

Las Leyes de responsabilidades de los servidores públicos en México (Revisión histórico-crítica)

Eduardo Alberto HERRERA MONTES* y Alberto HERRERA PÉREZ*

A mi familia, por quienes soy y con quienes soy.

A Raquel, mi díada, mi compañera de vida,
porque con nuestros fragmentos formamos un todo.

A Eduardo Alberto, Daphne Raquel Clara
y Flor de María, sincronía perfecta en mi vida.

A Babo, diferente y sensible.

A Bella, ¡guerrera invencible!

A Flau, tenacidad y valor.

A mis amados padres Guillermo y María de Lourdes.

A mis queridos hermanos: Luis Guillermo, Jaime, Rocío, Rogelio y Eduardo.

A mis estimadas cuñadas Lupita, Lety y Cocó.

A nuestras nobilísimas sombras: Cloe, Gala, Daisy, Luna y Cloe II.

edfra semper iunctus

* Pasante de la carrera de Licenciado en Derecho. Obras publicadas: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. México 2018. Artículos Jurídicos Publicados: "Análisis crítico a las reformas del Código Penal Federal en materia de combate a la corrupción," *Iter Criminis. Revista de Ciencias Penales*, número 16, Sexta Época, enero-marzo de 2017. "Las Faltas administrativas de los servidores públicos," *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Poder Judicial de la Federación, Instituto de la Judicatura Federal, enero-junio 2018, número 45. "Consideraciones en torno a la reforma al párrafo primero del artículo 16 constitucional," *Revista El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México*, diciembre 2018, año 2, número 6; entre otras colaboraciones.

* Licenciado en Derecho por la UNAM, Especialista en Derecho Penal; Especialista en Derecho Constitucional, Maestro en Derecho. Coordinador de Asesores. Dirección Jurídica. IMSS. Titular de la Coordinación Normativo-Contenciosa. Dirección Jurídica. IMSS. Titular de la Coordinación de Investigación y Asuntos de Defraudación. Dirección Jurídica. IMSS. Secretario proyectista de sentencias adscrito a la Duodécima Sala (materia penal). Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (CDMX). Conferencista en el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Expositor en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Conferencista en la Escuela Libre de Derecho. Expositor en la Escuela Libre de Derecho de Puebla.

Sumario

I. *Introducción.* II. *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados.* III. *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.* IV. *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.* V. *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.* VI. *Ley General de Responsabilidades Administrativas.* VII. *Conclusiones.* VIII. *Cronología de publicaciones oficiales de las Leyes de responsabilidades y sus respectivas reformas.* IX. *Fuentes de información.*

Resumen

El Estado de Derecho exige de los agentes estatales ser responsables en el ejercicio de la función pública. El adecuado y honesto ejercicio del servicio público requiere un irrestricto cumplimiento de la norma, por tanto, alcanza importancia la Ley de responsabilidades, la cual debe establecer adecuadas hipótesis y ejemplares sanciones por el indebido desempeño del cargo, empleo o comisión conferidos en este ámbito.

Palabras Clave

Estado de Derecho. Servidores públicos. Función pública. Responsabilidades administrativas. Anticorrupción.

Abstract

The rule of law requires estate agents to be responsible in the exercise of public functions. The adequate and honest exercise of public service requires unrestricted compliance with the norm, therefore, the Responsibilities Law is important, which must establish appropriate hypotheses and exemplary sanctions for the improper performance of the position, employment or commission conferred in that area.

Key Words

Rule of law. Public servers. Public function. Administrative responsibilities. Anti-corruption.

I. INTRODUCCIÓN

El debido ejercicio de la función pública representó un alto motivo de preocupación para el Poder Constituyente de 1917, así lo advertimos del Dictamen general realizado por la Comisión redactora de esa Ley Fundamental donde se estableció: “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”.

No obstante, será hasta 1940 cuando se expida la primera ley relativa a las responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación.

Para el año 1982 mediante reforma al Artículo 108 constitucional se amplía el catálogo de servidores públicos sujetos a responsabilidad¹ (se agregan los miembros del Poder Judicial y en general toda persona en el ejercicio de un empleo, cargo o comisión en el servicio público) constitucionalizándose el concepto de *servidor público*. El Constituyente permanente de aquella época sostuvo:

En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades expresamente conferidas. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia.

Bajo estas premisas se establecen con rango constitucional los principios rectores del ejercicio del servicio público: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

El Estado de Derecho exige a los agentes estatales ser responsables en el ejercicio de la función pública. La responsabilidad no se genera ante obligaciones simplemente declarativas, inexigibles, incumplimientos sancionatorios o bien cuando los sujetos pasivos de la indebida conducta funcional no pueden reclamar de una manera sencilla, práctica y eficaz el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, debe existir una norma general abstracta e impersonal que establezca los supuestos normativos de una manera clara y eficaz para alcanzar el debido ejercicio del servicio público.

De la primera norma relativa a las responsabilidades de los agentes estatales a la actualidad se han expedido cinco leyes en las cuales, como veremos a la largo de esta obra, encontramos incongruencias, desconocimiento y premura

¹ La originaria Constitución de 1917 consideraba únicamente a los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, el Procurador General de la República, los gobernadores de los estados federados y el presidente de la República (Art. 108). La primera reforma a este Artículo se realizó hasta 1982.

en su elaboración contributivas a integrar un caldo de cultivo para la existencia de espacios de impunidad y corrupción en el ejercicio funcional².

El adecuado y honesto ejercicio del servicio público requiere un irrestricto cumplimiento de la norma, por tanto, alcanza asaz importancia la ley de responsabilidades, la cual debe establecer adecuadas hipótesis y ejemplares sanciones por el indebido ejercicio del servicio público³.

En los momentos de escribirse esta obra nuestro amado México pasa por una severa crisis de corrupción institucional atribuible a diversos servidores públicos quienes, al amparo del ejercicio funcional, cometieron delitos y hechos de corrupción lesivos para nuestro país no solo en su imagen sino en los aspectos económico y social.

La Ley debe ser la guía fundamental orientadora de los pasos de los agentes del Estado en la elevada y trascendente función del ejercicio público.

“Estamos obligados a evitar y corregir todo aquello que pudiera contribuir a la inmoralidad y corrupción del pueblo mexicano.”

Diputado Enrique Recio Fernández

Congreso Constituyente 1916-1917

1. *Isagoge*

El ejercