precedieron, establecieron que el Presidente de la República sólo podía ser acusado y procesado criminalmente durante su período presidencial y un año después, por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno prevista en las propias Bases, agregando que por delitos comunes únicamente podía ser acusado después de transcurrido un año en sus funciones.

La Suprema Corte de Justicia, previa declaración de procedencia emitida por las dos Cámaras erigidas en Gran Jurado, debía juzgar los delitos oficiales cometidos por el Presidente de la República (artículo 78).

De la misma forma, se mantuvo el citado requisito de procedibilidad, para otros funcionarios, con la diferencia de que para éstos últimos se podía erigir en Gran Jurado cualquiera de las dos Cámaras. Este punto se refería concretamente a las acusaciones por delitos oficiales o comunes, de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, de los Secretarios del Despacho, Consejeros de Gobierno y Gobernadores de Departamento. Para el caso de Diputados y Senadores, cada una de las Cámaras debía conocer de las acusaciones que se hicieran contra sus respectivos miembros, para efecto de formular la declaración indicada.

La misma declaración, pero emitida por las dos Cámaras formando jurado, era necesaria en las acusaciones impetradas en contra de todo el Ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la Marcial (artículos 74, 76 y 78).

Por último, es interesante señalar, que las Bases Orgánicas mantuvieron la inviolabilidad de los Diputados y Senadores por las opiniones y votos emitidos en el desempeño de sus funciones, y la acción popular, aunque esta última amplificada en contra de cualquier funcionario público que cometiera prevaricación por cohecho, baratería o soborno, y, prevaleció la Corte Suprema de Justicia como tribunal competente para conocer de las causas

criminales incoadas contra los funcionarios públicos, en relación con los cuales el Congreso o alguna de las Cámaras, declaraban la procedencia de su procesamiento.

2.5.- Ley Penal para los empleados de Hacienda de 1853.

Entre Las Bases Orgánicas de 1843 y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 nace en el ámbito legislativo ordinario la Ley Penal para los empleados de Hacienda expedida el 28 de septiembre de 1853 por Antonio López de Santanna, cuya mención resulta trascendente en esta línea de evolución histórica, pues aunque constreñida en su aspecto subjetivo a los servidores de esta rama gubernamental, marcó un precedente en materia de responsabilidades de los empleados públicos.

En efecto, este ordenamiento, el primero en su tipo en el orden de la legislación secundaria, tipificó los crímenes, delitos y faltas de los empleados de Hacienda. Y como respuesta a ellos es importante señalar que entre las penas que estableció se encontraba la pena capital para algunos crímenes, tales como la sustracción fraudulenta de caudales públicos, hecha con ánimo de aplicarlos a usos particulares, así como la ocultación maliciosa de caudales públicos que impidiera disponer de ellos al Supremo Gobierno o a sus agentes respectivos.

Debe hacerse notar, que la imposición de las sanciones se inscribía en el ámbito judicial así como en el administrativo.

La citada ley establecía que para los crímenes y delitos las penas se impondrían por los jueces de Hacienda, mediante el juicio respectivo; mientras que para las faltas graves o leves se corregirían gubernativamente por los superiores inmediatos de los que incurrieran en ellas, con las penas establecidas en la ley, dando cuenta al Supremo Gobierno, quien impondría las que correspondieran a los jefes respectivos.

En este sentido, se puede afirmar que la ley en análisis marca no sólo el primer antecedente de la regulación ordinaria de la responsabilidad de los servidores públicos, sino también de la consagración legal expresa de la potestad disciplinaria del Estado.¹³

2.6.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Esta Carta Magna, fue la primera en ordenar las normas relativas a la responsabilidad de los servidores públicos. Para tal efecto, incluyó un Título Cuarto denominado precisamente “De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”, que comprendía del artículo 103 al 108 de dicha Ley Suprema.

¹³ Sobre el particular, alguna parte de la doctrina, considera que en la legislación primaria en materia de responsabilidades no se reconoció la facultad disciplinaria de los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que éstos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores. Desde este punto de vista se estima que el surgimiento de los sistemas disciplinarios emergen no sólo como una potestad del Estado, sino además en favor de la defensa de los servidores públicos. Delgado Gutiérrez, Luis Humberto. Ob cit., P. 53.

Cabe aclarar que la regulación se construyó subjetiva y objetivamente, toda vez que se refirió a algunos servidores y se orientó esencialmente a la responsabilidad penal y política.

El artículo 103 establecía literalmente lo siguiente:

Art. 103. Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque de la libertad electoral y delitos graves del orden común.¹⁴

La Constitución de que se trata, establecía que correspondía conocer de las acusaciones en contra de los citados funcionarios, por delitos comunes, al Congreso en su carácter de Gran Jurado, y prevenía, que si éste emitía declaratoria en sentido afirmativo por mayoría absoluta de votos, el acusado quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes (artículo 104).

Relacionado a los delitos oficiales dispuso que correspondía conocer al Congreso como Jurado de Acusación, y que su declaratoria en el sentido de culpabilidad debía ser emitida por mayoría absoluta de votos, y a la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia, cuya declaratoria de culpabilidad debía ser también por mayoría de votos, para el efecto de aplicar

¹⁴ La doctrina coincide en que los delitos comunes deben entenderse en contraposición de los delitos oficiales y no de los del orden federal, ya que éste fue el sentido que se dio a dicho término en las Leyes Constitucionales de 1836, y su Proyecto de Reforma, de donde fue tomado; ordenamientos que no tenían porqué establecer diferencias entre delitos comunes y delitos federales, al referirse a una República centralista.

la pena preventiva en la ley (artículo 105). La responsabilidad por esta clase de delitos sólo podía exigirse durante el período en que el funcionario ejercía su encargo, y un año después (artículo 107).

De esta forma, se puede afirmar, que la Constitución de 1857 en materia de responsabilidades contempló dos figuras: el antejuicio, relativo a los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios y, el juicio político respecto de los delitos oficiales.

La Ley Suprema de 1857 sufrió tres reformas en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos: el 12 de noviembre de 1874, se modificaron los artículos 103 y 104. Al primero se le practicó una adición por la que se incluyó entre los funcionarios públicos sujetos a responsabilidad, a los miembros de la Cámara, disponiendo la aplicabilidad de los procedimientos previstos en el propio apartado. De la misma forma se aclaró, que los altos funcionarios de la Federación no gozaban de fuero constitucional por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hubiese aceptado durante el período en que conforme a la ley tuvieran derecho a disfrutar de aquel fuero; siendo aplicable esta disposición en relación con los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de su encargo o comisión. Por lo que toca al artículo 104, con motivo del establecimiento del sistema bicameral en la Constitución, se atribuyó a la Cámara de Representantes la facultad de erigirse en Gran Jurado y de formular la declaración de procedencia en los casos de delitos comunes. A la Cámara de Senadores se dio el papel de Jurado de Sentencia. Y el 6 de mayo de 1904, se adicionó el artículo 103, estableciendo la

responsabilidad del Vicepresidente de la República, en similares términos de la prevista para el Presidente.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, se expidieron dos leyes reglamentarias que estuvieron vigentes de manera simultánea hasta el 21 de febrero de 1940, ya que la expedida en último término no derogó a la que le antecedió: Ley de 3 de noviembre de 1870 sobre Responsabilidades de los Altos Funcionarios (Ley Juárez)¹⁵ y la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, expedida en 1896 (Ley de Porfirio Díaz) que solamente se ocuparon, en congruencia con la Ley Suprema, de la responsabilidad de los altos funcionarios.

La Ley de 3 de Noviembre de 1870 sobre Responsabilidades de los Altos Funcionarios estableció en forma expresa los delitos, las faltas y las omisiones oficiales, aunque, como quedó aclarado con antelación, se limitó a la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación, que eran los referidos en el artículo 103 de la Constitución de 1857: Diputados y Senadores, individuos de la Suprema Corte, Secretarios de Despacho, Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República (artículo 7°).

¹⁵ Esta ley surgió motivada por la necesidad urgente de restringir la amplísima libertad que tenía la Cámara de Diputados, única integrante del Congreso en esa época, respecto de la interpretación de los delitos políticos u oficiales consignados en el artículo 105 de la Constitución de 1857. Se considera la primer ley que se expidió en nuestro país sobre tan importante tema. Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Porrúa, México, 1982, p. 36.

En su artículo 1º definió los delitos oficiales, en el segundo las faltas oficiales y, en el tercero previno la figura de la “inexactitud en el desempeño de funciones anexas a los cargos”.

Estas normas establecían literalmente lo siguiente:

Art. 1. Son delitos oficiales en 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; usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

Art. 2. La infracción de la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia, constituye una falta oficial en los funcionarios a que se refiere el artículo anterior.

Art. 3. Los mismos funcionarios incurrir en omisión por la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos cargos, lo cual, tratándose de los gobernadores de los Estados, se entiende sólo en lo relativo a los deberes que les imponga la Constitución o leyes federales.

La ley en examen estableció el procedimiento tanto para los delitos como para las faltas y omisiones oficiales, que era único, con la diferencia de que en el caso de faltas y omisiones oficiales, la resolución del Jurado de Acusación determinaba más que la procedibilidad, la culpabilidad o no, y el Jurado de Sentencia imponía la pena. La resolución del Jurado de Acusación debía incluir una segunda proposición en la que, en su caso, solicitara la declaración de procedencia por los delitos comunes que el funcionario hubiese cometido concomitantemente con los delitos o faltas oficiales, a fin de que quedara a disposición de los tribunales ordinarios, y expedito el derecho del Estado o de los particulares, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria, por daños y perjuicios causados (artículos 9 y 10). Además en su artículo 11 consagró la acción popular por los delitos, faltas u omisiones oficiales.

La segunda ley que se expidió durante la vigencia de la Constitución de 1857 fue la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857 publicada el 6 de junio de 1896 en el Diario Oficial de la Federación, siendo Presidente Porfirio Díaz.

Respecto a los sujetos de responsabilidad, al igual que la Ley Juárez, se construyó a los altos funcionarios aludidos en el artículo 103 constitucional (artículos 1° a 4°).

Esta Ley se ocupó especialmente del tratamiento del fuero constitucional y el procedimiento de la declaración de procedencia en relación con los delitos o faltas del orden común. Para ello prevenía expresamente la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la "Declaración de inmunidad", para lograr la suspensión de la tramitación de algún juicio en su contra (artículos 5° a 8°).

Reiteró en su artículo 9° el contenido del artículo 108 constitucional, estableciendo, que en las demandas del orden civil, no había fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

Por otro lado, debe apuntarse que esta ley le dio tratamiento similar a la materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, al de la ley de 1870, siendo un poco más exhaustiva en cuanto a los procedimientos, pues se ocupaba al detalle de diversos aspectos, tales como la composición de las Secciones Instructoras del Gran Jurado, designación de sus miembros; la normatividad del procedimiento especial que había de seguirse en los supuestos de comisión de delitos comunes; el procedimiento que debía observarse en los casos de

acusación por responsabilidad oficial, y cuando ocurría con ésta la de un delito común, la recusación, envío de exhortos, ausencia del acusado, así como las fórmulas para la publicación de las declaraciones y veredictos. Como diferencia de la Ley de 1870, no especificaba los delitos oficiales, ya que para este aspecto se remitía al Código Penal de 1872.

No obstante lo anterior, al igual que la multicitada Ley Juárez, acusaba la omisión del tratamiento de los empleados del Estado, en contraposición con los altos funcionarios, y de la regulación de la responsabilidad administrativa en forma específica, así como del Poder Disciplinario del Estado.

Además de las leyes mencionadas, es de interés mencionar también, que durante la vigencia de la Constitución que se trata, se expidió el Código Penal de 1872, que en relación con el tema que nos ocupa, recogió la distinción entre delitos comunes y delitos oficiales.

Su contenido advierte, la tipificación de conductas ilícitas, por un lado, susceptibles de cometerse por funcionarios o empleados públicos y por cualquier particular, y por otro lado, que podía cometerse únicamente por funcionarios, entre estas últimas, por ejemplo, la anticipación o prolongación de funciones públicas, ejercicio de las que no competen a un funcionario, abuso de autoridad, cohecho y peculado (Títulos X y XI).

Respecto a los delitos oficiales, se tipificaron en el artículo 1059 y se hicieron consistir en: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno adoptada por la nación, a

la libertad del sufragio en las elecciones populares, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales, y cualquiera otra infracción de la Constitución y leyes federales que en el desempeño de sus funciones cometieran, así como las omisiones en que incurrieran los altos funcionarios enumerados en el artículo 103 citado a la letra.¹⁶

¹⁶ Es incuestionable, que los empleados públicos no enumerados en el artículo 103 constitucional, también resultaban sujetos a responsabilidad por la comisión de delitos comunes y oficiales, por principio de congruencia con su exclusión del beneficio procesal del fuero.

CAPÍTULO III. RÉGIMEN DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Respecto a la Constitución de 1917, se considera oportuno realizar su estudio en materia de responsabilidades, en dos apartados; uno que abarque la primera etapa comprendida a partir del 1º de mayo de 1917 en que entró en vigor y hasta el 27 de diciembre de 1982, y otra que se ocupe de una segunda etapa que abarque del 28 de diciembre de 1982, en que se reformó substancialmente el ordenamiento al respecto, hasta la fecha, incluyendo en ambos casos las modificaciones practicadas sobre el particular, y las leyes expedidas por el Congreso de la Unión en la propia materia.

3.1.- Primera Etapa.

La Vigencia de la Constitución de 1917 empezó a correr a partir del 1 de mayo de 1917. En su Título Cuarto, integrado por los artículos 108 a 114, se ocupó de “la responsabilidad de los funcionarios públicos”, reproduciendo los lineamientos que en esta materia había establecido la Constitución de 1857.

El primer artículo señaló a los funcionarios sujetos a responsabilidad, y las infracciones imputables a éstos. Al reproducir el contenido del artículo 103 de la Constitución de 1857, este precepto limitó el alcance subjetivo de las responsabilidades a los altos funcionarios. El

texto original del precepto cuya vigencia se extendió hasta las reformas de 1982, era el siguiente:

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

En este punto es de interés resaltar que por más que la intención del Constituyente fue la de establecer un régimen general de responsabilidades para los funcionarios públicos, la regulación constitucional se limitó a los altos funcionarios, y aún cuando en su artículo 111 la Ley Suprema dispuso que el Congreso de la Unión debía expedir en breve la Ley Reglamentaria que se ocupara de la responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, Distrito y Territorios Federales, no fue sino hasta 1940 cuando se legisló sobre el particular. Cabe citar al respecto el dictamen relativo al artículo 108 constitucional, cuya lectura tuvo lugar en la sesión del 18 de enero de 1917: "La responsabilidad de los funcionarios es la garantía del cumplimiento de su deber, y, por tal motivo, todo sistema legislativo que vea la manera de exigir la responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos por las faltas cometidas en el cumplimiento de sus encargos es de capital importancia en el sistema constitucional. Debe establecerse, en primer lugar, la responsabilidad de todos los funcionarios; en segundo, el procedimiento para juzgarlos, y por último la penalidad respectiva".

Respecto a los delitos comunes y por lo que hace al procedimiento, se dispuso en esta Carta Magna, que la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, debía declarar por mayoría absoluta de votos del número total de sus miembros integrantes, la procedibilidad o no en contra del acusado, y que en caso afirmativo en consecuencia el funcionario quedaba separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes; exceptuando al Presidente de la República, a quien únicamente había lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial (artículo 109).

El artículo 109 constitucional era la disposición para el caso contrario, es decir, cuando resultaba improcedente la acusación, y la letra señalaba:

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

En cuanto a la regulación referente a los delitos oficiales, ésta varió totalmente, toda vez que en su conocimiento intervenía no una, sino las dos Cámaras, la de Diputados como órgano de acusación, y la de Senadores como órgano de instrucción y sentencia; en la inteligencia que esta última no podía actuar sin la previa acusación del fiscal, que lo era la Cámara de Diputados. La Cámara de Senadores iniciaba entonces un verdadero juicio, justificativo de la denominación de Gran Jurado, debiendo practicar las diligencias que estimara conveniente y oyendo al acusado, para concluir con una declaración que era auténtica sentencia, ya fuera que lo absolviera o condenara, puesto que si condenaba habría de aplicar

como pena la privación definitiva del puesto, y si absolvía ningún otro tribunal se ocuparía del caso, ejecutoriamente resuelto.

La privación del cargo resultaba sin perjuicio de que se impusiera al reo la pena consistente en no obtener otro empleo por el tiempo que determinara la ley. Además, cuando el mismo hecho tuviera otra pena señalada en la ley, el acusado habría de quedar a disposición de las autoridades comunes, para ser juzgado y castigado con arreglo a ella. Las resoluciones del Gran Jurado, en todos los casos, eran inatacables.

En el texto primitivo de la Constitución de 1917, se estableció que no gozaban de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales, o comunes, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de un empleo, cargo o comisión pública que hubieran aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfrutara del fuero (artículo 110).

De la misma forma que la Ley Juárez, la Ley Suprema consignó la acción popular por delitos oficiales, y además la hizo extensiva a los delitos comunes, de los altos funcionarios de la Federación, explicitando que la denuncia debía ser presentada ante la Cámara de Diputados.

Asimismo, reprodujo el contenido de los artículos 106, 107 y 108 de la Constitución de 1857, ya que estatuyó, que pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no cabría conceder al reo la gracia del indulto; que la responsabilidad por delitos y faltas

oficiales sólo podría exigirse durante el período en que el funcionario ejerciera su cargo y dentro de un año después; y que en las demandas de orden civil no habría fuero ni inmunidad para ningún funcionario.

El Título Cuarto de la Constitución de 1917 sólo sufrió tres modificaciones en su artículo 111 desde la iniciación de su vigencia y hasta el 27 de diciembre de 1982. Dichas reformas fueron relativas únicamente a cuestiones de procedimiento que no afectaron en lo fundamental el régimen constitucional de responsabilidades establecido por el Constituyente originario de 1916. En este sentido, debe señalarse que el régimen de que se trata al igual que los ordenamientos que le precedieron, se orientó fundamentalmente a los ámbitos penal y político, sin ocuparse de la responsabilidad administrativa, y por tanto fue omiso en cuanto a la previsión expresa de la potestad disciplinaria del Estado como un medio de autodepuración.

La primera reforma fue publicada en el Diario Oficial del 20 de julio de 1928 contrayéndose a dos puntos: primero consideró de interés público la expedición de una ley de responsabilidad de los funcionarios y empleados del Distrito y Territorios Federales, y segundo, concedió expresamente al Presidente de la República la facultad de solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de los ministros, magistrados y jueces del Poder Judicial Federal.

La segunda modificación que sufrió el artículo 111 constitucional, publicada el 21 de noviembre de 1944 en el Diario Oficial; facultó al Presidente de la República para

entrevistarse con el funcionario presuntamente responsable, a efecto de ratificar la destitución de éste.

Finalmente, la última reforma fue publicada en el Diario Oficial el 8 de diciembre de 1974, y de ella sólo se puede mencionar que suprimió el concepto de territorio.

Además de las reformas sufridas por la Constitución de 1917, se expidieron dos leyes sobre la materia: la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales de los Altos Funcionarios de los Estados, publica el 21 de febrero de 1940 en el Diario Oficial de la Federación, siendo Presidente de la República Lázaro Cárdenas; y, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial del 4 de enero de 1980, siendo Presidente de la República José López Portillo.

Ambos ordenamientos, aunque más desarrollados que los que les antecedieron, llevaban inmersa la misma deficiencia de aquellos, consistente en la falta de regulación expresa y clara de la responsabilidad administrativa y la potestad disciplinaria del Estado para sancionarla. La regulación de este aspecto se dejó más bien a leyes y reglamentos.¹⁷

¹⁷ Así, por ejemplo, véase la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

En esta etapa se identificaron las responsabilidades administrativas como omisiones y faltas administrativas que constituían violaciones leves, que afectaban el desempeño de la función pública; pero no se desarrollaron ni los procedimientos ni las autoridades sancionadoras.

Por todo ello, se puede señalar que se ciñeron sólo a las responsabilidades penales y oficiales de los altos funcionarios, aunque hacían mención de los demás empleados públicos.

3.1.1.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales del 30 de Diciembre de 1939.

Este ordenamiento derogó todas las leyes y disposiciones de carácter general referentes a responsabilidades de funcionarios y empleados públicos en cuanto le fueran contrarias. De esta forma, quedaron insubsistentes las leyes de 3 de noviembre de 1870 y 6 de junio de 1896.

En sus artículos 1º a 3º fijó el ámbito subjetivo del ordenamiento, ampliando el concepto a todos los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y los entonces, Territorios Federales:

Artículo 1.- Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados, en los términos de la presente Ley y de las leyes especiales a que se refiere.

Artículo. 2.- Para los efectos de esta Ley se conceptúan como altos funcionarios de la Federación, el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República.

Artículo. 3.- El Presidente de la República sólo podrá ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Los delitos oficiales de los altos funcionarios los enumeró en su artículo 13, entre ellos el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo federal y a la libertad del sufragio.

En tanto a los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas Locales, los estimó responsables, como auxiliares de la Federación, por violaciones a la Constitución y Leyes Federales (artículo 14).

Respecto a las sanciones de dichas infracciones, previno desde la destitución del cargo, la inhabilitación para determinados empleos por un término no menor de cinco años ni mayor de diez, hasta la inhabilitación para toda clase de empleos, cargos u honores por el mismo término (artículo 15).

Las faltas oficiales las sancionaba con suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses.

En setenta y dos fracciones que comprendía el artículo 18 estableció los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales; entre otras conductas contempló las siguientes: la aceptación y toma de posesión de un cargo público sin reunir los requisitos constitucionales o de las leyes respectivas; solicitar indebidamente dinero o alguna dádiva, o aceptar una promesa para sí o para otra persona por hacer algo justo o injusto, o dejar de hacer algo justo relacionado con sus funciones; expropiar los bienes de una persona sin que lo demandara la autoridad pública, o sin seguir las formalidades prescritas por la ley; y, los demás actos y omisiones definidos y sancionados por las leyes especiales respectivas como delitos o faltas oficiales, en todas las ramas de la administración pública.

Para sancionar esta clase de infracciones previno la multa, prisión, destitución y devoluciones de sueldos, según el caso (artículo 19).

Es importante mencionar que por primera vez se formuló una noción legislativa general de faltas oficiales de los funcionarios y empleados, como las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones y que fueran conceptuadas como delitos por las leyes (artículo 21).

Hizo una distinción en cuanto a los procedimientos: el relativo a los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, y el de las infracciones de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales.

Es importante destacar, que su Título Quinto reguló expresa y minuciosamente, en congruencia con el artículo 111 constitucional, el Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos, estableciendo uno por cada lugar en que residieran Juzgados de Distrito en Materia Penal, y un Jurado de este tipo en cada uno de los partidos judiciales en que residieran cortes penales o jueces de primera instancia en materia penal, consignando su integración, competencia y funcionamiento.

De igual importancia es apuntar, que este ordenamiento reglamentó la novedad introducida en la parte final del artículo 111 constitucional, respecto de la facultad del Presidente de la República para solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta, de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios Federales, con independencia del correspondiente procedimiento penal que se iniciará en su contra, estableciendo los procedimientos relativos.

Para finalizar se debe mencionar como un apartado novedoso el procedimiento relativo a las investigaciones del enriquecimiento de los funcionarios y empleados públicos.¹⁸

¹⁸ Sobre el particular, en la exposición de motivos de esta ley expresó: “El capítulo de mayor novedad que contiene la ley es el que se refiere a las investigaciones que deben practicarse y al procedimiento que debe seguirse cuando exista la denuncia respecto al enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos”.

Es interesante mencionar, en este aspecto, que el ordenamiento que nos ocupa consagró el primer antecedente directo de la actual obligación de los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial. En su artículo 110 señaló: “Todo funcionario o empleado público, al tomar posesión de su cargo, deberá hacer una manifestación ante el Procurador General de Justicia de la Nación o del Distrito y Territorios Federales, en su caso, de sus propiedades raíces y de sus depósitos en numerario en las instituciones de crédito, a fin de que el Ministerio Público esté en aptitud de comparar el patrimonio de aquél antes y después de desempeñar el mencionado cargo público.

La ley de 1939 sufrió dos modificaciones; la primera publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1953 en la cual se reformó y adicionó el capítulo relativo a las investigaciones del enriquecimiento de los funcionarios y empleados públicos, y, la segunda publicada el 23 de diciembre de 1974 en el Diario Oficial en la cual se modificaron su denominación y diversos preceptos a fin de concordarlos con el decreto que reformó el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos suprimiendo el concepto de Territorios Federales.

3.1.2.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 27 de Diciembre de 1979.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1980, en su artículo 2º transitorio dispuso la derogación de la Ley de 1939.

Consideró sujetos de responsabilidad a los siguientes funcionarios y empleados de la Federación: Senadores y Diputados por el Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios del Despacho el Procurador General de la República por los delitos comunes, delitos y faltas oficiales, que cometieron durante su encargo o con motivo del mismo, y a los Gobernadores de los Estados y Diputados por las Legislaturas Locales, respecto de las violaciones a la Constitución y a las leyes federales, y por los delitos y faltas tipificados en la propia ley de responsabilidades. Al Presidente de la República, al igual que la ley de 1939, únicamente lo estimó responsable, durante el tiempo de su encargo, por traición a la Patria y delitos graves del orden común (artículos 1º y 2º).

Al igual que las leyes que le precedieron se orientó a las responsabilidades penal y política, sin ocuparse expresa y detalladamente de la responsabilidad administrativa.

El ordenamiento de que se trata estableció en su artículo 1º tres clases de infracciones: delitos oficiales, delitos comunes y faltas oficiales. En su artículo 3º definió a los primeros como todo acto u omisión de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho. Al efecto, el propio cuerpo normativo consignó que redundaban en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo federal, a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; y cualquiera infracción a la Constitución o

a las leyes federales, cuando causaran perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motivaran algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave en los términos anteriores; las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales; y, en general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tuvieran carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los definiera como delitos comunes. Aclaró que estos delitos no se cometían mediante la expresión de ideas.

Consideró como faltas oficiales, las infracciones que afectaban de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trascendieran al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, en que incurrieran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo (artículo 4).

Estableció una distinción entre las sanciones aplicables a los funcionarios que gozaban de fuero, y a los que no. Así en su artículo 10 señaló: La sanción de los delitos oficiales será la destitución del cargo de que el responsable se encuentre investido e inhabilitación por un término no menor de cinco años ni mayor de diez años. -Las faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gocen de fuero se sancionarán con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo. - La sanción se impondrá sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedito el derecho de la reparación o de los particulares para exigir ante los

tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionarios o empleado.

De igual forma que otros ordenamientos anteriores, la ley en examen estableció, que en las demandas del orden civil no existía el fuero ni inmunidad para los empleados públicos; la acción popular para denunciar los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación ante la Cámara de Diputados; que pronunciada una declaración o sentencia de responsabilidad oficial no podía concederse al condenado la gracia del indulto.

Respecto a los procedimientos, de manera similar a la ley de 1940 y otros ordenamientos que le antecedieron, ente cuerpo normativo determinó que, de los delitos oficiales de los funcionarios que se encontraban en ejercicio de sus funciones conocería el Senado, erigido en Gran Jurado, pero sin que pudiese abrirse la averiguación previa correspondiente hasta que el fiscal y la Cámara de Diputados formularan la respectiva acusación (artículo 9).

También, en su Título Segundo, se ocupó de regular el procedimiento respecto de los funcionarios que gozaban de fuero estableciendo la normatividad de las Secciones Instructoras; el procedimiento en los casos de delitos comunes, los Jurados de Acusación y de Sentencia.

Por otra parte, en su Título Tercero reguló el procedimiento en el caso de los delitos y faltas de los funcionarios y empleados que no gozaban de fuero.

En un apartado específico, se encargó de la regulación del Jurado de Responsabilidades Oficiales, detallando su integración y competencias. Asimismo, se ocupó de la remoción de los funcionarios judiciales y del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos federales y del Distrito Federal.

3.2.- Segunda Etapa.

Las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de diciembre de 1982, y la expedición de su ley reglamentaria, vigente a partir del 1° de enero de 1983, vinieron a institucionalizar el régimen jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos federales y, a clarificar confusos sistemas anteriores respecto a las faltas en que pueden incurrir los servidores del Estado, precisando las del orden político y administrativo, y remitiendo para el caso y definición de las responsabilidades civiles y penales a las correspondientes legislaciones de ambas materias. En cuanto a las violaciones administrativas, se estableció un amplio sistema de regulación para conformar, en nuestro orden jurídico, una estructura moderna sobre derecho disciplinario, como ya se conoce a esta disciplina desde algún tiempo en otras latitudes, principalmente en ciertos países europeos y en algunos americanos.

El 2 de diciembre de 1982, siendo Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de reformas a diversos artículos constitucionales, entre otros, del 108 al 114, que integran el Título Cuarto de la Ley Suprema.¹⁹

En las reformas propuestas y aprobadas, se cristalizó una mejor técnica jurídica en su redacción, y se dieron pasos para el tratamiento unitario y sistematizado de la materia.

Debe destacarse la constitucionalización de la responsabilidad administrativa y las bases de potestad disciplinaria, que han contribuido, no en escasa medida, al establecimiento de un sistema unitario de disciplina sustentado en la axiología de la función pública.

En sí, la reforma trajo consigo la reordenación del Título Cuarto de la Carta Magna, estableciendo los sujetos a las responsabilidades en su artículo 108; la naturaleza de las responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito en su artículo 109; las bases procedimentales para exigir las responsabilidades políticas, y la naturaleza de las sanciones correspondientes en el artículo 110; la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas, en sus artículos 111 y 112; la naturaleza de las sanciones administrativas

¹⁹ Las reformas fueron aprobadas en la Cámara de Origen en lo general y en lo particular. El decreto promulgatorio se publicó el 28 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación.

y las bases de los procedimientos para aplicarlas en el artículo 113; y, los plazos de prescripción para exigir responsabilidades en el artículo 114.

Para un mejor entendimiento del régimen de responsabilidades surgido con motivo de las reformas de que se ha venido hablando, conviene el análisis de cada artículo en lo particular.

3.2.1.- El artículo 108.

A la letra esta disposición establece:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder 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 o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en sus respectivas funciones.

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

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de

servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

En la iniciativa propuesta por el Presidente de la República, se señaló en relación con esta disposición, entre otras cosas, lo siguiente:

Propone nuevos principios constitucionales para determinar el alcance personal y federal sobre responsabilidades de los servidores públicos. Para ello es necesario sujetar a responsabilidad a todo servidor público y asentar un principio general de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales.

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

Debe destacarse que la reforma constitucional que nos ocupa, introdujo la novedad en el ámbito subjetivo de las responsabilidades, de ampliar el espectro de los servidores sujetos a responsabilidad, a todo aquel que desempeñe una función pública.

Así, al denominarse el Título Cuarto de la Constitución General de la República "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", estableció expresamente la referencia del empleado público a la naturaleza de la función que desempeña.

Por tanto, el artículo 108 define a los servidores públicos, para efectos de las responsabilidades, como a todos aquellos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en cualquiera que sea su rango, jerarquía, origen o lugar de adscripción, sujetándolos a un principio general de responsabilidad constitucional.

Cabe mencionar que al respecto se suscitó en los debates relativos a este precepto en la Cámara de Diputados, la objeción al término “servidor público” sobre el argumento de que incurre en una generalidad tal, que se les pone a todos los empleados al servicio del Estado sin tener en cuenta las diferencias esenciales entre todos ellos por razón de sus rangos y funciones. Sobre el particular, el Diputado Antonio Gershenson, expresó: “El Título IV que se está proponiendo, desde su propio título tiene un problema que debemos analizar. Dice: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”. Se ha pretendido considerar obsoleta la categoría de funcionario público y sustituirla por la de servidor público. Vamos a ver aquí mismo cómo se define a los servidores públicos en el primer artículo del título “para efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal”. Así se define al servidor público. O sea, que la modernización que supera la obsolescencia aquí consiste en que el mismo grado de lealtad que le debe un secretario de Estado al Presidente, se la debe el que barre la Secretaría de Estado; se les pone con el mismo nivel de responsabilidad al que está escribiendo a máquina que al que está tomando decisiones; se coloca a todos en la misma categoría de servidores públicos sin ninguna distinción(...)

Con toda corrección se respondió a la objeción, que el concepto de servidor público, si bien es cierto es genérico, pues en él se engloban a todos aquellos trabajadores que sirven al Estado, lo mismo el de más alto rango que el más modesto empleado; sin embargo esto lejos

de ser incorrecto, resulta adecuado porque la norma se expide para regular conductas que se expresa en un ámbito de acción, de tal suerte que, el tratamiento específico que a cada categoría de servidores se les da es distinto.

La propuesta fija los niveles de responsabilidad en que cada uno de ellos puede incurrir, y entonces plantea tres tipos de responsabilidad: política, penal y administrativa.

Todo ello porque la noción de servidor público contemplada y regulada por el Título Cuarto de la Constitución modificado por decreto publicado el 28 de diciembre de 1982, en el Diario Oficial de la Federación, encierra diferencias de régimen legal entre las diversas situaciones jurídicas de las personas vinculadas al Estado según el título o naturaleza de la relación correspondiente, pues para los efectos de la aplicación de los distintos tipos de responsabilidad a que se encuentran sujetos, resulta determinante la clase de relación de aquéllos con la función o servicio de que se trate y por ende la naturaleza misma de la función que concretamente les está atribuida.

De esta manera, las disposiciones constitucionales del régimen de responsabilidades amplían el concepto de funcionarios públicos sustituyéndolo por el de servidor público que abarca a todas aquellas personas que participan en la función pública, eliminando la distinción entre altos funcionarios y empleados públicos en atención a la naturaleza de la función y un principio igualitario de justicia; y al mismo tiempo, estatuyen las bases para la aplicación de

las diversas clases de responsabilidad que prevén en relación con la diversidad del rango y naturaleza de la función desarrollada por los servidores.

Debe destacarse, en esta etapa legislativa, que a diferencia del texto original, el nuevo artículo 108 considera sujetos a responsabilidad en el ámbito federal a los gobernadores de los Estados y diputados a las Legislaturas Locales, y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, como responsables por violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Además se incluye en este numeral, a partir del 31 de diciembre de 1994, a los miembros de los Consejos de Judicaturas Locales como altos funcionarios sujetos al capítulo de responsabilidad. De igual forma, en la reforma de agosto de 1996 se adiciona a la lista de servidores públicos sujetos a responsabilidad a los funcionarios del Instituto Federal Electoral.

Establece en su segundo párrafo el artículo en examen, al igual que el texto original, que el Presidente de la República durante su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Por último, es de interés destacar, que el precepto que nos ocupa dispone que, las constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos de su primer párrafo y para efectos de sus responsabilidades el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los municipios. Esta resolución

busca, con certeza, la unificación de la materia de responsabilidades, pero acatando la soberanía de los Estados.

3.2.2.- El artículo 109.

La expresión literal de este precepto es como sigue:

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;

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

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivo del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten

substantialmente su patrimonio, adquieran bienes o conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

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

En la iniciativa presidencial de reforma, entre otras razones justificativas de este precepto se expresaron las siguientes:

...con el más estricto respeto a la soberanía de los Estados que integran nuestro Pacto Federal, pero reflejando, de acuerdo con los principios de nuestra democracia, las demandas de nuestro pueblo, la iniciativa propone que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, establezcan las responsabilidades exigibles política, penal y administrativamente por el incumplimiento de las obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (...)

En lo que hace a la naturaleza de responsabilidades la iniciativa propone eliminar la confusión derivada de una terminología que tendía a otorgar un fuero de hecho al distinguir entre “delitos y faltas oficiales” y “delitos comunes”. Establece con claridad que corresponde a la legislación penal determinar las sanciones y procedimientos para aplicarlas por cualquier delito cometido por servidores públicos, sea con motivo de su empleo, cargo o comisión o no. Con ello se propone acabar cualquier forma de tratamiento discriminatorio entre el régimen penal aplicable a los gobernantes y a los gobernados (...)

Por otra parte, se propone el establecimiento de vías políticas y administrativas distintas, y autónomas entre sí para exigir las responsabilidades mediante juicio político substanciado en el Congreso de la Unión, y mediante procedimiento administrativo para sancionar al incumplimiento de las obligaciones de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a cargo de los servidores públicos.

Se propone configurar constitucionalmente el “enriquecimiento ilícito” de los servidores públicos como base de sanción para acabar con cualquier duda que pudiese existir sobre el imperativo de sancionarlo (...)

Debe señalarse en primer término, que dada nuestra organización política y el reconocimiento de la soberanía a los Estados integrantes de la Federación, en lo referente a su régimen interior, por el artículo 40 constitucional, en consecuencia se origina la posibilidad de que se establezcan tantos regímenes de responsabilidad como entidades federativas existen.

En este sentido el artículo 109 de la propia Ley Suprema, al establecer los lineamientos generales del sistema de responsabilidades, previene, que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad.

En tanto a las bases del régimen de responsabilidades de los servidores públicos que se consignan en la norma constitucional en examen, es importante resaltar lo siguiente:

Por primera vez en el orden constitucional se establecen con claridad las diversas clases de responsabilidad a que se encuentran sujetos los servidores públicos, las causas que las originan y los procedimientos para hacerlas efectivas.

Así, en la fracción I de esta norma advertimos la responsabilidad política, de la cual pueden ser sujetos los servidores previstos en el artículo 110 de la Carta Magna, a saber: Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo; los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular

del órganos u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las conductas de los sujetos antes mencionados, con excepción de los servidores locales, que generan esta clase de responsabilidad son los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, sin que la mera expresión de ideas se considere como tal.

Se tramita mediante juicio político en los términos previstos por el artículo 110 de la propia Ley Suprema y de la Ley reglamentaria respectiva; sus sanciones consisten en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

La segunda fracción del numeral en examen hace referencia a la responsabilidad penal. Este tipo de responsabilidad opera para cualquier servidor público y debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal, ya sea federal o local, según sea el caso.

De esta manera, la reforma eliminó la distinción entre “delitos y faltas oficiales” y “delitos comunes”, y se derogó el juicio por jurado popular que se encontraba previsto en el texto original del artículo 111 de la Constitución de 1917, cuyo funcionamiento no fue satisfactorio pues en la práctica concluía con la absolución del acusado, pues se estimaba que sólo se procedía en contra de empleados de poca jerarquía.

Cabe señalar, en relación con esta responsabilidad, que el Código Penal Federal contempla un capítulo, en el que se establecen diversas figuras delictivas en las que el sujeto activo es por definición el servidor público, entre otras, abuso de autoridad, el ejercicio indebido de servicio público, uso indebido de funciones, coalición de servidores públicos, concusión y enriquecimiento ilícito.²⁰

Por primera vez se consagró a nivel constitucional la responsabilidad administrativa, prevista en la fracción III del artículo 109 que nos ocupa. Los sujetos son todos los servidores públicos, y las causas que la generan son los actos u omisiones que afecten la legalidad,

²⁰ Este ordenamiento fue reformado sobre el particular concomitantemente a la reforma constitucional del Título Cuarto, y sus modificaciones se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 15 de enero de 1983.

honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

De esta forma, a partir de las reformas en cuestión la Constitución vino a establecer los deberes esenciales que han de observarse por el servidor público en su actuación.²¹

Debe señalarse, que en los debates suscitados con motivo de la discusión de la reforma que nos ocupa al artículo 109 constitucional, en el seno de la Cámara de Diputados, se formuló objeción en contra del término “lealtad” plasmado como principio de valor que debe observarse por el servidor público por estimarse un concepto subjetivo.

Esta objeción queda aclarada cuando se señala que la interpretación de la norma jurídica no puede hacerse en forma aislada, sino que debe atenderse al todo normativo en que se encuentre inscrita, a fin de encontrar su exacta significación. Así, la palabra lealtad dentro de la norma jurídica significa el apego a la tarea o función o al deber jurídico. De esta forma, resulta indudable que si el fin del Título Cuarto de la Constitución tal y como se concibió en las reformas de 1982, es lograr el establecimiento de un sistema unitario de responsabilidades de los servidores públicos en función del interés general; la significación del término lealtad no es otro que el de apego a las instituciones jurídicas del Estado, como ya se había

²¹ En el dictamen elaborado por las Comisiones designadas en el Senado, en relación con estos deberes se expresó: “Por lo anterior, las Comisiones que firman este dictamen, están convencidas de que la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, no son virtudes abstractas para inculcarse como consejos a quienes ejercen empleo y cargos públicos, sino condiciones indispensables para que se acceda a ellos, y formas insustituibles de proceder en el servicio enmarcado por las instituciones de la República”.

mencionado, y no hacia determinados funcionarios, grupos o fracciones políticas. Es decir, su entrega desinteresada a la función que le está encomendada en aras del bienestar de la nación.

Vinculado estrechamente con la fracción III del artículo 109, el artículo 113 constitucional determina, que las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus funciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

En este sentido la Constitución, a fin de evitar que la calificación de estos deberes, que como valores éticos que son, quede al arbitrio de la autoridad a quien corresponde disciplinara las faltas administrativas, dispone que el legislador ordinario determinará sus deberes a fin de salvaguardar estos principios.²²

El artículo 113 también determina, que las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, establecerán las sanciones aplicables por esta clase de infracciones, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, y que, dichas sanciones además de las señaladas por esos ordenamientos, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, y que deben establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados.

²² En el ámbito federal, la Ley de Responsabilidades expedida en el año de 1982, en su artículo 47 establece un código de conducta en el que consagra una serie de obligaciones por cuyo incumplimiento se entienden vulnerados los valores de la función público.

En estas circunstancias, la fracción III del artículo 109 y el artículo 113 constitucionales sientan las bases del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en el orden federal, las cuales han sido explicitadas por su ley reglamentaria.

Es importante destacar que en este marco jurídico surge la potestad disciplinaria del Estado como una facultad de corregir a los servidores públicos que han incurrido en infracciones administrativas, y que tiene por objeto la autodepuración para lograr la conservación de la unidad en la realización de los fines del Estado y un óptimo ejercicio de la función pública como medio para lograrlos. Bajo esta óptica, se concibe pues a la potestad sancionadora del Estado de manera consustancial a éste.

Por último en relación al establecimiento de las diversas clases de responsabilidad a que se encuentra sujeto el servidor público, es importante aclarar, que si bien es cierto que la iniciativa presidencial de reformas al Título Cuarto de la Carta Magna, presentada ante la Cámara de Senadores el 2 de diciembre de 1982, aludió a la responsabilidad civil en que incurre durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión²³; sin embargo en ninguno de los preceptos que lo integran, se encargó de regularla expresamente; cuando mucho el artículo 111

²³ En lo conducente se señaló: "La iniciativa preserva principios y procedimientos constitucionales establecidos para determinar la responsabilidades de los servidores públicos. El juicio político substanciado en el Congreso de la Unión; el procedimiento ante la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra los altos funcionarios públicos, durante el ejercicio de sus encargos, a los que hay que ofrecer una protección constitucional para que la acción penal no se confunda con la acción política, y la sujeción a responsabilidades civiles de todo servidor público durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión".

se refiere a ella al determinar en relación al fuero, que: "En las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

No obstante lo anterior, resulta indudable el reconocimiento de la responsabilidad civil en nuestro sistema legal, pues como ya se explicó con antelación, nadie está obligado a soportar un daño sin justa causa.

Inclusive en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1994 se publicaron diversas reformas al Código Civil Federal y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante las cuales se sentaron las bases para hacer efectiva de manera más justa y óptima, esta clase de responsabilidad.

Ciertamente, con anterioridad a dichas reformas el Código Civil aludido, en su artículo 1927, estimaba la responsabilidad civil del Estado, de manera subsidiaria, es decir, sólo en el caso en el que el servidor público no cubriera los pagos; esto, hacía ilusorio el concepto.

Con la reforma, este artículo establece:

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 están encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

En consonancia, se adicionó a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el artículo 77 Bis, que a la letra dispone: "Cuando 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 la Contraloría General de la Federación 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 el órgano del Estado niega la indemnización o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

Otro factor de importancia que se presenta en el artículo en estudio, y que produjo la modificación de que se viene hablando, es el que se refiere a la autonomía de los procedimientos para la aplicación de las sanciones por los diversos tipos de responsabilidad en

que, conforme al propio precepto puede incurrir el servidor público, y, la prohibición de imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Asimismo destaca la regulación de la figura del enriquecimiento ilícito, en cuanto a las sanciones procedentes.

En cuanto a la autonomía de los procedimientos, hemos visto como uno de los propósitos de la reforma de 1982 fue precisamente el prevenir procedimientos distintos y autónomos por cada clase de responsabilidad funcional, a fin de evitar la confusión hasta entonces imperante. Así, se explicitó en el numeral que: Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente (...)

Esto nos lleva a establecer dos puntos de interés: uno, previsto expresamente en el precepto, consistente en que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, y otro, derivado de esta prevención, consistente en que una sola conducta sí puede en cambio generar dos o más tipos de responsabilidad; es decir, un servidor público al desplegar una conducta puede incurrir con ella simultáneamente en responsabilidad política, y penal, civil o bien administrativa, o bien en todas ellas.

Por lo que se refiere a la figura del enriquecimiento ilícito, se presenta por primera vez su regulación en nivel constitucional; ya que antes sólo había sido objeto de normatividad en el orden secundario. Se pretendió terminar con los ataques enderezados en contra de la regulación legislativa en el nivel secundario de esta figura, especialmente en lo referente a las

sanciones de decomiso y privación de la propiedad de los bienes, cuya procedencia no puede ser justificada por el servidor público, las que se consideraban inconstitucionales.²⁴

Por último, resulta de interés, en torno del artículo 109 constitucional en esta segunda etapa, referirnos a la figura de la “acción popular”.

Anteriormente, el artículo 111 de la Ley Suprema, el igual que otras leyes ordinarias que le precedieron, establecía, que se concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes y oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

Con motivo de las modificaciones en examen, esta disposición pasó al artículo 109, en su párrafo final, eliminándose la palabra “popular” y añadiéndose la expresión “bajo su más estricta responsabilidad”.

En relación con este punto, debe mencionarse en primer lugar, que al eliminarse la expresión “acción popular” no se pierde el alcance, la finalidad de establecer normativamente la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda presentar una denuncia en contra de algún

²⁴ Específicamente se dijo en la iniciativa de reformas al respecto: “Se propone configurar constitucionalmente el “enriquecimiento ilícito” de los servidores públicos como base de sanción para acabar con cualquier duda que pudiese existir sobre el imperativo de sancionarlo. El régimen actual ofrece bases endebles para pretender combatirla con efectividad por lagunas que permiten enriquecer el patrimonio con cargo al servicio público, sin la obligación de comprobar los medios lícitos de dicho enriquecimiento...”. Debe agregarse, que en forma concomitante se reformó el artículo 22 constitucional, estableciendo como excepción a la prohibición del decomiso, el derivado de esta clase de sanciones.

servidor público, pues el nuevo texto lo contempla de por sí al señalar “cualquier ciudadano”. Esto significa que no se restringe el ámbito subjetivo.

En segundo término, respecto a que la formulación de la denuncia deba hacerse “bajo la más estricta responsabilidad” y mediante la presentación de elementos de prueba; se estima que tal exigencia obedece a las bases mismas que sustentan nuestro Estado de Derecho a fin de preservar el orden de legalidad y seguridad.

Y es que la liberalidad en este delicado punto puede ocasionar la irresponsabilidad en el ejercicio del derecho, al formularse acusaciones infundadas con ánimos políticos o de cuestiones personales.

En este sentido, debe aclararse que tal y como está concebida esta acción y dentro del contexto general del Título Cuarto constitucional, debe asumirse que lejos de restringirla, la reforma de 1982 sólo estableció las bases para su correcto ejercicio, de tal suerte que, quien acuse se funde en la realidad, en la constatación de hechos que se consideren ilícitos aun cuando fuere errónea la apreciación de éstos; sin que deba entenderse que los elementos de prueba que debe ofrecer el denunciante sean necesariamente contundentes, sino aquellos con los que deben producir un principio de credibilidad y verosimilitud. Ya en el procedimiento, los órganos relativos las ampliarán y las perfeccionarán, en su caso.

3.2.3.- El artículo 110.

A la letra este precepto establece:

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

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados, procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella

Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

En los términos del artículo 109 constitucional, fracción I, examinado con anterioridad, la responsabilidad política se origina cuando el servidor público, en ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Esta responsabilidad debe tramitarse mediante juicio político.

El artículo 110 constitucional establece las bases del juicio político, en términos de la iniciativa presidencial de reformas del año de 1982, bajo los siguiente lineamientos:

La iniciativa preserva la intervención de ambas Cámaras al Congreso de la Unión en el juicio político a los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Secretarios de Despacho, a los Jefes de Departamento Administrativo, al Jefe del Departamento del Distrito Federal, al Procurador General de la República y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

...Se busca ampliar el espectro de servidores públicos que despachan asuntos de interés público y fundamental y manejan recursos federales (...)

La iniciativa además, adecúa la terminología de las instancias instructoras y enjuiciadoras en nuestra cultura jurídica. Propone que la Cámara de Diputados actúe como "Jurado de Acusación" y la Cámara de Senadores como "Jurado de Sentencia", en el juicio de responsabilidades políticas, eliminando así la deformación terminológica de la institución del "Gran Jurado" proveniente del Derecho anglosajón.

Las reformas de 1982 conservaron en lo esencial las bases del procedimiento del juicio político y que en síntesis se reducen a lo siguiente:

El juicio se ventila ante el Congreso de la Unión, cuyas Cámaras se erigen, la de Diputados en Jurado de Acusación y la de Senadores en Jurado de Sentencia.

La Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de miembros presentes, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

La Cámara de Senadores, aplicará la sanción correspondiente, que en términos del párrafo tercero del propio precepto, es la destitución e inhabilitación, mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

De esta forma, el juicio político se configura como un procedimiento de esencia política para enjuiciar, y de ser procedente, sancionar con la expulsión o destitución, al servidor público, y con su inhabilitación para desempeñar otro cargo o comisión pública entre uno y veinte años.²⁵

²⁵ El juicio político, cuyo antecedente remoto lo encontramos en el Impeachment inglés y norteamericano, y no en el juicio de residencia de la época colonial, como han pretendido algunos autores, ha existido en nuestro medio jurídico desde el siglo pasado a partir de la Constitución de 1857, al grado que las primeras leyes de responsabilidades, la de 1870, de la época del Presidente Juárez, y la de 1896 durante el porfiriato, se concretaron casi exclusivamente a regularlo y explicitarlo.

Por otro lado, en relación con los servidores públicos sujetos de este procedimiento, consecuentemente con la ampliación del espectro de los sujetos en general a responsabilidad, la reforma de 1982 los amplificó, aunque cabe aclarar que esencialmente se concretan a aquellos servidores que tienen atribuidas facultades de gobierno y administración, y por ello su actuación trasciende de manera importante en los intereses públicos de primer orden.

Efectivamente, a diferencia del texto original de la Constitución de 1917, en esta segunda etapa de vigencia, por cuanto al régimen de responsabilidades, se consideran sujetos del juicio político además de los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios del Despacho, Procurador General de la República, Gobernadores y Diputados de los Estados, a los Jefes de Departamento Administrativo, al titular del órgano u órganos del Gobierno del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, y desde el 10 de agosto de 1987 los representantes de la Asamblea del Distrito Federal.²⁶ Igualmente, con la reforma del 31 de

²⁶ Esta ampliación subjetiva es correcta, pues se sobrepone el interés nacional sobre el particular de algunos funcionarios, que al incurrir en infracciones políticas quedaban al margen del juicio político. Estos funcionarios que están contemplados aquí tienen a su cuidado aquellas decisiones políticas fundamentales de la Constitución, que están para ser preservadas por dichos funcionarios, por tanto no deben simplemente sancionarse con un cese o con un

diciembre de 1994, se incluye dentro de la protección de altos funcionarios que sólo podrán ser sometidos a responsabilidad por faltas graves a los Consejeros de la Judicatura Federal y del Distrito Federal. Finalmente el 22 de agosto de 1996 se modifica el precepto en estudio para adicionar al Presidente, Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, así como a los Magistrados del Tribunal Electoral.

Para finalizar es interesante destacar de este precepto y por lo que hace al espectro subjetivo, que el Constituyente permanente de 1982 se mostró respetuoso una vez más de la forma de gobierno establecía en la propia Ley Suprema.

Ciertamente, el artículo en examen establece en su segundo párrafo, que la resolución emitida en el juicio político impetrado en contra de los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, por violaciones graves a la Constitución y leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

De esta manera, con observancia de la soberanía local y en aras de la preservación del orden constitucional se deja la última palabra a las legislaturas de los Estados respecto de la responsabilidad política de sus altos funcionarios.

despido. Necesitan ser conocidas por la Cámara, por el Poder Legislativo (Diputado Salvador Valencia Carmona).

3.2.4.- El artículo 111.

Este precepto es de la siguiente expresión literal:

Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio e su imputación.

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

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comuniquen a las Legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder en contra del inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El artículo 109 fracción II constitucional, establece las bases de la responsabilidad penal de los servidores públicos, en el sentido de que su persecución y sanción se sujetará a la legislación penal aplicable.

En tanto que el artículo 111 anteriormente transcrito, en relación con la responsabilidad penal conserva la tradicional figura de la protección constitucional, respecto de determinados funcionarios, como un privilegio de inmunidad procesal y, establece el procedimiento que debe observarse sobre el particular.

La iniciativa presidencial de la reforma de 1982 al Título Cuarto constitucional, señaló con relación a esta disposición lo siguiente:

Propone establecer los principios reguladores de las responsabilidades penales de los servidores públicos. En consonancia con el espíritu de la reforma al Título, elimina las prerrogativas de los servidores públicos frente al resto de la población para ser procesados penalmente por delitos en que incurran, manteniendo solamente el procedimiento previo de procedencia ante la Cámara de Diputados, de aquellos casos en los que el mismo debe prevenir que la acción penal no se deforme utilizándose con fines políticos, tal y como lo previene el texto constitucional vigente (...)

Se propone establecer dos principios fundamentales para la sanción de los delitos en que incurran los servidores públicos con motivo de su empleo, cargo o comisión. El primero es que las sanciones penales necesariamente deberán graduarse de acuerdo con los beneficios obtenidos, daños o perjuicios causados por la conducta ilícita, independientemente de los demás elementos que puedan concurrir en la comisión del delito y los cuales debe evaluar el arbitrio judicial. Unido a ello, propone establecer que la sanción económica por los frutos mal habidos de la conducta ilícita de los servidores públicos sea hasta tres tantos del mismo.

Siguiendo esta postura, el artículo en examen conserva y regula la institución de la protección constitucional, también llamada "fuero", no como una impunidad, sino como un privilegio procesal en materia penal, instituido para proteger la función constitucional ejercida por determinados servidores públicos de mayor jerarquía.²⁷

Dicho privilegio consiste esencialmente en que no se puede proceder penalmente en contra del servidor público, que el dispositivo señala, sin que previamente la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder en su contra.

²⁷ El privilegio se justifica porque con él se protege no al individuo sino a la función constitucional, a fin de garantizar su continuidad en aras de la preservación del orden constitucional.

En relación a los sujetos de esta inmunidad, con motivo de las modificaciones de que se viene hablando, se amplificó el precepto, ya que, además de los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, el precepto en examen contempla a los jefes de Departamento Administrativo, al Jefe del Departamento del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y a partir de 1987 a los Representantes a la Asamblea del D.F. Además a los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral.

De igual manera, se previene el privilegio procesal respecto de los delitos federales en favor de los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, solo que al igual que en el caso del juicio político, el efecto de la declaración de procedencia, será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

En lo que toca al Presidente de la República el requisito de procedibilidad resulta más complejo dada la naturaleza de las funciones constitucionales que desempeña.

Ciertamente, en relación con el segundo párrafo del artículo 108 constitucional, el artículo que nos ocupa establece una doble instancia, pues dicho funcionario sólo podrá ser

acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y por delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores con base a la legislación penal aplicable. Es decir, se requiere la intervención de ambas Cámaras para que pueda procederse penalmente en su contra.

Por lo que hace al procedimiento, en general se reduce a lo siguiente:

La Cámara de Diputados declara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar o no proceder en contra del inculpado. Si la resolución fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación. De esta manera, una vez que el servidor público haya concluido el ejercicio de su encargo, la imputación podrá continuar en su contra, ya que de conformidad con el artículo 114 constitucional, los plazos de prescripción penal, se interrumpen durante el desempeño de la función pública. De ahí que se afirme, que en nuestro sistema constitucional no se establece unidad alguna.

Por otro lado, los efectos de la resolución afirmativa, son la separación del servidor público de su cargo en tanto esté sujeto a proceso penal, y como una novedad, se determinó, que en caso de culminar ese procedimiento con sentencia absolutoria el servidor podrá reasumir su función. Si la sentencia es condenatoria por un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, el precepto, al igual que otras normas que sobre el particular le precedieron, dispone que no se le concederá la gracia del indulto.

Las sanciones penales deben aplicarse de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y se establece la innovación consistente, por un lado en que la norma constitucional marca una pauta para la graduación de la pena, cuando con motivo del ilícito su autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, determinando que deberá graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados, y por otro lado, en cuanto a las sanciones económicas, estatuye que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños causados.

Es importante señalar que el procedimiento de declaración de procedencia, aunque al igual que el juicio político es un proceso parlamentario, a diferencia de este último, se lleva exclusivamente en la Cámara de Diputados del Congreso Federal. En él ni se juzga ni se prejuzga; ni se inculpa ni se sanciona. De ser procedente, sólo se retira al servidor público la inmunidad relativa o protección constitucional de que disfruta, a fin de que pueda ser procesado penalmente por algún delito, sin que la declaración de la Cámara de Diputados predisponga a los Tribunales competentes sobre la posible responsabilidad del servidor público.

Además el conjunto de sujetos es menor, ya que no quedan comprendidos dentro de la protección constitucional ni pueden ser sujetos del retiro de un fuero del cual carecen los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, y los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos

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

Siguiendo este orden de ideas y con respecto a la inmunidad, el artículo en examen precisa que en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Finalmente, resulta de interés poner de relieve, que el constituyente permanente de 1982, ajustándose al principio de división de poderes que campea en nuestro orden constitucional, suprimió del artículo 111 la facultad del Presidente de la República, para solicitar ante las Cámaras del Congreso de la Unión, la destitución por mala conducta de los miembros del Poder Judicial de la Federación y del Distrito Federal. Respecto a este asunto se señaló en la iniciativa presidencial, lo siguiente:

Por otra parte, se propone eliminar, atendiendo a una demanda fundamental para el equilibrio entre los Poderes de la Unión, la potestad expresa del Presidente de la República para pedir la destitución por mala conducta de los servidores públicos en el Poder Judicial. Es una exigencia de una renovación moral fundamentada en una revigorización de nuestro Estado de Derecho que corresponde garantizar a un Poder Judicial digno y fuerte. -...el fortalecimiento del poder judicial y del juicio de garantías que exige la renovación moral no es dable sobre las bases de una judicatura responsable ante el Poder Ejecutivo.

3.2.5.- El artículo 112.

Este precepto señala:

No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111 se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Vinculado con el artículo 111, la disposición que nos ocupa establece el funcionamiento de la figura de la protección constitucional o inmunidad procesal, en los casos en que se ha separado por alguna causa el servidor de su cargo.

La finalidad de este numeral, en términos de la iniciativa presidencial de las reformas de 1982, es:

...aclarar que la protección constitucional necesaria para prevenir de represalias políticas por el despacho de los intereses públicos fundamentales, no se utilice como medio de impunidad frente a delitos que cometan los servidores públicos que han dejado de despachar asuntos públicos de dicha naturaleza.

Establece con claridad que los servidores públicos con esa protección constitucional debida para el adecuado desempeño de su encargo, no disfrutarán de ella cuando estén separados de su empleo, cargo o comisión.

Por tanto se contemplan dos supuestos en la norma: el primero, cuando el servidor público cuya función se encuentra protegida por el beneficio procesal de que se trata, comete un delito encontrándose separado de su encargo por alguna razón, caso en el que sí se puede proceder en su contra penalmente sin necesidad de que se formule declaratoria de procedencia por la Cámara de Diputados. El segundo, en el que el procesado inicia o reasume las

funciones protegidas constitucionalmente, caso en el que será indispensable la resolución indicada.

3.2.6.- El artículo 113.

Este numeral es del tenor literal siguiente:

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus funciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución, e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, a que se refiere la fracción III, del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Respecto a esta disposición, nos remitimos al análisis del artículo 109 fracción III constitucional en el que se dejó asentado que ambos numerales establecen las bases del régimen disciplinario en torno de la responsabilidad administrativa, bastando señalar que estos lineamientos básicos se encuentran desarrollados al detalle en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la cual nos ocuparemos en el siguiente capítulo.

3.2.7.- El artículo 114.

Este numeral señala lo siguiente:

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

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

Como se puede apreciar, el precepto remite por cuanto a la responsabilidad penal y administrativa, a la legislación ordinaria, pero estatuye un mínimo para la prescripción en ambas materias de tres años. En relación a la penal, aclara además, que los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe algún cargo protegido por la Constitución y, en cuanto a la materia administrativa establece como principio rector que ha

de observar el legislador, el que dichos términos deben ser fijados tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias de los actos y omisiones de que se trate.

En cuanto a la responsabilidad política, el precepto conserva el plazo de un año para su exigibilidad; durante el período en que el servidor público desempeñe su encargo y después que ha concluido su ejercicio. En consonancia, establece como plazo la tramitación del juicio político el término de un año.

Debe señalarse, en cuanto a la responsabilidad civil, que aun cuando no se estipula expresamente en el artículo que nos ocupa alguna regla, ésta se regirá por la legislación de la materia que resulte aplicable. Debe destacarse, sobre el particular, que este plazo ha sido fijado recientemente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante reforma publicada en el Diario Oficial del 10 de enero de 1994, por la cual el derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado la falta administrativa.

El numeral en examen resulta congruente con el espíritu que alimentó a la reforma integral del Título Cuarto de la Constitución, en el sentido de restringir claramente la protección constitucional a una garantía procedimental tendiente a evitar la confusión de las acciones políticas y las penales y, evitar que la inmunidad procesal establecida en función de los intereses generales, degeneren en impunidad del servidor público.

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1982.

Al mismo tiempo que la iniciativa de reformas al Título Cuarto Constitucional, el Presidente de la República envió a la Cámara de Senadores, la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expedida el 30 de diciembre de 1982 y publicada el 31 del mismo mes y año, la que abrogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1979, por disposición de su artículo primero transitorio.

El nuevo ordenamiento vino a explicar con más detalle los principios generales establecidos en el Título Cuarto constitucional, poniendo mayor énfasis en los siguientes aspectos: los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad; las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas, así como las que deben resolverse mediante juicio político, las autoridades competentes y los procedimientos a seguirse para aplicar las sanciones políticas y administrativas, las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del proceso penal de los servidores públicos que gozan de fuero; y, el registro patrimonial de los servidores públicos.

Cabe señalar que este ordenamiento ha sufrido desde su expedición diversas reformas de trascendencia, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de los días 11 de enero

1991, 21 de julio de 1992 y 10 de enero de 1994, por lo que al examinarla se hará referencia a dichas modificaciones, en lo conducente.

Se integra actualmente por cuatro títulos que se analizarán a lo largo de este apartado y que son los siguientes: I. Disposiciones Generales; II. Procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia; III. Responsabilidades Administrativas; y, IV. Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

4.1 Disposiciones Generales.

En este título se señalan los aspectos reglamentarios del Título Cuarto de la Constitución; se determinan los sujetos del ordenamiento y las autoridades competentes para aplicarlo.

A este respecto, el artículo 2º remite a los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional, y amplifica el ámbito subjetivo en términos generales a toda persona que maneje o aplique recursos económicos federales. De ahí, que los presidentes municipales se comprendan implícitamente en el espectro subjetivo del régimen de responsabilidades federal, pues dados los programas de coordinación fiscal pueden llegar a manejar y aplicar recursos federales. En este aspecto se objeta la ley, pues se dice que exorbita al precepto constitucional que reglamenta, al incluir sujetos no referidos en ella.

El artículo 3° de la ley en cuestión establece las autoridades competentes para aplicar el ordenamiento, a saber: I. Cámara de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; II. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación; III. Las Dependencias del Ejecutivo Federal; IV. La Suprema Corte de Justicia de la Nación; V. El Tribunal Fiscal de la Federación; VI. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva; VII. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes; y, por decreto Federal, en congruencia con la reforma practicada en este sentido al Título Cuarto constitucional, principalmente en su artículo 108, publicada el Diario Oficial del 10 de agosto de 1987.

Por último, en este Título se previene en el artículo 4°, en correlación con el multicitado Título Cuarto de la Constitución y el espíritu que alimentó sus reformas, que los procedimientos para la aplicación de las sanciones contempladas por el artículo 109 de la Ley Suprema, son autónomas.

Con el objeto de evitar ambigüedades en cuanto a la interpretación y aplicación de este precepto, cabe señalarse que en 1992 fue reformado dando mayor claridad a su texto. El texto original del precepto indicado era del tenor siguiente: “Los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 constitucional se desarrollarán autónomamente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien debe conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”.

A partir de la modificación publicada el Diario Oficial del 21 de julio de 1992, la expresión del numeral es como sigue: “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 la naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”.

En estas condiciones el nuevo texto legislativo, evitando cualquier duda sobre el particular, alude al caso en que una misma conducta genera distintas clases de responsabilidad, estableciendo la autonomía de los procedimientos y sanciones.

4.2.- Procedimientos ante el Congreso de la Unión.

El segundo apartado de la ley de que se trata, se ocupa de normar los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia. Este Título se subdivide a su vez en cuatro capítulos: I. Sujetos, causas del juicio político y sanciones, II. Procedimiento en el juicio político, III. Procedimiento para la declaración de procedencia; y, IV. Disposiciones comunes de los capítulos II y III.

Referente a los sujetos cabe señalar únicamente, que por virtud de la reforma publicada al artículo 110 constitucional en agosto de 1987, automáticamente al remitir el artículo 5º de la ley reglamentaria a aquel numeral, para la identificación de los sujetos, quedan comprendidos en él los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

En cuanto a las conductas objeto del juicio político, el legislador ordinario estableció en este ordenamiento, en su artículo 7º, una definición de los actos que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, conservando en este aspecto las conductas previstas en ordenamientos precedentes, a saber: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; las violaciones graves y sistemáticas individuales o sociales; y cualquier infracción a la Constitución, a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, y las omisiones de carácter grave en los términos anteriores. Además esta ley reglamentaria agregó la conducta consistente en 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.

El ordenamiento, también previene de manera expresa en relación con las conductas antes mencionadas, que al Congreso de la Unión corresponde valorar la existencia y gravedad

de dichos actos u omisiones, y, en torno de las sanciones, en congruencia con el texto constitucional dispone la destitución y la inhabilitación hasta por 20 años.

Por lo que hace al procedimiento del juicio político, en términos generales, la ley materia de análisis, determina que la Cámara de Diputados actúe como órgano de acusación, en tanto que la de Senadores funja como jurado de sentencia, resolviendo y aplicando las correspondientes sanciones.

Las denuncias ante la Cámara de Diputados pueden ser planteadas por cualquier ciudadano bajo su responsabilidad, por escrito y presentando elementos de prueba, en la inteligencia de que no producen efecto alguno las denuncias anónimas.

Por lo que se refiere al trámite de dichas denuncias, el ordenamiento establece que la Cámara de Diputados practicará todas las diligencias requeridas, para comprobar la conducta, características y circunstancias de la misma, procediendo a informar al denunciado para que se defienda por escrito o personalmente, con aportación de las pruebas que estime pertinentes y la formulación de los alegatos que convengan a sus intereses.

Con dichos elementos, debe pasar el caso a discusión en la Cámara de Diputados, a efecto de que se determine si procede o no la acusación. En el primer evento, si se resuelve que no ha procedido la acusación del servidor público, éste continua en el ejercicio de su

cargo, pero en caso contrario se pone al acusado a disposición de la Cámara de Senadores, donde podrá volver a alegar lo que a su derecho convenga.

En el Senado se llevan a cabo las votaciones, y el presidente del mismo, en su oportunidad, formula la declaratoria que corresponda en el entendido de que las sanciones aplicables en el caso de declararse culpable al servidor público consisten en la destitución y la inhabilitación para el desempeño de funciones, empleos o cargos públicos de cualquier naturaleza.

Es de importancia destacar, que desde su expedición, la Ley Federal de Responsabilidades ha sufrido diversas reformas en materia de juicio político, específicamente las publicadas en el Diario Oficial del 13 de julio de 1992, como resultado de la inoperancia de algunas disposiciones al respecto. Estas modificaciones se refirieron al trámite y dictamen de las denuncias (artículos 9, 10, y 12), estableciéndose reglas claras respecto de los requisitos para su presentación, y para la creación de un órgano de calificación previa que liberara a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de una intervención inicial.

Asimismo, se reglamentó minuciosamente lo relativo a las pruebas que deben acompañarse a las denuncias, clarificándose que éstas deben apoyarse en documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado.

El órgano aludido es la llamada subcomisión, que si bien descarga el trabajo de las Secciones Instructoras, no las excluye, pues en los términos del artículo 11 del ordenamiento, deben existir, en ambas Cámaras.²⁸

4.3.- Responsabilidades Administrativas.

El Título Tercero de la ley en estudio regula al detalle el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.²⁹

Especialmente, en este aspecto, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en forma conjunta con la fracción III del artículo 109 y el artículo 113 constitucionales, vino a revolucionar el campo de la disciplina administrativa en el orden jurídico mexicano, logrando sentar las bases de un auténtico derecho disciplinario de la función pública.³⁰

²⁸ Los resultados positivos de esta reforma han quedado de relieve a corto plazo, pues de su vigencia, julio de 1992 a la fecha, se ha reducido de manera notable la larga cadena de denuncias infundadas que habían surgido en los años anteriores, devolviendo así la institución del juicio político la seriedad y excepción que constitucional y legalmente le corresponden.

²⁹ El siguiente capítulo de esta exposición se dedica al estudio del régimen de responsabilidad administrativa, por lo que en este apartado se limita al señalamiento en general del título precisado.

³⁰ Algunos investigadores de la materia proponen el surgimiento del Derecho Disciplinario de la Función Pública como una rama autónoma del Derecho Público. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob cit. p.p. XIII a XXIII.

Substancialmente los principios que informan el cuerpo normativo en examen al respecto, son: el establecimiento de un procedimiento autónomo del político y del penal, que no prevé la privación de libertad, de naturaleza estrictamente penal, estableciendo una vía expedita para la sanción de las faltas administrativas, con independencia de que puedan inscribirse en el campo de las responsabilidades civil, penal y/o política; la consagración de un catálogo de obligaciones que sujeten a todo servidor público; la referencia a órganos especializados; la inclusión en el ámbito subjetivo de todo el personal de los Poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos; y, el respeto al principio de la división de poderes cristalizado en la prevención, de que el Congreso de la Unión y los Poderes Judicial de la Federación y del Distrito Federal determinarán los órganos y sistemas sancionadores.

El título abarca dos capítulos: I.- Sujetos y Obligaciones del Servidor Público, y II.- Sanciones Administrativas y Procedimientos para Aplicarlas.

Como primer punto, el artículo 46 establece el ámbito subjetivo de la responsabilidad administrativa reiterando el contenido del artículo 2º de la propia ley, en el que como ya se observó con anterioridad, se hace un envío sobre el particular al artículo 108 de la Carta Magna.

De esta forma, la responsabilidad administrativa alcanza a todo servidor público, ya sea de base o de confianza. Naturalmente, quedarían excluidos algunos funcionarios por su posición jurídica dentro del orden constitucional, tales como el Presidente de la República y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En segundo término, el artículo 47, fija las obligaciones a cargo de todo servidor público, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser observados por todos los servidores públicos, sin distinción en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones correspondientes, a excepción de algunos funcionarios como ya se mencionó con anterioridad, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas. Así, el artículo 47 tiene por objeto evitar la valoración puramente subjetiva de la conducta del servidor público, a través del establecimiento de los deberes específicos que le incumben en el desempeño de la función pública. Estos deberes constituyen así un verdadero código de conducta que sujeta a todo servidor público sin distinción para con el Estado en general, dando lugar a una especial relación de sujeción entre el Estado y sus empleados.

Dichas obligaciones funcionariales, que en consecuencia se encuentran relacionadas con los valores establecidos por la Constitución como principios rectores del servidor público en el ejercicio de su actividad, pueden clasificarse en obligaciones de cumplimiento y obligaciones de abstención:

4.3.1.- Obligaciones de cumplimiento.

- 1.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado (47.I).
- 2.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso los planes y presupuestos correspondientes a su competencia (47.II).
- 3.- Cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos (47.III).
- 4.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión; las facultades que les sean atribuidas o la información reservada a que tengan acceso por su función, exclusivamente para los fines a que estén afectos (47.III).
- 5.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por su empleo cargo o comisión conserven bajo su cuidado, o a la cual tengan acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos (47.IV).
- 6.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tengan relación con motivo de éste (47.V).
- 7.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato (47.VI).
- 8.- Observar respeto y subordinación legítimos con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones (47.VII).

9.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad a la que presten sus servicios, las dudas fundadas que les susciten la procedencia de las órdenes que reciba (47.VIII.).

10.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta (47.IX.).

11.- 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 aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte (47.XIII.).

12.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos precisados en el punto precedente, 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 (47. XIII y XIV.).

13.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales o las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas indicadas en los puntos precedentes (47.XVI.).

14.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (47.XVIII.).

15.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones del artículo 47 en examen; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o a la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de la ley, y de las normas que al efecto se expidan (47.XX.).

16.- 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 (47.XXI.).

4.3.2.- Obligaciones de abstención.

1.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia del servicio público o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión (47.I.)

2.- Abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad (47.I.).

3.- Abstenerse de ejercer las funciones de su empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó, o después de haber cesado por cualquier otra causa en el ejercicio de sus funciones (47.IX.).

4.- 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 (47.X.).

5.- Abstenerse de otorgar con goce total o parcial de sueldo y otras percepciones, licencias, permisos o comisiones, cuando las necesidades del servicio no lo exijan (47.X.).

6.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial que la ley prohíba (47.XI.).

7.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público (47.XII.).

8.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero u objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al 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 hizo mención en el punto anterior, y que proceda 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 (47.XV.).

9.- 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, ventaja o beneficio para él o las personas a que se ha hecho alusión en incisos anteriores (47.XVII.).

10.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público (47.XXII.).

11.- 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 de la Contraloría 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 (47.XXIII.).

Asimismo, pueden agruparse estos deberes en función de la relación que guardan con los valores establecidos en la Constitución, aunque se impone aclarar que existe en general, una interrelación con todos ellos.³¹

De esta forma, responden esencialmente al valor de la legalidad, las obligaciones de cumplimiento relacionadas en el inciso 2, y las obligaciones de abstención mencionadas en los incisos 2, 3, 6, 7 y 10.

³¹DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. cit., p.p.74 - 77.

En lo referente a la lealtad, se encuentran más estrechamente vinculadas las obligaciones de cumplimiento aludidas en los incisos 5, 8, 9 y 15, y las obligaciones de abstención citadas en los incisos 4 y 5.

Por lo que hace a la honradez, se relaciona principalmente con los deberes de cumplimiento referidos en los incisos 4, 7 y 12 y con las obligaciones de abstención citadas en los incisos 8 y 11.

La imparcialidad se vincula fundamentalmente con las obligaciones de cumplimiento señaladas en los incisos 10 y 12.

Finalmente, el deber de eficiencia se refleja medularmente en las obligaciones de cumplimiento citadas en los incisos 1, 6 11 y 14.

Debe mencionarse, respecto del artículo 47 de la ley en examen, que a partir de su expedición y hasta la fecha ha sufrido dos modificaciones: la primera, publicada el 11 de enero de 1991 en el Diario Oficial de la Federación, por la que se le adicionó una fracción que quedó como XXI, corriendo la numeración de las dos fracciones subsistentes posteriores a los números XXII y XXIII. Esta nueva disposición incorporó como deber de los servidores públicos, el proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente se compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos.

Dicha reforma obedeció, sin duda, a la creación de la Comisión de los Derechos Humanos, inicialmente por decreto de 5 de junio de 1990, publicado en el Diario Oficial del día 6 del mismo mes y año, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y que dada su aceptación motivó posteriormente su reconocimiento en el orden constitucional, por reforma practicada al artículo 102 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial del 28 de enero de 1992.

La segunda reforma sufrida por el artículo en análisis, fue publicada el 21 de julio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, que afectó su primer párrafo así como sus fracciones VIII, XVIII y XX y además le adicionó una fracción que quedó con el número XXIII, recorriéndose el anterior contenido de ésta a la fracción XXIV. Respecto de su primer párrafo, la reforma al artículo 47 fue con el objeto de corregir un error de redacción, pues en su texto original se había omitido incluir la expresión “así como de las normas específicas” antes de la diversa que dice “del servicio de las Fuerzas Armadas”, lo que hacía confusa la regulación e impedía que se captaran con claridad los propósitos de la norma, consistentes, por una parte, en que los deberes administrativos de los servidores públicos eran sin perjuicio de sus derechos laborales; y por otra, que en lo concerniente a los miembros del Ejército y la Armada, lo eran sin perjuicio de las normas que rigen el servicio de ambos cuerpos.

Por lo que hace al contenido de las fracciones VIII y XX relativas a la obligación específica de los servidores públicos de denunciar los hechos que constaran, a su superior jerárquico a la Contraloría Interna relativa, se modificó su texto dándole mayor claridad.

De igual forma se modificó la fracción XVII para suprimir la mención de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dado que esta dependencia no será el único órgano encargado de la recepción, registro y control de las declaraciones patrimoniales.

Finalmente, se agregó como fracción XXIII un nuevo deber de los servidores públicos, traducido en una obligación de abstención, con el objeto de que dichos sujetos, en provecho propio y en detrimento de la imparcialidad que debe ser observada en la adjudicación de pedidos o contratos, utilicen los conocimientos, información o relaciones a que hubieren tenido acceso en el desempeño de sus actividades, lo que podría representarles algunas ventajas con respecto de los particulares que pretendieran participar en las adjudicaciones realizadas por el Gobierno Federal. Esta obligación se hizo consistir en la abstención por parte del servidor público de celebrar o de 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 en las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. También se estableció la obligación de los servidores públicos de abstenerse de celebrar estas operaciones con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo,

46570

cargo o comisión en el servicio público, a fin de dar mayor efectividad a la sanción de inhabilitación.

La ley de que se viene hablando, en el capítulo II del Título en estudio, establece diversas disposiciones respecto de las sanciones administrativas y los procedimientos y órganos para aplicarlas. Por el momento, sólo nos referiremos a algunos aspectos esenciales relativos a los alcances del ordenamiento en esta materia, la clase de sanciones, reglas básicas para su aplicación y normas de prescripción.

Con referencia al primer punto, es de importancia aclarar, que lo relativo al procedimiento para identificar y sancionar las faltas administrativas, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se circunscribe esencialmente al ámbito del Poder Ejecutivo.

Efectivamente, en la iniciativa presidencial de la ley presentada ante la Cámara de Senadores el 2 de diciembre de 1982, se señaló al respecto lo siguiente:

Por último, es de destacar que el régimen de responsabilidad administrativa, siempre en concordancia con lo dispuesto por otras leyes, abarcará al personal de los Poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Las leyes que regulan al Congreso de la Unión y a los Poderes Judicial Federal, determinarán los órganos y sistemas sancionadores así como las demás cuestiones relativas dentro del plazo señalado en la presente iniciativa.

En este orden, el artículo 51 del ordenamiento establecía originalmente lo siguiente:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente capítulo, en los términos de las correspondientes leyes orgánicas del Poder Judicial .

Lo propio harán, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.

Posteriormente fue modificado el numeral según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de julio de 1992, con el objeto de adicionar a los órganos mencionados la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Tribunal Fiscal de la Federación, tribunales de trabajo y demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

De esta manera, resulta claro que el ámbito de aplicación de la ley en examen en relación con las sanciones y procedimientos para su aplicación en el marco de la responsabilidad administrativa se restringe al Poder Ejecutivo Federal.

Todo ello resulta por demás justificado si se atiende al principio de división de poderes que campea en nuestro orden constitucional, y que exige la independencia y el equilibrio entre las tres esferas que tienen a su cargo el ejercicio de las atribuciones estatales.

Por otra parte, en relación con las sanciones por faltas administrativas, el artículo 53 del ordenamiento en examen establece que consistirán en: I.- Apercibimiento privado o público; -II.- Amonestación privada o pública; -III.- Suspensión; -IV.- Destitución del puesto; -

V.- Sanción económica; e -VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

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

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

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

Estas sanciones deben ser aplicadas además, tomando en cuenta los lineamientos establecidos por el artículo 54 de la ley y que son: I.- La gravedad de la responsabilidad en

que se incurra y la conveniencia de suprimir tácticas que infrinjan en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que dicten con base en ella; -II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; -III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; -IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; -V.- La antigüedad del servicio; -VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y -VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

Además, en relación con las sanciones económicas, la aplicación de sanciones económicas debe ajustarse a las siguientes reglas, previstas por el artículo 55 del ordenamiento: “En caso de aplicación de sanciones económicas o beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados” .

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento: -I.- La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y -II.- El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de pago de la sanción.

Para los efectos de esta ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Por último, en relación con las sanciones, el artículo 78 de la ley previene las normas de prescripción en los siguientes términos:

Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente: -I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal. -II.- En los demás casos prescribirán en tres años. -III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

El propio precepto establece al respecto las siguientes reglas:

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

En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64.³²

³² El texto primitivo de este precepto, antes de sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 21 de julio de 1992, prevenía como plazo de prescripción tres meses para el caso de las faltas en las que el daño causado por el infractor no excediera de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuere estimable en dinero. La reforma aumentó este plazo, suprimiendo de la fracción I el supuesto relativo a las faltas cuya responsabilidad no fuere estimable en dinero, tomando en cuenta que si bien

4.4.- Registro patrimonial de los Servidores Públicos.

Sobre el particular la ley en estudio se sustenta sobre los siguientes fundamentos expuestos en la iniciativa presidencial relativa:

Por otra parte, la iniciativa responde al propósito de complementar y modernizar la manifestación de bienes de los servidores públicos que rige la ley en vigor para que se asegure su operatividad y eficiencia. Así, se evita el desvío de imponer a todos los servidores públicos la obligación de manifestar sus bienes al asumir el cargo y al dejarlo de desempeñar, pues el volumen y la irrelevancia de la información que se generaba, impedía su cabal cumplimiento: sólo tendrán esa obligación los servidores públicos superiores al nivel de jefe de departamento o cargo paraestatal equivalente, quedando facultada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Procuraduría General de la República para señalar causas adicionales.

Se establece, asimismo, la obligación de presentar esa declaración de situación patrimonial anualmente para que la autoridad competente pueda, durante el encargo, hacer las verificaciones pertinentes.

El registro de declaraciones será llevado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

De esta forma, la ley tal y como fue aprobada y hasta antes del 15 de julio de 1992 en que se expidió el decreto de reformas a ese ordenamiento, publicado en el Diario Oficial del 21 de julio siguiente, establecía en su artículo 79 que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación llevaría el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos, sin distinguirlos en referencia a su pertenencia a cada uno de los Poderes de la Unión.

tales infracciones pudieren no representar beneficio económico para su autor, si podrían llegar a ser constitutivas de un acto o una sanción que atentare de manera grave contra los deberes fundamentales del servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Asimismo, se modificó este precepto, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 1994, adicionándose la fracción III, estrechamente vinculada con la responsabilidad civil del servidor público que por efecto de la reforma al Código Civil Federal de esta misma fecha, se estableció como solidaria al Estado.

Sin embargo, esto originó inconformidades y protestas de los servidores públicos no integrantes de la Administración Pública Federal, con planteamientos en diversos foros y medios, sobre la posible invasión al respecto del principio de división de poderes estatuido en nuestro orden constitucional.

Aun cuando en una técnica jurídica ortodoxa no podría afirmarse que se pudiera infringir tal principio de división de poderes por el cumplimiento de una obligación personal de los servidores públicos, pues en el orden jurídico nacional existen numerosas obligaciones para los servidores públicos, en su carácter de ciudadanos, tales como las fiscales, del registro civil, etc. Empero las circunstancias apuntada entorpeció de alguna manera el correcto registro y control de las declaraciones patrimoniales en el universo de servidores previsto en la ley, motivando diferentes negociaciones y gestiones entre los representantes de los Poderes, a fin de que se diera cabal cumplimiento a esta obligación específica, siendo esta la principal razón por la que en el decreto del Congreso de la Unión que reformó la citada ley de responsabilidades en julio de 1992, se modificara el sistema y se estableciera que cada uno de los Poderes federales debería llevar el registro y control de las declaraciones de situación patrimonial de sus servidores, que tuvieran tal obligación y les correspondiera hacerlo, así como facultándolos para la imposición de las sanciones correspondientes por incumplimiento de tal obligación.

El Presidente de la República, en la iniciativa que envió sobre el particular a la Cámara de Diputados, motivo de la modificación mencionada, en lo conducente, expresó los siguientes argumentos:

Debe señalarse que el Ejecutivo Federal comparte la opinión de que el registro patrimonial de los servidores públicos de la Federación, debe operarlo cada uno de los Poderes de la Unión respecto de sus correspondientes servidores públicos.

Lo anterior es congruente con el principio de división de poderes consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y contribuye a fortalecer la potestad disciplinaria tanto del Poder Legislativo como del Judicial de la Federación. De merecer su aprobación la presente iniciativa, cada uno de los poderes llevará el control sobre la evolución del patrimonio de los servidores públicos que les están adscritos, imponiendo en su caso, las sanciones administrativas a que hubiere lugar.

Así aprobadas las reformas propuestas, la nueva redacción del artículo 79 quedó con la siguiente expresión literal:

La Secretaría llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los órganos jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3º, en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables.

Las atribuciones que este título otorga a la Secretaría, se confieren en el ámbito de sus respectivas competencias, tanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, como a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Para efectos del párrafo que antecede, las citadas autoridades conforme a la legislación respectiva determinarán los órganos encargados de ejercer dichas atribuciones, así como los sistemas que se requieran para tal propósito”.³³

³³ En su artículo Cuarto Transitorio el citado decreto estableció, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, debían establecer los órganos, sistemas, registros, formatos y demás circunstancias pertinentes que se requieran para el ejercicio de las atribuciones que les fueron conferidas en virtud de la reforma, en un plazo que no debía exceder de sesenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor de las modificaciones.

En consonancia con esta norma, se modificó también, en lo conducente el artículo 80 de la propia ley.

Ciertamente, en el artículo 80, que establece los sujetos obligados a presentar la declaración anual de situación patrimonial, se suprimió a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como autoridad única ante la que se tenía la obligación de presentarla, y en su lugar se dispuso que debe cumplirse esta obligación presentando las declaraciones patrimoniales (no sólo la anual, sino también la inicial y la de conclusión) ante la autoridad competente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 79.

De igual forma, se agregó una fracción I Bis, en la que se incluyeron entre los sujetos obligados a presentar las declaraciones patrimoniales, a los representantes, oficial mayor, tesorero y los directores de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y, en su fracción VIII se estatuyó que en el Tribunal Fiscal de la Federación, tribunales de trabajo y demás órganos jurisdiccionales, dicha obligación deberá ser no sólo para los Magistrados, miembros de las juntas y Secretarios, sino también para sus equivalentes.

Por lo demás, el precepto de que se trata en su texto actual conserva la enumeración de los servidores públicos a que aludía en su expresión primitiva, entre otros, en el Poder Ejecutivo: Todos los funcionarios desde el nivel de Jefes de Departamento hasta el Presidente de la República; en el Departamento del Distrito Federal: Todos los funcionarios, desde el nivel de Jefe de Departamento hasta el Jefe del Departamento del Distrito Federal, incluyendo

delegados políticos, subdelegados y jefes de departamento de las delegaciones; y en el Poder Judicial de la Federación: los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Secretarios Judiciales y Actuarios de cualquier categoría o designación.³⁴

En otro orden de ideas, en cuanto a los plazos en los que debe presentarse la declaración de situación patrimonial, el artículo 81 de la ley que nos ocupa establece los siguientes términos: I.- Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión; - II.- Dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del encargo; y -III.- Durante el mes de mayo de cada año deberá presentarse la declaración de situación patrimonial, acompañada de una copia de la declaración anual presentada por personas físicas para los efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, salvo que en ese mismo año se hubiese presentado la declaración a que se refiere la fracción I.

En cuanto a las consecuencias que origina la falta de prestación de estas declaraciones, el texto primitivo del numeral antes indicado, antes de la reforma en el mes de julio de 1992, se reducía a señalar lo conducente en relación con las declaraciones inicial y modificación anual, estableciendo en ambos casos, la pérdida de efectos del nombramiento respectivo, previa declaración de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

³⁴ En el Poder Judicial de la Federación, además de estos funcionarios, según lo dispuesto en el acuerdo 3/92 emitido por el Pleno el 11 de septiembre de 1992 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 del mismo mes y año, se previno que, tienen obligación de presentar declaraciones sobre su situación patrimonial, los defensores de oficio y sus jefes, los funcionarios y empleados administrativos hasta el nivel de directores de área inclusive, los pagadores y los integrantes de la Comisión Substanciadora.

Posteriormente a la modificación mencionada, se añadió, que la falta de presentación de la declaración de conclusión del encargo, se sancionará por inhabilitación por un año.

También en este aspecto es importante apuntar que el artículo 81 del ordenamiento determina, que el servidor público que en su declaración de situación patrimonial faltare a la verdad en relación con lo que es obligación manifestar en términos de la ley, será suspendido, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de tres meses a tres años.

Finalmente, vinculada con el registro patrimonial de los servidores públicos encontramos la regulación de las investigaciones referentes al enriquecimiento ilícito.

Cabe destacar en referencia a este punto, que ha lugar a la práctica de estas investigaciones, cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público. En el ámbito de la Administración Pública Federal, estas diligencias (inspecciones y auditorías) deben ser ordenadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (artículo 84).

Es de importancia mencionar, que en el artículo 87 de la ley de que se viene hablando se fija como regla para determinar el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, el cómputo entre los bienes que adquiriera o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan sus cónyuges y sus dependientes económicos

directos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos y por motivos ajenos al servidor público.

Asimismo, la ley en cuestión estatuye reglas por cuanto a la recepción y disposición de obsequios, donativos o beneficios en general, que reciban los servidores públicos. Debe mencionarse que el ordenamiento fija un monto en el valor de los bienes para efectos de su limitación: si el valor de ellos no es superior a diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, podrán ser recibidos.

Por otro lado se prohíbe estrictamente la recepción de títulos valor, bienes inmuebles o cesiones de derechos sobre juicio o controversias en las que se dirima la titularidad de los derechos de posesión o de propiedad sobre bienes de cualquier especie. La infracción a estas normas se configura como cohecho.

CAPÍTULO V. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO Y LOS ÓRGANOS SANCIONADORES EN EL PODER JUDICIAL FEDERAL.

5.1.- Concepto de la potestad disciplinaria.

Toda organización implica una facultad sancionadora, atribuida a un individuo o a un órgano, según su estructura, necesaria para prevenir o castigar las faltas de sus miembros con el objeto de mantener el orden y lograr la consecución de sus fines.

Siguiendo esta idea, al Estado se reconoce una potestad para corregir y sancionar a los gobernados en general, con el fin de que sean alcanzadas las metas colectivas; la sustentación de esta facultad es la existencia de una relación de sujeción general de los individuos con la entidad estatal derivada del orden legal impuesto.

De igual forma, se reconoce en el ámbito interno del Estado, la potestad para mantener la disciplina de la organización jerárquica, a fin de que el ejercicio del poder público se ajuste a los valores establecidos en función del interés general.³⁵

En este sentido, la facultad disciplinaria del Estado respecto de sus servidores, emerge como una manifestación del poder público que se ejerce en función del interés de la colectividad, y, encuentra sustento, en la relación especial de sujeción que existe entre ambas

³⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. Cit. p.p. XIII y XIV.

partes y que se caracteriza, entre otras cosas, por la acentuada dependencia del servidor hacia el Estado; un estado general de libertad limitada; la imposibilidad de establecer de antemano extensión y contenido en las prestaciones; y el sometimiento a los fines superiores de la colectividad.³⁶

Dentro del orden jurídico mexicano, en el ámbito federal, la Carta Magna en su Título Cuarto establece ciertos valores en el ejercicio de la función pública a los cuales han de ceñir su atención los servidores públicos: La legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En la misma dirección, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en vigor, establece, con el fin de salvaguardar esos valores, una serie de obligaciones que constituyen un auténtico código de conducta, cuya infracción genera responsabilidad, dando lugar al procedimiento administrativo y a las sanciones correspondientes.

En su artículo 47 esta ley dispone un catálogo general de deberes de todos los servidores públicos, sin distinción, que le son comunes en el desempeño de sus funciones o labores. Este registro constituye la positivización de una deontología de la función pública, al mismo tiempo que sustantiva la relación de sujeción de los servidores públicos al Estado, predeterminando la posición prevalente de los órganos e instituciones del mismo sobre la

³⁶ GALLEGO ANABITARTE, Alfredo. Las Relaciones Especiales de Sujeción y el Principio de la Legalidad de la Administración. Revista de Derecho Administración Pública 100-102, Enero-Diciembre 1983, Centro de Estudios Constitucionales Madrid, p.25.

conducta de los individuos a su servicio, y al deber legal de éstos de soportar el ejercicio de tales potestades.³⁷

Es de esta forma como la facultad disciplinaria del Estado se inscribe en el ámbito de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y se presenta como un medio para lograr la autodepuración del Estado con miras a optimizar el ejercicio de la función pública en aras del interés general, cuya satisfacción es su fin último. Se busca pues, la congruencia entre las acciones del servidor público y los valores en que se sustenta la organización estatal en un momento dado.

Resulta indudable que la potestad de que se trata es de carácter público y su contenido lejos de ser prestacional, se traduce en la actualización de las normas jurídicas generales en las que se sostiene la supremacía especial del Estado sobre sus servidores; es decir, es de contenido estatutario, al margen de las partes involucradas.

Siguiendo este orden de ideas, es importante destacar que esta facultad, si bien es cierto supone un orden jerárquico en el que se ejerce en cascada, ya que la realización de las funciones públicas requiere de la autoridad correspondiente para cumplir con las tareas que le son asignadas, pues resultaría ilógico que a una autoridad se le otorgaran atribuciones sin el poder suficiente para su cumplimiento³⁸; sin embargo, excepcionalmente se llega a

³⁷ REYES ORTIZ, Gabriel. El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal. Coedición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Fondo de Cultura Económica, México 1988, p.105.

³⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. Cit., p.123.

encomendar su ejercicio a un órgano especializado que no guarda estrictamente una relación de jerarquía con los servidores públicos, como lo es el caso de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el Poder Ejecutivo Federal.

5.2.- La división de poderes y la potestad disciplinaria.

Es importante dejar en claro la potestad disciplinaria del Estado en el contexto del orden constitucional para su cabal comprensión.

El artículo 49 de la Ley Suprema establece: “El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Así, los órganos del Estado se agrupan en tres categorías diversas e independientes, a fin de realizar las diferentes atribuciones encomendadas al Estado, a través de cada una de las funciones que en lo particular le corresponden a cada estructura; Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional.

Siguiendo esta idea, resulta que la facultad para disciplinar las faltas administrativas de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, se otorga a cada uno de los Poderes de la Unión para que imponga las sanciones procedentes.

Gabino Fraga explica en su obra Derecho Administrativo, que la relación de jerarquía implica precisamente, entre otros poderes el disciplinario, consistente en la facultad del superior jerárquico de sancionar al inferior. Ob. Cit., p.167.

En congruencia con este principio que exige el equilibrio entre las tres esferas de poder, el régimen de responsabilidad administrativa previene, en el orden jurídico mexicano, la organización del sistema disciplinario por las leyes que regulen a cada poder, de acuerdo con su estructura particular y su propia organización jerárquica. En el caso del Poder Ejecutivo Federal, el ordenamiento específico lo constituye la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable exclusivamente a la Administración Pública Federal en cuanto a los órganos y procedimientos para identificación y sanción de las infracciones administrativas.

De esta forma, cada uno de los poderes se ajusta en el ejercicio de la potestad disciplinaria a normas distintas en lo relativo a sus procedimientos y órganos sin que puedan aplicarse las de uno a otro, salvo por una remisión expresa que al respecto se hiciera en las leyes que los rigen.

Respecto a este punto es importante destacar el contenido del artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de conformidad con el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales de Trabajo y los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes, deben establecer los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del

incumplimiento de las obligaciones funcionariales, así como para aplicar las sanciones establecidas en el propio cuerpo normativo, en los términos de su legislación respectiva.

5.3.- La infracción administrativa.

En términos generales se puede afirmar, que las infracciones administrativas para efectos del ejercicio de la facultad disciplinaria del Estado, son todos los actos u omisiones imputables a cualquier servidor público, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que son los principios rectores de la función pública, por violación de alguno de los deberes estatuidos en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que da lugar al fincamiento de responsabilidad administrativa.

La ventaja que sigue nuestro sistema jurídico para la determinación de las infracciones es que ante la realización del hecho, no queda lugar a dudas de que se está frente a una infracción administrativa, cuando la conducta es contraria al mandato contenido en alguna de las fracciones del artículo 47 de la citada ley, independientemente de que la conducta constituya un delito o genere responsabilidad política, tal y como lo disponen los artículos 109 constitucional y 4º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mientras las sanciones que se impongan en cada procedimiento sean de distinta naturaleza.³⁹

³⁹ GUTIÉRREZ DELGADILLO, Luis Humberto. Ob. Cit., p.p. 84 - 85.

De esta forma, cuando el servidor público se abstiene de realizar la conducta prescrita por la norma, por ejemplo cuando deja de presentar su declaración de situación patrimonial, o bien realiza aquélla con respecto de la cual se encuentra en una obligación de abstención, en consecuencia se actualiza el presupuesto básico que genera la responsabilidad administrativa y da lugar al seguimiento en su contra de un procedimiento administrativo y a la aplicación de una sanción administrativa, sin ser necesaria la prueba del dolo o culpa, dado que la Ley Federal de Responsabilidades no lo exige.

En relación con el sujeto activo de la infracción, se dice: “Imputable a cualquier servidor público” y es que, como se ha dejado expuesto en el capítulo anterior, de conformidad con las bases contenidas en los artículos 109 fracción III constitucional y 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en vigor, los sujetos a quien es atribuible la responsabilidad administrativa, lo son todos los que se reputan servidores públicos por el artículo 108 constitucional: Representantes de elección popular, a los funcionarios y empleados, y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal.⁴⁰

⁴⁰ Algunos autores consideran, que el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos exorbita al artículo 108 constitucional al agregar a los sujetos de responsabilidad a aquellas personas que manejan o apliquen recursos económicos federales, pues en este supuesto podrían quedar colocados los presidentes municipales, o incluso particulares, sin que exista una relación jerárquica con la Administración Pública Federal. Así en este sentido, se pronuncia el investigador Luis Humberto Gutiérrez Delgadillo. Ob. Cit., p.89 y 90.

De esta manera, las normas indicadas no limitan el ámbito subjetivo de los activos, y en esa medida cualquier servidor público puede ser responsable administrativamente, a excepción hecha por la propia disposición constitucional del Presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Cabe aclarar, en cuanto al aspecto subjetivo de la responsabilidad administrativa, que no se comparte la opinión de algunos estudiosos del tema en el sentido, de que además del Presidente de la República, se encuentran contemplados en el artículo 108 constitucional otros servidores de alta jerarquía, que no son sujetos de responsabilidad administrativa, a saber los Procuradores General de la República y del Distrito Federal; Secretarios de Estado y Jefe del Departamento del Distrito Federal; pues al respecto se considera que el Presidente de la República como superior jerárquico de toda la Administración Pública Federal, puede formalmente imponerles sanciones disciplinarias por la infracción de los deberes funcionariales.⁴¹

Por último, en relación con la infracción administrativa, se considera que el sujeto pasivo de ella, en los términos más amplios, contrariamente a lo afirmado por algunos estudiosos del tema, lo constituye la sociedad en general, a la que en última instancia afecta la conducta indebida del servidor que transgrede los postulados de la función pública, ejercida en beneficio de la colectividad.

⁴¹ ORTIZ REYES, Gabriel. Ob. Cit., p.105.

Por ejemplo, el investigador Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, considera que el sujeto pasivo de la infracción disciplinaria debe ser necesariamente el ente público, puesto que si el afectado no tiene directamente este carácter no se está frente a la infracción disciplinaria, sino en el ámbito de las relaciones privadas.

Sobre este punto se estima, que bien es cierto la obligación infringida debe ser relativa a la función pública para que se genere la responsabilidad administrativa, no por ello puede afirmarse que el sujeto pasivo sea estrictamente la entidad estatal.

5.4.- Sanciones disciplinarias.

Se ha afirmado, que la infracción administrativa, para efectos del ejercicio de la potestad disciplinaria, es todo acto u omisión imputable a cualquier servidor público, a excepción del Presidente de la República y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que afecta los valores rectores de la función pública y que por resultado da lugar al fincamiento de la responsabilidad administrativa.

Al efecto, el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que, el incumplimiento de las obligaciones que en dicho precepto se

contemplan, para salvaguardar los postulados constitucionales de la función pública, dará lugar al procedimiento y las sanciones que corresponda.

Resulta lógico que el estatuir obligaciones sin prevenir la sanción no tendría efecto positivo alguno en el ámbito del ejercicio de la función pública.

Efectivamente, si el propósito de la disciplina administrativa es la autodepuración del Estado para lograr la conservación del orden y alcanzar los fines colectivos, resulta pues, indispensable la configuración de un sistema de responsabilidades, en el que se prevea la sanción como consecuencia de la transgresión a ese orden.

En la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como quedó explicitado en el capítulo III de esta investigación, se previenen en su artículo 53 las sanciones por faltas administrativas, que dada la estructura y principios que informan dicho ordenamiento, son aplicables en el marco de los tres Poderes de la Unión.

A saber dichas sanciones son:

- I.- Apercibimiento privado o público;
- II.- Amonestación privada o pública;
- III.- Suspensión;
- IV.- Destitución del puesto;
- V.- Sanción económica;
- VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Estas sanciones deben ser aplicadas conforme a lineamientos previstos en el ordenamiento.

Así, el artículo 54 determina las circunstancias que han de tenerse en cuenta, entre otras, la gravedad de la responsabilidad, circunstancias socioeconómicas y antigüedad en el servicio. Y en el artículo 55 se establecen reglas para la cuantificación de las sanciones económicas.

5.5.- Órganos y procedimientos a través de la Historia.

Dado el espíritu de adecuamiento al orden constitucional, que informa el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se ha puesto de relieve la circunstancia de que, el alcance de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se restringe al Poder Ejecutivo Federal, en cuanto a los órganos y procedimientos para la identificación y sanción de las infracciones disciplinarias, dejando la regulación de los Poderes Judicial de la Federación y Legislativo, de conformidad con su peculiar estructura, organización y funciones.

De esta manera resulta prudente resumir el largo proceso histórico al que debe su actual organización el Poder Judicial de la Federación, para un mejor entendimiento de su estructura vigente que cambia a partir de las reformas constitucionales de 1994, así como de los fundamentales servicios que le corresponde proporcionar a la comunidad.

En la época prehispánica, existían diversas civilizaciones o culturas, y en cada una de ellas se dieron acabados sistemas de administración de justicia, con sus propios tribunales, obedientes a sistemas jurídicos de carácter consuetudinario pero que contribuyeron a la hegemonía de los gobiernos autocráticos o monárquicos.

Como ejemplo, cabe mencionar que durante la monarquía mexicana se daba una clara administración de justicia. Habían dos clases de tribunales: el Cihuacoatl, de carácter unitario y el Tlacxiltlán, de carácter colegiado, el cual estaba investido para conocer de asuntos de justicia civil y criminal en primera instancia. Tenían un juez principal que recibía el nombre de Tlacatecatl, auxiliado por dos asesores que recibían los nombres de Cuahnoctli y Tlailotlac. Las causas civiles se juzgaban en la sala Tecalli, en tanto que las penales lo eran en la sala Tlatcontetecoxan. Además, contaban con dos auxiliares, así como el pregonero, el archivero, el alguacil menor, pintores y escribientes. Los jueces menores eran el Tecutle o Lugarteniente: el juez de tianguis, y el juez de paz, con sus respectivos auxiliares.

Con la consumación de la conquista, se introdujo al territorio nacional el sistema jurídico español de ese entonces, y durante la dominación española que duró trescientos años fueron estableciéndose sucesivamente multitud de tribunales especiales para la administración de justicia, muchos de ellos revestidos también de facultades de orden gubernativo en el ramo que estaba bajo su inspección.

Para el año de 1786 en que fueron publicadas las Ordenanzas de Intendentes, cuyo objeto fue unificar y organizar bajo un plan más ordenado todos los ramos de la administración pública, había en México los siguientes órdenes de tribunales: 1.- Fuero común o justicia real ordinaria; 2.- Juzgado de Indios; 3.- Fuero de hacienda, subdividido en muchos juzgados especiales; 4.- Fuero eclesiástico y monacal; 5.- Fuero de la Bula de la Santa Cruzada; 6.- Fuero de diezmos y primicias; 7.- Fuero mercantil; 8.- Fuero de minería; 9.- Fuero de mostrencos, vacantes e intestados; 10.- Fuero de la Acordada; 11.- Fuero de la Santa Hermandad; 12.- Fuero de la Inquisición; 13.- Fuero de residencias o de pesquisas y visitas; 14.- Casos de corte y otros recursos al Consejo de Indias; 15.- Fuero de guerra, y 16.- Las audiencias de México y Guadalajara.

La jurisdicción de todos estos tribunales era ejercida en nombre del rey en quien por lo mismo residía la suprema jurisdicción y podía intervenir en los negocios judiciales, no teniendo por tanto tales tribunales la independencia que forma uno de sus modernos caracteres, ni tampoco el de responsabilidad, pues práctica y teóricamente era difícil hacer efectiva ésta, supuesto que por delitos comunes no podían ser acusados los jueces durante su oficio, y por delitos oficiales se tenía que ocurrir a tribunales lejanos o tenía que esperarse el juicio de residencia.

Como puede advertirse, este sistema de administración de justicia colonial, a diferencia del tuvieron los mexicas y al que se estableció posteriormente, era de carácter horizontal,

desordenado, violatorio del principio de la igualdad de la ley y que por su propia organización daba lugar a múltiples y frecuentes injusticias.

Como un antecedente inmediato de la época del México independiente, debe mencionarse la Constitución de Cádiz de 1812, la que tenía numerosas disposiciones sobre los tribunales de administración de justicia en lo civil y en lo criminal. De acuerdo a este ordenamiento, que tuvo breve vigencia en el territorio nacional, pero que constituye un antecedente indudable de las constituciones del México independiente, la justicia era administrada en nombre del rey, y establecía en la Corte un tribunal llamado Supremo Tribunal de Justicia al que le correspondía dirimir las competencias entre las audiencias en todo el territorio español, pero en ultramar se dirimían según lo determinaran las leyes por las audiencias, así como los recursos de nulidad que se interpusieran contra las sentencias dadas en última instancia para el preciso efecto de reponer el proceso y hacer efectiva la responsabilidad de los sentenciadores. Esta Constitución se explicitó para lo conducente a la organización judicial en el Reglamento de Audiencias y juzgados de Primera Instancia del 9 de octubre de 1812.

Un acontecimiento de importancia en este proceso evolutivo del régimen judicial mexicano es la Constitución de Apatzingán de 1814, lograda bajo la inspiración genial de José María Morelos en sus Sentimientos de la Nación, la cual reguló la existencia del primer tribunal supremo de la Nación, antecedente directo de la actual Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicho tribunal funcionó de manera itinerante, en poblaciones de los Estados de

Michoacán y de Puebla, hasta diciembre de 1815 en que fue extinguido con motivo de la persecución derivada de la guerra de independencia. De conformidad con esa Ley Suprema, el mencionado Supremo Tribunal estaba constituido por cinco ministros, y en su regulación se establecieron los procedimientos que prevenían ya una correcta administración de justicia.

Al consumarse formal y jurídicamente la Independencia por la Constitución de 1824, se estableció de manera categórica el sistema de división de poderes y se consagró como uno de ellos, de índole soberana, al poder judicial, accediéndose al sistema piramidal que fue elaborado tomando como modelo por una parte a la Constitución de Cádiz y por otra al sistema norteamericano de la Constitución de 1791. De esta forma se diseñó la organización del poder judicial, en el sistema vertical que aún existe en el territorio nacional, de jueces de distrito, tribunales de circuito y Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Corte Suprema se componía de once Ministros distribuidos en tres Salas y de un fiscal, electos por las legislaturas de los Estados, correspondiendo la calificación a la Cámara de Diputados. Así la Suprema Corte funcionaba en pleno o en Salas, la primera que resolvía los conflictos que derivaban de los tribunales inferiores, dándose una circunstancia curiosa en la historia del Poder Judicial Federal, pues la Segunda Sala era revisora de la Tercera, y ésta a su vez, revisaba los asuntos resueltos por la Segunda. La estructura de la Corte y las atribuciones de sus Salas se determinó en la ley del 14 de febrero de 1826. Del artículo 137 constitucional se desprende que la Corte conocía de las diferencias que surgieran entre los Estados de la Federación, siempre que fueran reducidas a un juicio verdaderamente

contencioso, de los conflictos de competencia entre los tribunales de la Federación y entre éstos y los de los Estados, de las disputas sobre negociaciones y contratos del Supremo Gobierno o sus agentes, y de las causas de los altos funcionarios de la Federación; los tribunales de circuito y los juzgados de distrito conocían de causas civiles de diferente cuantía según disponían los artículos 142 y 143 constitucionales.

Se dispuso en el artículo 160 que el Poder Judicial de cada Estado se ejercía por los tribunales que su propia constitución estableciera y que las causas civiles y criminales de las que conocieran se concluirían en ellos hasta su última instancia y ejecución de sentencia.

En la Constitución de 1857 se determinó por su artículo 90, que el Poder Judicial de la Federación se depositaría en una Suprema Corte de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito. La Suprema Corte de Justicia se componía de once Ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, de acuerdo al numeral 91. El dispositivo número 92 por su parte, estableció que los Ministros serían electos indirectamente en primer grado y duraban en el cargo seis años pudiendo renunciar por causa grave. La Suprema Corte de Justicia se encargaba entre otros importantes asuntos, según lo dispusieron los artículos 98, 99 y 100, de conocer desde la primera instancia, las controversias que se suscitaren de un Estado con otro y de aquéllas en que la Unión fuere parte; dirimir las competencias que se suscitaren entre los tribunales de la Federación; entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y otro. De la misma forma, constituía tribunal de apelación en aquellos asuntos que en primera instancia competían a los tribunales de Circuito y de Distrito, los que a su vez,

conforme al artículo 97, conocían de todas las controversias que se suscitaran sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales así como de los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules y aquellas controversias planteadas entre un Estado y uno o más vecinos de otro.

El artículo 101 establecía la competencia de los tribunales de la Federación en materia de juicio de amparo respecto de leyes o actos de cualquier autoridad que violaren las garantías individuales, leyes o actos de la autoridad federal que vulneraran o restringieran la soberanía de los Estados, y por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadieran la esfera de la autoridad federal.

Por su parte, la Constitución de 1917 señalaba en sus artículos 94 y 96 que la Suprema Corte de Justicia se integraría por once Ministros y funcionaría siempre en tribunal pleno, siendo electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral. El número mencionado y el mecanismo de acceso de los Ministros se modificaron en agosto de 1928. Así, dieciséis Ministros nombrados por el Presidente con aprobación de la Cámara de Senadores, integrarían la Suprema Corte de Justicia, la que funcionaría en pleno o dividida en tres Salas. Nuevamente en 1934 se elevó el número de Ministros y la Suprema Corte de Justicia se integró por veintiuno, creándose una cuarta Sala.

En 1951 se dispuso el nombramiento de cinco Ministros supernumerarios que no formarían parte del Pleno, situación que varía en 1967 previéndose su integración al mismo

sólo cuando suplieran a los numerarios. Así pues, fueron veintiséis Ministros los que integrarían la Suprema Corte, hasta que a raíz de la reforma de 1994, se volvió a la estructura inicial de once ministros cambiándose la manera de designarlos, pues en la actualidad la situación que nos rige, como una medida de indiscutible fortaleza de la constitución de este alto tribunal, los ministros los propone el Presidente de la República, a través de temas, y el Senado de la República los designa por un procedimiento público y por mayoría calificada de las dos terceras partes de sus miembros.

La evolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional se acentúa a partir de las modificaciones realizadas por el Poder Revisor a fracciones del artículo 107 y que tienden al conocimiento de los juicios de amparo en las vías directa y de doble instancia o indirecta. Esta evolución se inicia con la creación de los Tribunales de Circuito en 1951 que implicó suprimir del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aquellos juicios de amparo considerados de importancia menor, situación que con la reforma de 1987 se acota a efecto de que la Corte conociera y resolviera de aquellos asuntos en que fueran planteadas cuestiones estrictas de constitucionalidad, en tanto que las cuestiones que versaren sobre problemas de legalidad y particularmente los amparos promovidos contra sentencias definitivas y resoluciones que pusieren fin a un juicio, conocidos como directos, fueran encomendados a los Tribunales Colegiados de Circuito, salvo los casos en que el máximo tribunal ejerciere la facultad de atracción.

En esta incesante evolución del Poder Judicial de la Federación en el México Independiente, desde 1824 hasta la fecha, el Poder Judicial de la Federación ha tenido una numerosa regulación que de una manera resumida puede presentarse en la existencia de diversos reglamentos y leyes orgánicas.

Al margen de disposiciones de carácter general que han regulado a dicho Poder, puede mencionarse que en su proceso histórico, ha contado en su reglamentación orgánica, con diecisiete ordenamientos, de los cuales, siete han sido reglamentos y diez ordenamientos legislativos. De esta forma, han regulado al supremo poder y por tanto a toda la estructura del Poder Judicial Federal desde 1824 hasta la fecha los siguientes reglamentos: Bases para el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia del 14 de febrero de 1826; Reglamento que debía observar la Suprema Corte de Justicia de la República del 13 de mayo de 1826; Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 29 de julio de 1862; Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1901; Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 25 de mayo de 1909; Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 11 de abril de 1919, y Reglamento Interior General de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 1 de mayo de 1923.

Por otra parte, han regido al Poder Judicial de la Federación, además de las Constituciones de 1824, 1836, 1842, 1857 y 1917, esta última aún vigente con sus reformas, las siguientes leyes: Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios del 23 de noviembre de 1855; Código de Procedimientos Federales del 14 de noviembre de 1895; Código de Procedimientos Federales del 6 de octubre

de 1897; Código de Procedimientos Federales, Reforma del Título Preliminar del 3 de octubre de 1900; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 16 de diciembre de 1908; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de noviembre de 1917; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 11 de diciembre de 1928; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 27 de agosto de 1934; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 30 de diciembre de 1935; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 23 de diciembre de 1987, que con sus reformas sucesivas rigió hasta que entró en vigor la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995.

Por último, es importante señalar, que la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación viene a explicar la reforma constitucional que se hizo en diciembre de 1994 en lo referente a la administración de justicia en materia federal, particularmente por lo que toca a las innovaciones que dicha revisión constitucional introduce en el orden jurídico de la Nación, en cuanto, por un parte, a la estructura actual de la Suprema Corte de Justicia, que volvió al número de sus ministros de origen, a la reducción de sus Salas, a las nuevas competencias constitucionales, en lo fundamental también, en cuanto a la creación del Consejo de la Judicatura Federal, a su funcionamiento y facultades y al establecimiento, apoyo y vigorización de la carrera judicial como un elemento indispensable de garantías de autonomía, independencia, y correcto funcionamiento del ejercicio de la delicada responsabilidad de la administración de justicia en el orden federal y constitucional, estableciendo con orden y sistema el correcto desempeño de los tres niveles existentes de manera tradicional en el Poder

Judicial de la Federación: juzgados de distrito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, y Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto al procedimiento disciplinario y los órganos sancionadores en el Poder Judicial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación viene a llenar algunas de las lagunas legislativas que existieron desde la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1983 y sus sucesivas reformas hasta las del mes de julio de 1992, pues si bien el Pleno de la Suprema Corte de Justicia expidió un acuerdo por el cual estableció los órganos que debían intervenir en el fincamiento de responsabilidades de los servidores públicos judiciales, y los procedimientos que debían observarse para dicho efecto, resultaba una necesidad de regulación que ahora viene a suplirse en la Nueva Ley, sobre las distintas características que asumen las responsabilidades en el medio de la administración de justicia en materia federal.

De acuerdo con el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con apoyo en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1987, en sesión privada celebrada el 5 de septiembre de 1989, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó el acuerdo 7/89, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre del mismo año, en el que estableció los órganos y sistemas para identificar y determinar las responsabilidades administrativas de los servidores del Poder Judicial de la Federación, así como para sancionarlos.

En términos del artículo 94 constitucional, el Poder Judicial de la Federación se depositaba en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. De conformidad con esta disposición, el artículo 1º de la Ley Orgánica correspondiente, establecía que el Poder Judicial de la Federación se ejercía fundamentalmente, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y por los Juzgados de Distrito.

Estos órganos que en su conjunto constituían la unidad del Poder Judicial Federal, son a su vez distintas unidades burocráticas, con plena autonomía de jurisdicción una de otra, y con diversidad de facultades de designación, destitución, e imposición de sanciones respecto a sus servidores públicos.

De esta forma, el acuerdo antes mencionado establecía el sistema disciplinario del Poder Judicial de la Federación de conformidad con dicha estructura peculiar, en los siguientes términos.

Para el establecimiento de los órganos que deben ejercer la potestad disciplinaria, toma como base la gravedad de la falta, la naturaleza de la sanción, la organización jerárquica y las facultades para expedir nombramientos de los servidores públicos (resultando cuarto).

De esta manera, hacía referencia expresa a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, como el ordenamiento que establecía cuáles de los órganos que lo integran tenían

facultades de nombramiento de funcionarios y empleados, de su vigilancia, y en su caso de su sanción (resultando cuarto).

En su punto primero establecía al efecto, cuáles eran los órganos competentes para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como para aplicar las sanciones correspondientes, a saber:

I.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; II.- El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; III.- Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; IV.- La Comisión de Gobierno y Administración; V.- Los Tribunales Colegiados de Circuito; VI.- Los Magistrados de los Tribunales Unitarios de Circuito; VII.- Los Jueces de Distrito; VIII.- El superior jerárquico del servidor público a quien se atribuya responsabilidad.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se integraba por veintiún Ministros numerarios, que como integrantes de la cúpula del Poder Judicial Federal, no eran sujetos de responsabilidades administrativas, pues no pueden autodisciplinarse. Su nombramiento correspondía al Presidente de la República, con ratificación del Senado, o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y sólo podían ser destituidos, según lo establece el artículo 94 constitucional en su último párrafo, en los términos del Título Cuarto de la propia Ley Suprema, mediante juicio político.

Conforme al artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, correspondía a este órgano colegiado nombrar, a propuesta que hiciera el Presidente de la

Suprema Corte de Justicia, al Secretario General de Acuerdos, Subsecretarios de Acuerdos, al Jefe de Defensores de Oficio, y a los Defensores de Oficio (fracción XV), a los Magistrados de Circuito y a los Jueces de Distrito (fracción XVIII). Asimismo, en los términos del propio precepto, concretamente de sus fracciones XV y XXXV, respectivamente, podía imponer a los funcionarios mencionados correcciones disciplinarias.

El acuerdo 7/89 en consonancia con el ordenamiento indicado, señalaba en su punto tercero, que al Tribunal Pleno correspondía imponer las sanciones administrativas por faltas en que hayan incurrido: I.- Los Magistrados de Circuito; II.- Los Jueces de Distrito; III.- Todos los demás servidores cuyo nombramiento le competía, o que no dependían específicamente de otro órgano.

Respecto de los servidores públicos a que alude la fracción III cabe mencionar que el acuerdo prevenía en el propio punto en examen, que cuando la falta ameritara suspensión, destitución o sanción económica, necesariamente debía intervenir el pleno, y cuando se tratara de otras sanciones, podrían ser aplicadas por el superior jerárquico.

Refiriéndose a las sanciones administrativas que podía imponer el Pleno, de conformidad con el punto sexto del acuerdo en examen, en relación con el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y por no existir disposición en contrario en el propio acuerdo ni en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, eran el apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución

del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, aunque, como ya se explicó antes, tratándose de las dos primeras, podían ser aplicadas por el superior jerárquico del servidor a quien se atribuya responsabilidad.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación era electo por los Ministros que integraban el Tribunal Pleno, y podía ser reelecto sin límites.

Conforme a la fracción VI del artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dicho funcionario era titular de facultades en materia de responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial Federal, de manera amplia, cuando las faltas que se les imputaran y que ocurrieran en el despacho de los negocios fueran leves, sin distinción de categorías en los mismos empleados, pues en ese supuesto, podría dictar las providencias oportunas para su corrección o remedio inmediato; de esta manera el Presidente de la Suprema Corte podría imponer correcciones disciplinarias a cualquier servidor público del Poder Judicial involucrado.

En relación con este precepto, el acuerdo en estudio en su punto cuarto establece que para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas en que hayan incurrido los servidores del Poder Judicial Federal, así como para aplicar las sanciones correspondientes, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia tenía las atribuciones que le conferían la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el propio acuerdo y los demás ordenamientos aplicables.

Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se integraban por cinco Ministros, Secretarios de Estudio y Cuenta, un Secretario de Acuerdos, un Subsecretario de Acuerdos, Secretarios Auxiliares de Acuerdos, Actuarios y el personal subalterno que fuere necesario en los términos del presupuesto.

Todos estos servidores públicos eran designados por la Sala, que estaba facultada para resolver sobre sus renunciaciones, para removerlos o destituirlos (artículo 18 de la Ley Orgánica). De forma congruente con esta disposición, el acuerdo de que se viene hablando, en su punto quinto determinaba, que correspondía a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificar, investigar, y determinar las responsabilidades administrativas en que hubieran incurrido los servidores públicos cuyo nombramiento les competía, así como imponerles las sanciones correspondientes.

De la misma forma que en el caso del Tribunal Pleno, debe señalarse, que la Sala podía imponer cualquiera de las sanciones previstas en el acuerdo en relación con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, incluida la inhabilitación, por no existir disposición en contrario, y que necesariamente debía intervenir cuando la falta ameritara suspensión, destitución, inhabilitación o sanción económica, y que en los demás casos, podría ser aplicada la sanción por el superior jerárquico que correspondiera.

La Comisión de Gobierno y Administración estaba integrada por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y dos Ministros designados por el Pleno cada año, según lo dispuesto por el artículo 12 fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Su función era la de atender los asuntos de carácter administrativo para el buen funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia, entre otros: proponer el anteproyecto anual del presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación y manejar las partidas del presupuesto de egresos ordenando las ministraciones de dinero conforme a las necesidades del Poder Judicial de la Federación.

Además, le correspondía nombrar, a propuesta del Presidente, a los servidores públicos superiores administrativos y a los funcionarios y empleados de oficinas administrativas, con excepción del personal adscrito a las Salas; nombrar y remover al personal de las oficinas de Correspondencia Común y pagadores generales (artículo 30 fracción III de la Ley Orgánica).

El punto quinto del acuerdo en examen, determinaba que a esta comisión correspondía identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas en que hubieran incurrido los servidores públicos cuyo nombramiento le competía, así como imponerles la sanción correspondiente.

Igual que en los casos del Pleno y las Salas, la Comisión de Gobierno podía imponer cualquiera de las sanciones administrativas previstas en el acuerdo, en relación con la Ley Federal de Responsabilidades, por no haber disposición en contrario, y necesariamente deberá intervenir cuando la falta ameritara suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica, pudiendo imponer otra clase de sanciones el superior jerárquico que correspondiera.

Los Tribunales Colegiados de Circuito se componían, al igual que en la actualidad, de tres Magistrados, un Secretario de Acuerdos y del número de Secretarios, Actuarios y empleados que determinara el presupuesto (artículo 38 de la antigua Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

De igual manera que en la actualidad los Tribunales Unitarios se componían de un Magistrado, del número de Secretarios, Actuarios y empleados que determinara el presupuesto (artículo 31 de la citada Ley Orgánica).

Los Magistrados de Circuito eran responsables administrativamente ante el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en quien recaía la facultad de designación.

En lo que hace a los Secretarios, Actuarios y empleados de los Tribunales de Circuito, eran designados, en el caso de los Tribunales Colegiados por el Tribunal, y en el de los Unitarios por el Magistrado respectivo (artículos 40 y 33 de la LOPJF).

Como lógica consecuencia dichos servidores públicos eran responsables administrativamente ante el Tribunal Colegiado, y ante el Magistrado en el caso de los Unitarios, quienes podían identificar, investigar o sancionar las infracciones administrativas que cometieran, pudiendo aplicar cualquiera de las sanciones previstas en el acuerdo en relación con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, incluyendo la inhabilitación, por no existir disposición en contrario. Al igual que los otros órganos de los que se ha venido hablando, los Tribunales Colegiados y el Magistrado del Tribunal Unitario deben intervenir necesariamente cuando la falta ameritara suspensión, destitución, inhabilitación o sanción económica, pudiendo ser impuestas las demás sanciones por el superior jerárquico que correspondiera.

Por su parte los Juzgados de Distrito se componían al igual que en la actualidad de un juez y del número de Secretarios, Actuarios y empleados que determinara el presupuesto según lo dispuesto por el artículo 48 de la antigua LOPJF.

El Juez de Distrito se encargaba del nombramiento de los Secretarios, Actuarios y empleados de los juzgados como lo señalaba la Ley Orgánica en su artículo 50.

En estas circunstancias la potestad disciplinaria era ejercida, en los términos del punto quinto del acuerdo 7/89, por el Juez de Distrito, quien era responsable administrativamente a su vez ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien lo designaba.

De igual forma que el resto de los órganos que se han venido analizando, el Juez de Distrito podía imponer cualquiera de las sanciones administrativas previstas en el acuerdo en relación con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, incluyendo la inhabilitación, por no existir disposición en contrario. Necesariamente tenían que intervenir cuando la falta ameritara una sanción económica, suspensión, destitución o inhabilitación. En el caso de las sanciones de apercibimiento y amonestación podrán ser impuestas por el superior jerárquico que corresponda.

Cuando se hablaba de que el superior jerárquico del servidor público a quien se atribuya responsabilidad era quien se encargaba de la disciplina, en este concepto encajaba cualquier servidor público del Poder Judicial de la Federación, del que dependiera en forma directa algún servidor de inferior jerarquía. Así, un Director de Área dentro de la estructura administrativa de la Suprema Corte, sería superior jerárquico de un subdirector; un Secretario sería superior jerárquico de un Oficial Judicial, etc.

A dichos servidores correspondía exclusivamente, en los términos del multicitado acuerdo, la aplicación de sanciones leves, consistentes en el apercibimiento privado o público y la amonestación privada o pública, pues respecto de la destitución, suspensión, inhabilitación y sanciones económicas, siempre correspondía ejercer la potestad disciplinaria a los titulares de los órganos jurisdiccionales.

La reforma constitucional de 1994, entre otros de sus aspectos fundamentales buscó el fortalecimiento de nuestro estado de derecho, por ello entre otros objetivos de la misma dotó a la Suprema Corte de Justicia de su nueva composición que cambio de veintiséis a once ministros (art.94); el método de designación de los ministros de la Corte, ahora a cargo del Senado, a propuesta en terna del Presidente de la República, y que la duración del cargo se limitó a quince años, y que se canceló la edad límite para su desempeño (arts. 94 y 96); los nuevos requisitos para ocupar el cargo de ministro (art. 95); las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia relacionadas con la reestructuración de las controversias constitucionales y la creación de la acción de inconstitucionalidad (art.105), y la creación del Consejo de la Judicatura Federal con atribuciones que correspondían a la Suprema Corte de Justicia, en materia de administración, gobierno y disciplina del Poder Judicial de la Federación (arts. 94 y 100).

5.6.- Del Consejo de la Judicatura Federal.

Los hechos calendáricos para la creación del Consejo de la Judicatura Federal son los siguientes:

* El día 5 de diciembre de 1994 el Ejecutivo Federal presentó la Iniciativa presidencial de reformas constitucionales a la Cámara de Senadores;

* El día 31 de diciembre ya estaban publicadas en el Diario Oficial de la Federación con enmiendas substanciales que propicio el Senado y que alteraron considerablemente el texto de las reformas;

* El 23 de enero de 1995 se publicó el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el 26 de mayo del mismo año una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Consejo mexicano es un órgano concebido con notas del modelo del Consejo General del Poder Judicial de España, si bien con las diferencias estructurales de los dos países, particularmente la organización republicana, presidencialista y federal de México que contrasta con el modelo constitucional español. La doctrina española ha estudiado la naturaleza jurídica del Consejo General del Poder Judicial, que como se mencionó, es la figura de derecho comparado más cercana al Consejo de la Judicatura Federal, y considera a ese órgano como "un órgano que no es judicial, ni legislativo, sino administrativo o, mejor, constitucional administrativo"⁴². En España el Consejo General del Poder Judicial es una administración paralela y autónoma, jurídicamente por completo independiente del gobierno y no es una autoridad gubernamental.

El Consejo de la Judicatura Federal forma parte del Poder Judicial de la Federación. Tiene a su cargo la administración, gobierno, disciplina y fortalecimiento del Poder Judicial en el ámbito federal. Está integrado por siete miembros y quien los preside es también Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los demás consejeros provienen, tres del propio poder y de cada categoría de juzgador federal: un magistrado de tribunal colegiado, un magistrado de tribunal unitario y un juez de distrito; los tres consejeros restantes provienen,

⁴² El Poder Judicial, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Aurelio Guaita, El Recurso de Amparo contra Tribunales, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983. p. 1560.

dos del Senado de la república y uno del Ejecutivo Federal. Estos últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas.

La composición del Consejo de la Judicatura Federal plantea varias cuestiones de orden técnico y práctico, entre las que destacan, el papel del presidente del órgano, quien como ya se dijo, es al mismo tiempo y por encargo constitucional Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y representante, como cabeza de ambos cuerpos colegiados, de dos instancias que podrían concurrir en un mismo asunto.

La integración ha llevado también a considerar la naturaleza jurídica del órgano y dado que participan personas designadas por poderes diversos al judicial, ¿Cómo se inserta en el principio de división de poderes que consagra la propia Constitución General con la integración de un órgano constitucional con personas de los tres poderes?.

Efectivamente, el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano que por disposición constitucional forma parte del Poder Judicial de la Federación con la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito. Si bien se integra por la designación que hacen los tres poderes de sus miembros, es decir, ocurre la colaboración entre poderes para el efecto del nombramiento de los electos; una vez designados, se rompe jurídicamente el vínculo entre los dos consejeros designados por el Senado de la República y esa Cámara; entre el consejero designado por el Ejecutivo Federal y

el Presidente de la República, y entre los tres consejeros designados por insaculación (designación por sorteo) y el Tribunal Colegiado de Circuito, el Tribunal Unitario de Circuito y el Juzgado de Distrito a los que estaban adscritos los funcionarios judiciales. El Presidente de la Suprema Corte funge como Presidente del Consejo de la Judicatura y es el punto de confluencia entre los dos órganos por él presididos.

Es inevitable que la conformación del Consejo de acuerdo a su procedencia esté presente en el desarrollo de sus atribuciones y en su forma de operar. Se rompe el vínculo jurídico, pues los consejeros no son representantes del poder que los designa, ni forman parte de ese poder; los designados por el Legislativo no son Senadores, ni el consejero designado por el Ejecutivo miembro de alguna secretaría de Estado; no obstante, tampoco se rompe necesariamente el vínculo político entre el consejero y el poder que lo designó. La propia Ley Orgánica sugiere la permanencia de la procedencia Vgr. en la integración de comisiones del Consejo se consigna que las comisiones se integrarán de manera plural y siempre habrá "minoría" de los consejeros provenientes del Poder Judicial, pues la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que las comisiones se formarán por tres miembros, uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado, según lo establece el artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Así pues el Consejo de la Judicatura puede funcionar en Pleno o a través de comisiones en los términos que el propio Pleno establezca mediante acuerdos generales. Por lo que se

refiere al Pleno, se establece que bastará la presencia de cinco consejeros para sesionar y que sus decisiones deberán tomarse por mayoría de votos de los consejeros presentes, quienes no podrán abstenerse de hacerlo a menos que tengan impedimento legal o no hayan asistido a la discusión del asunto de que se trate. Para los casos de empate el Presidente del Consejo tendrá voto de calidad.

Para armonizar los períodos de sesiones del Consejo y de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, se propone actuarán de manera ordinaria en dos períodos comprendidos del primer día hábil del mes de enero al quince de julio, y del primer día hábil del mes de agosto al quince de diciembre de cada año. En este sentido, y dadas las muy importantes atribuciones del Consejo en lo concerniente al gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, se prevé que al clausurar los períodos ordinarios de sesiones funcione una comisión de receso que deberá proveer los trámites y resolver los asuntos de notoria urgencia, dando cuenta de ello al Pleno del Consejo al reanudarse el correspondiente período ordinario de sesiones.

Merece especial atención, el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por referirse a las atribuciones del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal; el precepto citado contiene cuarenta y una fracciones, en las cuales se desarrollan minuciosamente las facultades en materia de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, a efecto de facilitar su debida atención a este órgano de nueva creación y permitir la decisión cuidadosa sobre aquellas que pueden ser delegadas en comisiones especializadas.

En lo que toca a esta investigación, es importante mencionar la fracción I que contiene no solamente una facultad, sino un mandato respecto a las materias que más interesan a los servidores públicos de los órganos jurisdiccionales federales, para que el Consejo reglamente de forma general y abstracta, todo lo relativo a las materias administrativas, de carrera judicial, de escalafón y de régimen disciplinario, en congruencia con los mandatos constitucionales y los de la propia ley que contiene esta atribución, lo cual asegura que en el futuro, las decisiones relativas a estos temas se deberán sujetar a una normatividad más acabada y precisa que elimine toda posibilidad de arbitrariedad o injusticias.

Igualmente cabe mencionar que en materia disciplinaria, el artículo 81 contiene las siguientes atribuciones para el Pleno del Consejo: para resolver sobre quejas administrativas y sobre la responsabilidad de los servidores Públicos, en la fracción XII; para apercibir, amonestar e imponer multas a aquellas personas que falten al respeto debido a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación, en la fracción XXVIII; y para investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del Poder Judicial de la Federación, en la fracción XXXVI.

Como fue señalado anteriormente, el Consejo de la Judicatura podrá funcionar en pleno o a través de comisiones, así la Ley faculta al Pleno para establecer, mediante acuerdos generales, las atribuciones que podrán ejercitarse por dichas comisiones, con excepción de aquellas no delegables por su importancia; menciona que necesariamente deberán existir

comisiones de administración, de carrera judicial, de disciplina, de creación de nuevos órganos, y de adscripción. Con esta medida se busca otorgar al Consejo la posibilidad de que sea él mismo quien determine el tipo de estructura más conveniente para llevar a cabo su tarea. Las resoluciones de las comisiones se tomarán por mayoría de votos y sus integrantes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento. Cuando el asunto no pueda ser resuelto en el seno de una comisión, deberá someterse a la consideración del pleno.

Para el mejor y más oportuno desarrollo de las funciones del Consejo de la Judicatura Federal, se establece también la figura del secretariado ejecutivo. Dicho órgano tendrá a su cargo apoyar el seguimiento y ejecución de las funciones substanciales del Consejo. Está integrado cuando menos por los secretarios de Pleno y carrera judicial, administración y disciplina, quienes desempeñarán las atribuciones que en lo particular determine el Pleno del Consejo o sus comisiones. Con este concepto se busca evitar la inconveniente concentración de responsabilidades que puede llegar a darse en órganos colegiados que cuentan con un secretario único.

Asimismo, el Consejo de la Judicatura debe contar con una organización administrativa que permita un tratamiento especializado de los asuntos de su competencia. En esa virtud se estimó necesario dotarlo de los siguientes órganos auxiliares: Unidad de Defensoría del Fuero Federal, Instituto de la Judicatura, Visitaduría Judicial y Contraloría del Poder Judicial.

La defensoría de oficio se constituye como un instrumento para lograr la igualdad de los mexicanos ante la impartición de justicia, que como derecho fundamental consagra nuestra Constitución en la fracción IX de su artículo 20. Así pues, se presenta como indispensable una regulación encaminada a profesionalizar y especializar dicho servicio, por lo que en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se sientan las bases para ello creando al efecto un órgano auxiliar del Consejo, medida que halla sustento en que dicho Consejo no ejerce funciones materialmente jurisdiccionales, por lo que está garantizada la imparcialidad que debe caracterizar a quienes desempeñen esta labor. Responsabilidad importante para los defensores de oficio se desprende de las obligaciones que se imponen a los mismos y que están encaminadas a cubrir todo el proceso de enjuiciamiento, a la debida comunicación con su defendido, así como al cumplimiento de los reglamentos, programas y acuerdos dictados por el Consejo de la Judicatura Federal.

Para la investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se crea otro órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, denominado Instituto de la Judicatura, el cual podrá establecer extensiones regionales en toda la República, apoyar los programas y cursos de los poderes judiciales locales y coordinar su acción con las universidades del país en sus programas relativos al orden judicial. El Instituto tendrá un Comité Académico integrado por nueve miembros designados cada dos años por el Consejo, el cual deberá integrar los programas de investigación, preparación y capacitación de sus alumnos, así como los mecanismos de su evaluación y rendimiento; el artículo 95 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala los propósitos del

Instituto, todos ellos tendientes a lograr los valores que deben inspirar al Poder Judicial de la Federación, a saber: excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

La inspección del funcionamiento y la supervisión de las conductas de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, se encomienda a un tercer órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, la Visitaduría Judicial, cuyas funciones serán ejercidas por los visitadores quienes serán designados mediante concurso de oposición y, mediante acuerdos generales que dicte el propio Consejo, se establecerán sistemas que permitan evaluar periódicamente su desempeño y honorabilidad. Los visitadores inspeccionarán los Tribunales de circuito y los Juzgados de Distrito, cuando menos dos veces al año y conforme a sorteos periódicos que realice el propio Consejo. Informarán del resultado de sus visitas ordinarias de inspección, por medio de acta circunstanciadas que servirán de elementos evaluatorios de su actuación y desempeño. En el artículo 101 de la LOPJF se determinan los temas que deben ser materia de cada visita de inspección, temas todos que dejan claro que su ámbito de competencia no se refiere a la calidad y fundamento de las resoluciones judiciales, las cuales son revisadas por medio de los recursos establecidos en las leyes, sino exclusivamente están referidas a las cuestiones administrativas de la operación de los Tribunales y Juzgados y al cumplimiento de los términos legales.

Finalmente, existe un cuarto órgano auxiliar llamado Contraloría del Poder Judicial de la Federación que tendrá a su cargo el control e inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan al Poder Judicial de la Federación, exceptuándose

aquéllas que correspondan a la Suprema Corte de Justicia, abarcando la vigilancia relativa a las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales, destacando la relativa al registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

5.7.- De la Responsabilidad de los servidores judiciales.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 26 de mayo de 1995 diseña un sistema de responsabilidades propio del Poder Judicial de la Federación, a fin de lograr un ejercicio más responsable, profesional e independiente de la función judicial, sancionando conductas que impiden o dañan dichos objetivos.

El Título Octavo de la Ley que comprende del artículo 129 al 140 bajo la denominación "*De la Responsabilidad*", pretende regular sujetos, causas de responsabilidad, competencias y órganos para conocer de las mismas, procedimientos, sanciones aplicables y medios de impugnación respecto de estas últimas.

En este sistema de responsabilidades del Poder Judicial de la Federación se distinguen diversos niveles: el de los Ministros y miembros del Consejo de la Judicatura, el de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, y el de los restantes servidores públicos, tanto de la Suprema Corte de Justicia como del Poder Judicial Federal.

Para el primer nivel, se remite al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recogiendo la disposición contenida en el artículo 101 de la misma y que se refiere a los impedimentos para aceptar o desempeñar empleo o encargo de la Federación, Estados, Distrito Federal o de particulares, salvo que sean no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia, y a la actuación dentro de los dos años siguientes a su retiro como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. También se establece que al igual que los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia serán responsables al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales en las resoluciones que dicten, cuando se compruebe que hubo cohecho o mala fe.

Para la determinación de las autoridades competentes se consideró tanto la gravedad de las infracciones como los servidores públicos sujetos al procedimiento. De esta manera, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será competente para sancionar las faltas graves de sus servidores, y su Presidente lo será para sancionar el resto de las faltas.

El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal será competente tratándose de faltas graves de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, cuando las sanciones sean las de destitución e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, así como en los casos en que

junto con los funcionarios citados concurra algún otro del Poder Judicial de la Federación; el órgano colegiado que determine el Consejo de la Judicatura Federal será competente para sancionar los casos no comprendidos para el Pleno.

Se establece que se considerarán como faltas graves en todo caso, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones XI a XIII, y XV a XVII del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las fracciones I a VI del artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que se explicarán más adelante por así convenir al objetivo de esta investigación, y las señaladas en el artículo 101 Constitucional.

Debe mencionarse que para evitar la acumulación y rezago en el conocimiento de los asuntos, se prevé que el Pleno del Consejo pueda establecer por medio de acuerdos generales, los casos en los que la Contraloría del Poder Judicial conozca, determine y aplique las sanciones en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

Para la valoración de las faltas, la Ley Orgánica nos remite a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y señala que se hará de conformidad con los criterios establecidos en los tres últimos párrafos del artículo 53 y los artículos 54 y 55. El primer numeral nos señala que el plazo de inhabilitación que se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año a diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años, si excede de dicho límite. Además menciona

que este plazo será también aplicable por conductas graves de los servidores públicos. La misma disposición establece que para que una persona que hubiere sido inhabilitada por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso al Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia; y finalmente, señala que la contravención a lo dispuesto anteriormente será causa de responsabilidad.

La segunda norma nos menciona los elementos que se tomarán en cuenta para imponer las sanciones administrativas: la gravedad de la responsabilidad en que se incurra, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, el nivel jerárquico, antecedentes y condiciones del infractor, las condiciones exteriores y los medios de ejecución, la antigüedad del servicio, la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y el monto del beneficio, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

La última disposición establece que para las sanciones económicas se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados. Los montos se pagarán en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios vigentes al día de su pago.

En relación con las sanciones aplicables a las faltas contempladas en el Título Octavo de la Ley y en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala el artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que éstas

consistirán en: I. Apercibimiento privado o público; II. Amonestación privada o pública; III. Sanción económica; IV Suspensión; V. Destitución del puesto, y VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Para el caso de la fracción quinta de la disposición antes mencionada, se establece que tratándose de los Ministros, la destitución sólo procederá en los casos a que se refiere el artículo 101 y el Título IV de la Ley Suprema, así como las fracciones XI, XIII, y XV a XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos los cuales ya fueron explicados con anterioridad. Por otra parte, tratándose de Jueces y Magistrados, se establecen dos casos en los que procede la destitución: cuando incurran en una causa de responsabilidad grave en el desempeño de sus cargos, y cuando reincidan en una causa de responsabilidad sin haber atendido a las observaciones o amonestaciones que se les hagan por faltas a la moral o a la disciplina que deben guardar conforme a la ley y a los reglamentos respectivos.

Especial relevancia adquiere el contenido del artículo 131 que en sus doce fracciones va tipificando los actos y conductas de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación que de alguna manera el legislador introdujo como los supuestos de responsabilidad más característicos o representativos de la función jurisdiccional.

Así, el numeral en mención establece que serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación: I. Realizar conductas que atenten

contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones de cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder; II. Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación; III. Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar; IV. Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos; V. Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos; VI. Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes (Como se había mencionado anteriormente el incumplimiento de estas seis obligaciones se considerarán faltas graves); VII. No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función pública; VIII. No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores; IX. Emitir opinión pública que implique prejuzgar un asunto de su conocimiento; X. Abandonar las residencias del tribunal de circuito o juzgado de distrito al que esté adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo; XI. Las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional, y finalmente XII. Las demás que determine la ley.

Haciendo un breve análisis, en la fracción primera del artículo 131 menciona que es causa de responsabilidad realizar conductas que atenten contra la independencia de la función

judicial; tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder.

Esta causa de responsabilidad resulta muy lógica, sin embargo se debe mencionar que esta independencia sólo puede conseguirse con la seguridad en el desempeño laboral de los juzgadores con la certeza del nombramiento y la de saberse sujetos a promoción y con la adecuada retribución y estímulos que les brinde la tranquilidad personal, lo que en su conjunto significa, la existencia de un poder judicial que no guarda dependencia en ningún sentido, ni mucho menos relación de jerarquía con los funcionarios de los otros Poderes de la República, a fin de estar en la capacidad de cumplir con el papel que la Carta Magna le ha asignado.

La segunda causa de responsabilidad que nos marca el artículo 131 es la de inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación.

Esta causal también resulta lógica ya que, la ley nos señala cual es el campo de acción, es decir, las funciones que realiza cada órgano del Poder Judicial de la Federación de tal manera que no existe ninguna razón para que un órgano interfiera en los asuntos de otro, a menos que la ley así lo determine o que trabajen en colaboración o apoyo apegado igualmente a Derecho.

Como tercer motivo de responsabilidad, e igualmente que los anteriores considerada causa grave para ser sancionada, la Ley nos muestra el tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar.

Debe hacerse hincapié en la subjetividad de esta fracción tercera ya que en la notoria ineptitud o descuido, el juzgador podría incluir un sin fin de supuestos. Por este motivo, el legislador debió ser más preciso o especificar que quiso decir con ambos términos. De esta manera, como se mencionó anteriormente, se estaría ante varios supuestos ya que en la definición de ineptitud se encuentran la impericia, la incapacidad, la inexperiencia, la insuficiencia en el desempeño al igual que la torpeza y la estupidez; mientras que en el descuido se encuentran la inadvertencia, la omisión, la negligencia y la distracción. Por ello, el legislador debió ser más concreto al utilizar ambos términos o separar la fracción en todos y cada uno de los supuestos que cabrían en los dos casos planteados en la fracción original, como se explicó anteriormente, de esta forma se impediría que el juzgador lo interpretara según su criterio y fuera más objetivo al aplicar la ley señalando la causa real que da lugar a la responsabilidad del servidor público del Poder Judicial de la Federación.

En la fracción cuarta se incluye como causal de responsabilidad el impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos. En este caso se plantea una cuestión razonada ya que si las partes tienen ciertos derechos que la propia ley les concede, el juzgador no puede quitárselos

impidiendo de esta forma el curso normal del procedimiento y en su caso impidiendo la defensa de alguna de las partes.

La fracción quinta del artículo en estudio señala como causa de responsabilidad el conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos. Esta causa de responsabilidad está relacionada con el Capítulo II del Título Décimo llamado de los impedimentos, en especial con el artículo 146 que en sus 18 fracciones expone los casos en que el juzgador está impedido para conocer de un asunto, entre los que se encuentran el parentesco por consanguinidad y afinidad, la amistad o enemistad, los intereses personales, el haber sido procesado, entre otros. También guarda relación con el artículo 101 constitucional, en el cual como ya se explicó anteriormente en este trabajo se encuentran algunos impedimentos para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal.

El siguiente motivo de responsabilidad que expone el artículo 131 es el realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes. Esto se debe a que dentro de la ley se maneja todo un procedimiento a seguir para estos actos de la carrera judicial en un Título especial llamado de la carrera judicial en el cual se señalan los requisitos para poder ser designado en las diferentes categorías del Poder Judicial Federal, y como se consiguen las promociones dentro del mismo Poder, para pasar de una categoría a otra superior. Para tales efectos, la ley explica los procedimientos

para los exámenes de oposición interno y libre y más adelante determina los elementos que se deben tomar en cuenta para las ratificaciones en los diferentes rangos judiciales. Al quedar establecidos los actos de nombramiento, promoción y ratificación de la carrera judicial, resultaría lógico que se muestre como causal de responsabilidad realizar acciones que violen los procedimientos establecidos o que vayan en contra de las disposiciones legales.

Por otra parte se puede señalar la similitud que guarda esta fracción del artículo 131 de la ley con la fracción XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, solo que en ésta última, se muestra como una obligación de abstención al señalar que es obligación de todo servidor público la de abstenerse de intervenir o participar indebidamente, y entre los casos que menciona incluye el de nombramiento y promoción de cualquier servidor público. De esta manera, sería repetitiva la fracción VI del artículo en examen ya que en otra fracción del mismo numeral nos remite al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y comparando ambas fracciones su contenido sería básicamente igual.

Otra causa de responsabilidad es el no poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial. Este motivo de responsabilidad parece razonado debido a que por una parte se estaría obstruyendo la función del Consejo de la Judicatura Federal al ocultarle la información necesaria para su desempeño y por otra dependiendo del caso se podría caer en algunos delitos como el de encubrimiento, abuso de autoridad o, tráfico de influencias.

La siguiente causa de responsabilidades se da al no preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores. Esto se da porque el legislador buscó instaurar estos principios para aportar un mejor sistema de justicia en México y asegurar la autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, sería interesante señalar qué significado da el legislador a estos términos para tener una visión más clara de cuando se cae en este supuesto de responsabilidad. De esta manera se debe concebir la dignidad como la excelencia, el honor y decoro en la manera de conducirse o comportarse; el profesionalismo, como la condición de capacidad técnica y formativa de las personas a quienes corresponde elaborar el razonamiento jurídico que concluye en forma de resolución, sobre las premisas constitutivas de la litis de toda causa jurisdiccional; y, la imparcialidad, como un hábito de conducta y de disposición abierta que bien puede obtenerse con el desempeño de las labores dentro de una carrera judicial y que va modulando el raciocinio por encima de la apreciación particular, natural a las partes de todo conflicto, para poner al juzgador por encima de la litis y sometido sólo al imperio de la ley.

Como noveno punto en el artículo 131 de la Ley se menciona el emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento. En este particular se pone como motivo de responsabilidad el que el funcionario dirima sobre la certeza o falsedad de la causa que conoce de forma pública, es decir, abiertamente por cualquier medio ya sea oralmente o por escrito, de tal forma que con ello juzgue los hechos antes de tiempo oportuno o sin tener

de ellos cabal conocimiento. Para este supuesto se debe valorar la opinión emitida y si ésta realmente afecta de alguna manera el resultado final en la decisión del juzgador.

Una causa más de responsabilidad que señala el artículo en estudio es el abandonar la residencia del tribunal de circuito o juzgado de distrito al que esté adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo.

Se debe mencionar que en esta fracción del artículo 131 faltó al legislador dar mayor consistencia a la causal que se maneja ya que tal como está redactada cabría preguntarse en que momento se empieza a considerar el abandono, es decir, no se precisa si al salir un día de la residencia, o si se considera abandono aún en los días feriados o períodos de vacaciones, al igual que no se menciona por cuánto tiempo se considera abandono de la residencia, esto, además de que tampoco hace mención de la distancia, es decir, cuando se sale del perímetro que se consideraría su residencia. Por otra parte, en el segundo caso que nos plantea la fracción, también cabría presentarse en que casos se caería en el supuesto o después de cuánto tiempo de haber parado de desempeñar las funciones se considera causa de responsabilidad. Por ello resulta demasiado amplio el concepto que el legislador proporciona en esta causal.

Como penúltima causa de responsabilidad, el artículo 131 en su fracción XI nos remite al artículo 47 de la LFRSP al determinar que serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, las previstas en el artículo 47 de la

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional.

Finalmente, el artículo 131 fracción XII abre otro camino haciendo de esta disposición, una norma enunciativa o ejemplificativa y no limitativa, dejando ese espacio abierto a cualquier otro causa que se presente en la ley.

Las dos últimas causas de responsabilidad son a su vez, dos espacios que el legislador deja abiertos para que el juzgador pueda determinar la responsabilidad de los servidores del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, resulta oportuno señalar que uno de los propósitos de esta ley era el de llenar un vacío existente sobre las distintas características que asumen las responsabilidades en el medio de la administración de justicia en materia federal, supliendo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los acuerdos tomados por el Pleno de la Corte (anteriores a su actual composición), y sin embargo nos vuelve a remitir a la Ley de Responsabilidades en vez de hacer un catálogo más completo de las causas de responsabilidad de los servidores del Poder Judicial Federal añadiendo aquellos supuestos del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que no rompan con el esquema judicial, e incorporando aquellos otros casos que se dan en la práctica y que son igualmente representativos de las faltas que generan responsabilidad entre los funcionarios del Poder

Judicial, para de esta forma hacer a la ley más completa y más autónoma, sin tener que recurrir a otros ordenamientos.

De esta forma, se determina el inicio del procedimiento de oficio o a través de queja o denuncia, considerando el Senado la necesidad de dar trámite a las denuncias anónimas condicionándolas a que sean sustentadas por pruebas documentales fehacientes o elementos probatorios suficientes para establecer la infracción y presumir la responsabilidad del servidor público. Para el supuesto de que la queja haya sido interpuesta sin motivo, podrá imponerse al quejoso o a su representante o a ambos, una multa.

El procedimiento seguirá al enviarse una copia del escrito de denuncia y sus anexos al servidor público para que, en un término de cinco días hábiles, formule u informe sobre los hechos y rinda las pruebas correspondientes. Dicho informe deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en el escrito de denuncia, afirmándolos, negándolos, expresando lo que ignore, por no ser propios, o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar. Se menciona que se presumirán confesados los hechos de la denuncia sobre los cuales el denunciado no suscitare explícitamente controversia, sin admitirse prueba en contrario.

Recibido el informe y desahogadas las pruebas, si las hubiere, se resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, y se notificará la resolución al

interesado dentro de las setenta y dos horas cuando se trate de los casos señalados en las fracciones II y IV del artículo 131 de la multicitada Ley.

Por otro lado, cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones I y III del artículo 131, Presidente de la Suprema Corte de Justicia o, en su caso, el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal, remitirán el asunto al Pleno de la Suprema Corte de Justicia o al del Consejo de la Judicatura Federal, para que cite al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia, y su derecho de ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor. Se determina un plazo no menor de cinco días hábiles ni mayor de quince entre la fecha de citación y la de audiencia.

De esta manera el mencionado procedimiento incluye las garantías que la Constitución establece, en lo fundamental en los artículos 14 y 16, concediendo a los servidores públicos la oportunidad para conocer los hechos que se le atribuyen, para exponer sus razones de defensa, para ofrecer pruebas y alegar en derecho.

Dado el caso, si del informe o de los resultados de la audiencia no se desprenden elementos suficientes para resolver o se advierten otros que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se faculta al órgano resolutor para disponer la práctica de investigaciones y acordar la celebración de otra u otras

audiencias en su caso; así como determinar la suspensión temporal del presunto responsable sin prejuzgar sobre la responsabilidad.

Sin embargo, cuando el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de la falta que se le imputa, será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debiera haber recibido durante el tiempo en que se hallare suspendido.

Cuando la falta fuese leve, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal impondrá la sanción que corresponda y dictará las medidas necesarias para su corrección o remedio inmediato.

Por lo que se refiere a la impugnación de las sanciones administrativas, consistentes en la destitución del cargo de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, como novedad, se establece la posibilidad de su impugnación, en recurso que solamente puede interponerse por la vía de revisión administrativa, dado el carácter jurisdiccional de ello, y que tendrá como único objeto que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine si el Consejo de la Judicatura Federal nombró, adscribió, readscribió o removió a un Magistrado de Circuito o Juez de Distrito, con estricto apego a los requisitos formales previstos en esta Ley, o en los reglamentos interiores y acuerdos generales expedidos por el propio Consejo de la Judicatura Federal.

Para ello debemos entender por designación cualquier acción que tienda a elegir, escoger, señalar, llamar, requerir, solicitar, invertir, ascender, denominar, indicar, etc., a cualquier persona que sea considerada para ocupar el cargo de juez o magistrado federal. Por adscribir debe entenderse cualquier acción que tienda a asegurar, inscribir, agregar, destinar, etc., a dichos funcionarios en un lugar o destino específico. Finalmente, por remoción debe entenderse cualquier acción que tienda a cesar, despedir, relevar, remover, expulsar, eliminar, suspender, licenciar, apartar, excluir, separar, etc., a los referidos funcionarios en el ejercicio de sus encargos. Es decir, debe atenderse sólo al significado de esas expresiones, en tanto que no se limitó la procedencia del recurso a los casos en que expresamente se utilizaran esas palabras.

De este modo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin mayor trámite, conociendo el escrito de revisión y los datos del expediente en cuestión, turnará el caso a un Ministro para que se elabore la ponencia y con base en ella resolverá de plano. Las atribuciones del Pleno de la Corte y el objeto del recurso encuentran también apoyo en la tesis jurisprudencial XXI/96, publicada en la página 468, tomo II, mayo de 1996, del Seminario Judicial de la Federación, que dice:

"REVISIÓN ADMINISTRATIVA, RECURSO CONTRA RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL RESOLVERLO. El examen armónico de los artículos 100 constitucional, y 11, fracciones VIII y IX, y 122 de la ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, permite considerar que el Pleno de la Suprema Corte tiene la facultad de interpretar, entre otros preceptos, el citado en primer término, en cuanto establece el recurso de revisión administrativa contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal relativas a la designación, adscripción, y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. Para ejercer esa facultad interpretativa, el Tribunal Pleno parte de dos principios esenciales que

rigen este medio de impugnación: 1) El respeto a la garantía de audiencia, que sólo puede cumplirse cabalmente cuando el afectado tiene oportunidad de invocar en su defensa todos los argumentos y razones que sean de su interés en contra de la resolución recurrida, así como de ofrecer y desahogar todas las pruebas que legalmente procedan; y, 2) la seguridad al Juez o Magistrado recurrentes de que la decisión correspondiente será examinada con apego a derecho por los dos órganos máximos del Poder Judicial Federal, finalidad fundamental del establecimiento de este recurso administrativo. Las bases rectoras anteriores dan pauta para considerar que, al decidir el recurso de revisión administrativa, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene atribuciones para realizar un análisis completo y minucioso, tanto del procedimiento que se hubiere llevado a cabo, como de los hechos, pruebas, motivos y fundamentos que sustentan la resolución del Consejo de la Judicatura Federal, y determinar si se cumplieron los requisitos exigidos por la ley, sean de fondo o de forma".

La ley también delimita con exactitud los efectos de esas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, que en todo caso declararán solamente la nulidad del acto impugnado, para que el órgano revisado, que es el Consejo de la Judicatura Federal, provea una nueva resolución sobre la materia. La ley tiene buen cuidado en disponer que dicha nulidad no ha de producir la invalidez de las actuaciones judiciales, ni tampoco que se interrumpan durante el trámite de la revisión, los efectos de la resolución impugnada.

Al reglamentar este asunto, se consigue la certeza en las actuaciones que se realicen dentro de los procedimientos de la carrera judicial, y también la certidumbre de la definitividad e inatacabilidad de las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal, pues este recurso es excepcional y no se da en ningún otro caso en que el Consejo ejerce sus funciones, y el mismo considera como parte legítima únicamente a las personas que hayan participado en los concursos de oposición sin haber resultado favorecidos desde luego, a los Jueces de Distrito y Magistrados afectados por las resoluciones de remoción o por las negativas para cambiarles de adscripción, cuando así lo hubieren solicitado.

CONCLUSIONES

Al término del presente estudio se concluye lo siguiente:

Primera.- Los servidores del Estado quedan inmersos en los órganos de éste como parte esencial de ellos, por efectos de su incorporación a la función pública y por lo tanto sujetos a una serie de obligaciones y derechos que integran su estatus.

Esta situación jurídica que guardan los servidores públicos en relación con el Estado se refleja en dos ámbitos: el laboral y el disciplinario.

Segunda.- El status de los servidores públicos no es homogéneo. En el ámbito disciplinario, el marco legal lo constituyen el Título Cuarto Constitucional y su Ley Reglamentaria, que vinieron a establecer un verdadero sistema de responsabilidades de los servidores públicos a partir de las reformas practicadas a la Constitución en 1982.

Este régimen presenta una universalidad subjetiva por cuanto sujeta a todos los servidores públicos en general a un régimen de responsabilidades; pero la clase de éstas a que están sujetos y su tratamiento son diversos según la situación particular de cada servidor.

Tercera.- La potestad disciplinaria del Estado se inscribe en el ámbito de la responsabilidad administrativa y se presenta como un medio para lograr la autodepuración del Estado con miras a optimizar el ejercicio de la función pública en aras del interés de la colectividad.

Cuarta.- En virtud de nuestra organización constitucional esta potestad disciplinaria se otorga a cada uno de los Poderes de la Unión para que impongan sanciones disciplinarias a sus servidores.

De esta manera el alcance de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expedida en 1982, se restringe, por lo que hace a los órganos y procedimientos para la aplicación de sanciones administrativas, al ámbito del Poder Ejecutivo Federal. En el caso de los Poderes Judicial y Legislativo, la materia indicada se rige por sus leyes respectivas.

Quinta.- El sistema disciplinario del Poder Judicial de la Federación se encuentra previsto en su Nueva Ley Orgánica de mayo de 1995.

En dicha ley se establecen los órganos y los procedimientos, así como un régimen de impugnación respecto de las resoluciones disciplinarias.

Sexta.- Como resultado de las reformas judiciales que sufrió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y debido a un análisis de la Suprema Corte que trajo a relucir

que las atribuciones administrativas que la misma venía ejerciendo como responsable de la organización administrativa del Poder Judicial Federal, obligaban a este alto órgano a desnaturalizar su principalísima función que es la jurisdiccional; nace el Consejo de la Judicatura Federal con la misión de velar por la independencia de los jueces y magistrados, cuidar que se apliquen los principios de la carrera judicial y garantizar la adecuada calificación de las personas encargadas de la elevada tarea de impartir la Justicia Federal. Además el Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo la vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyos miembros se registrarán de acuerdo al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para realizar dicha función, el Consejo de la Judicatura Federal quedó constitucionalmente obligado a asumir las tareas que desempeñaba la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por consecuencia, el referido órgano de administración tiene la carga administrativa de elaborar los correspondientes dictámenes, en los que, fundada y motivadamente, refleje el examen valorativo de la conducta personal y profesional de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación.

El Consejo se integra por siete miembros a saber; un presidente que es a su vez el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por tres personas procedentes de cada categoría de juzgador del Poder Judicial Federal, seleccionados mediante el método de insaculación; una persona designada por el Ejecutivo y dos más cuya designación recae en la Cámara de Senadores de entre sus integrantes.

Es en esta integración del Consejo donde nacen varias interrogantes de orden técnico y práctico entre las que destacan dos. La primera referente al papel del presidente del Consejo, quien como ya se puntualizó, es a su vez presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y representante, como persona al frente de ambos cuerpos colegiados, de dos instancias que podrían concurrir en el mismo asunto.

La segunda cuestión que plantea la composición del Consejo es, si constituye o no una intromisión de dos poderes ajenos al Judicial en su ámbito de atribuciones la designación de los integrantes que provienen del Ejecutivo y del Legislativo. Primero se debe señalar que el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano que forma parte del Poder Judicial de la Federación por disposición constitucional y que por su integración de miembros de los tres poderes ocurre en él una colaboración entre los mismos, pero sólo para el efecto de su nombramiento, ya que una vez designados los miembros se rompe el vínculo jurídico entre los consejeros y el poder que los designa, es decir, no son representantes de ese poder, ni forman parte del mismo. Sin embargo, es importante mencionar que no se rompe necesariamente el vínculo político entre el consejero y el poder que lo designó debido a que en la integración de Comisiones del Consejo se consigna que éstas se compondrán de forma plural y "siempre" habrá "minoría" de los consejeros provenientes del Poder Judicial.

Basándonos en la idea de que los poderes Legislativo y Judicial no pueden reunirse en una misma persona o en el mismo cuerpo porque en el caso de reunirse no cabría la libertad, así como del hecho de que no existiría libertad si del Poder Judicial no se encuentra separado

del Legislativo y del Ejecutivo, así como en la historia del Poder Judicial que siempre a luchado por su independencia principalmente en cuanto a la designación, remoción y sanción de sus miembros, y en los problemas prácticos que se presentan en la realidad, se puede concluir a pesar de lo que algunos tratadistas piensan, que más allá de una colaboración entre poderes se da en el Consejo, una intromisión tácita de los poderes en mención, que afecta la estructura interna de del Poder Judicial de la Federación. Ello trae como consecuencia que aún cuando los procedimientos realizados sean conforme a Derecho, los consejeros que no pertenecían anteriormente al Poder Judicial no tengan pleno conocimiento de la carrera judicial que llevan los funcionarios de forma integral y no estén totalmente familiarizados con el sistema judicial.

Además con esta composición del Consejo de la Judicatura Federal, se da un desajuste o desacuerdo entre este órgano y la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien en la realidad ve menguado su poder y sus facultades al tener el Consejo un poder efectivo y verdadero sobre los miembros del Poder Judicial por recaer en él la facultad de designarlos, removerlos o sancionarlos.

Por todo lo anterior estimo que en algún tiempo, este órgano va a tender a su desaparición o a una reforma en la que su integración sea por miembros todos del mismo Poder Judicial.

Séptima.- Al hacer el análisis de la Nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en lo que al tema de nuestro interés se refiere, encontramos algunas huecos que el legislador dejó insertados en el artículo 131 referente a las causas que generan responsabilidad en los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación a saber: al hablar en la fracción tercera del numeral en mención de la notoria ineptitud o descuido abre un espacio enorme de supuestos que el juzgador puede considerar se encuentran inmersos en las dos actitudes mencionadas, pudiendo haber sido más específico al señalar que entiende por cada uno de los términos, o separando la fracción en cuantos supuestos puedan caber en ella; en la fracción VI que nos dice que es causa de responsabilidad el realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes y haciendo una comparación con la fracción XVII del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades en donde se muestra la misma pero en sentido negativo, es decir, como la obligación de abstenerse de intervenir o participar indebidamente en el nombramiento y promoción de cualquier servidor público, se podría caer en una repetición ya que la disposición 131 de la Ley Orgánica nos remite más adelante a la de Ley de Responsabilidades; en la fracción décima omite el legislador el alcance de la distancia y el tiempo ya que determina que es causa de responsabilidad el abandonar la residencia del tribunal de circuito o juzgado de distrito al que esté adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo, sin embargo no pone un término que limite por cuánto tiempo o a qué distancia se considera como abandono; finalmente, cabe destacar que las dos últimas fracciones son las que quizá causen un mayor desacuerdo con la naturaleza del ordenamiento, ya que la primera de ellas nos remite a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la segunda es un espacio

que el legislador deja abierto al señalar que es causa de responsabilidad cualquier otra causa que se presente en la ley, y lo que se buscaba con esta Nueva Ley, era cubrir algunas lagunas existentes sobre las distintas características que asumen las responsabilidades en el medio de la administración de justicia en materia federal, supliendo la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los acuerdos tomados por el Pleno de la Corte (anteriores a su integración actual), no obstante vuelve a remitir a la Ley de Responsabilidades en lugar de formular un catálogo más completo y preciso de las causas de responsabilidad de los servidores del Poder Judicial Federal, integrando los supuestos mencionados en el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades que no rompan con la estructura judicial, y agregar de la misma forma, aquellos otros que se dan en la práctica y que son también representativos de la responsabilidad entre los funcionarios del Poder Judicial de la Federación.

De esta manera al ser más explícita y precisa la ley y desarrollando un catálogo más amplio y de acuerdo al Poder en cuestión, se llegaría a tener mayor autonomía en la ley y en el régimen de responsabilidades de los servidores del Poder Judicial, sin tener que recurrir a otros ordenamientos.

Octava.- La regla general que se advierte sobre las decisiones del Consejo de la Judicatura es que son definitivas e inatacables y la excepción se constituye por establecer la procedencia para las que, por su particularidad, si son revisables, es decir, las referentes al nombramiento, adscripción, cambios de adscripción y remoción de jueces de distrito y magistrados de circuito, las cuales podrán impugnarse ante el Pleno de la Suprema Corte de

Justicia, mediante el recurso de revisión administrativa. Es importante mencionar que si se utilizaron en específico los términos *designación*, *adscripción* y *remoción*, debe atenderse sólo al significado de esos enunciados o expresiones, en tanto que no limitó la procedencia del recurso a los casos en que expresamente se utilizaron esas palabras. Por tanto, si por el primer término se entiende el señalamiento o destino que se da a una persona o cosa para determinado fin; por el segundo, agregar a una persona al servicio de un cuerpo o destino; y, por el tercero, la privación de un cargo u oficio, cualquier acto o acción que actualice o tienda a ese fin, deben considerarse como las hipótesis de excepción contra las que sí procede el recurso de revisión administrativa.

Si bien es cierto que una decisión de esa naturaleza queda inmersa en la facultad administrativa, la singularidad que se reconoce para esos casos, es fácil advertirla de la letra de la ley, pues de ésta se deduce con exactitud que la voluntad del legislador fue la de instaurar la revisión contra cualquier determinación que tenga como consecuencia designar, adscribir o remover de sus cargos a Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, ya que por tratarse de los juzgadores y, por consiguiente, de los guardianes del sistema jurídico del mayor nivel, con mayor razón se debe evitar cualquier acción arbitraria que atente contra su persona y velar, además, por la aplicación adecuada del derecho que respecto de ellos se haga, pues redundaría en beneficio de su independencia e imparcialidad. Por esa razón, es obligado establecer que el alcance de la norma constitucional permita enterar a los funcionarios judiciales del juicio que sobre ellos se emite para determinar si son o no merecedores de continuar en el ejercicio de sus

encargos y, a la vez, escucharles en la defensa del desempeño que como jueces o magistrados han tenido.

Así, al establecer la ley este recurso se logra por una parte salvaguardar la garantía de audiencia consagrada en los artículos 14 y 16 constitucionales al tener el afectado la oportunidad de invocar en su defensa todos los argumentos y razones que sean de su interés en contra de la resolución recurrida, así como de ofrecer y desahogar todas las pruebas que legalmente procedan; y por otra, otorga seguridad al juez o magistrado recurrentes, de que la decisión que lo afecta será examinada con apego a derecho por los dos órganos máximos del Poder Judicial Federal. Es de esta manera como se logra dar protección y seguridad a los jueces y magistrados, así como tener un punto de control sobre el Consejo de la Judicatura por parte del órgano Supremo del Poder Judicial Federal a saber el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En resumen podemos señalar que con un objeto de congruencia con la deontología de las Reformas del Poder Judicial Federal es conveniente perfeccionar las normas referentes al ejercicio de la potestad disciplinaria dentro de dicho poder, estableciendo con claridad y precisión las atribuciones sobre la materia, los procedimientos para su ejercicio y los medios de impugnación así como un auténtico catálogo de los deberes de los funcionarios judiciales.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR ALVAREZ DE ALBA, Javier. La Reorganización de la Suprema Corte y la Creación de Consejo de la Judicatura Fortalece el Ejercicio del Poder Judicial. ARS IURIS. Revista del Instituto de Documentación e Investigación jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, No. 13, México 1995.

AUTORES VARIOS. Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo XXI, Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor, 4ª Edición, México, 1994.

CÁRDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.

Consejo de la Judicatura Federal. Información Básica febrero de 1995-mayo de 1996. Editorial Themis, México, 1996.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha. Evolución del Juicio de Amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1990.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Premio del Instituto Nacional de Administración Pública , 1989 .

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1983.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 22ª edición, Editorial Porrúa, México 1982.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo. Las Relaciones Especiales de Sujeción y el Principio de Legalidad de la Administración. Revista de Administración Pública, 100-102, enero-diciembre 1983, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

GARCÍA DE ESTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomas-Ramón. Curso de Derecho Administrativo I. Civitas, Madrid, 1989.

GARCÍA MORILLO, Joaquín. La Protección Judicial de los Derechos Fundamentales. Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.

GONZÁLEZ AVELAR, Miguel. La Suprema Corte y la Política. UNAM, México, 1979.

GONZÁLEZ GRANDA, Piedad. La independencia del juez y control de su actividad. Tirant lo Blanch, Valencia, 1993.

GUAITA, Aurelio. El Recurso de Amparo contra Tribunales. En el Poder Judicial de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid, 1983.

- HERAN SALVATTI, Mariano y QUINTANA ROLDAN, Carlos F.** Legislación Burocrática Federal. Primera edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.
- La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación. 6 volúmenes, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad.** La contraloría y el Control Interno en México. Segunda edición, coedición de la Secretaria General de la Federación y el Fondo de Cultura Económica, México , 1993.
- Las Constituciones de México 1814-1991. Comité de Asuntos Editoriales del H. Congreso de la Unión. México, 1991.
- LIEF H. , Carter.** Derecho Constitucional Contemporáneo: La Suprema Corte y el Arte de la Política. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1980.
- MARIENHOFF, Miguel S.** Tratado de Derecho Administrativo tomo III-B. Tercera edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina 1989.
- MARTÍNEZ DE VELASCO, Fernando.** Introducción a las Reformas del Poder Judicial Federal. ARS IURIS. Revista del Instituto de Documentación e Investigación jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, No. 13, México, 1995.

- MELGAR ADALID, Mario.** El Consejo de la Judicatura Federal y la Reforma al Poder Judicial de México. ARS IURIS. Revista del Instituto de Documentación e Investigación jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, No. 13, México. 1995.
- MONTERO AROCA, Juan.** Independencia y responsabilidad del juez. Civitas, Madrid, 1990.
- MONTESQUIEU.** El espíritu de las leyes. Introducción de Enrique Tierno Galván, Editorial Tecnos, Madrid, 1987.
- PALOMAR DE MIGUEL, Juan.** Diccionario para Juristas. Mayo Ediciones, México, 1981.
- REYES ORTIZ, Gabriel.** El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal. Coedición de la Secretaria de la Contraloría General de la Federación y el Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- SAGUES, Nestor Pedro.** Variables y problemática del Consejo de la Magistratura en el reciente constitucionalismo Latinoamericano. Cuánto S.A., Perú, 1994.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis.** El Poder Judicial Federal en el siglo XIX. 2ª Edición, UNAM, México, 1992.

STAMLER. Tratado de Filosofía del Derecho. Traducción de la 2a. De. alemana por Wenceslao Roces, De. Reus, Madrid, 1930.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1800-1976. 7ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.

LEGISLACIÓN

MÉXICO. Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal. Ediciones Delma, 8ª edición, 1995.

MÉXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Trillas, 12ª edición, 1996.

MÉXICO. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ediciones Delma, 9ª edición, 1996.

MÉXICO. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Editorial Pac. 3ª edición, 1995.

**DOCUMENTOS DEL PODER LEGISLATIVO
FEDERAL**

Diario de Debates del Congreso Constituyente de Querétaro en 1917.

Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reforma Judicial y de Seguridad Pública, diciembre de 1994.

Iniciativa del Ejecutivo con exposición de motivos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 1995.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Justicia y de Estudios Legislativos, segunda sección de la Cámara de Senadores al Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 1995.

Discusión en la Cámara de Senadores 24 de abril de 1995.

Minuta Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 1995.

Dictamen de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados al Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 1995.

Discusión en la Cámara de Diputados 19 de mayo de 1995.

DOCUMENTOS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

Acuerdo 7/89, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que estableció los órganos y sistemas para identificar y determinar las responsabilidades administrativas de los servidores del Poder Judicial Federal, así como para sancionarlas. D.O. de 29 de noviembre de 1989.

Acuerdo General 8/1995, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que Reglamenta el Funcionamiento de las Comisiones del Consejo de la Judicatura Federal. D.O. de 19 de octubre de 1995.

Resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el expediente **Varios 951/94** del 8 de febrero de 1996.

Resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal de la **Queja Administrativa 223/96** del 13 de noviembre de 1996.

Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la **Revisión Administrativa 7/96** del 4 de febrero de 1997.



Enrique González Martínez No. 25 - 1 (Antes Parroquia)

Tels. 614-83-90 Lada sin costo 91-800 3168300

614-01-34 Lada sin costo 91-800 3168400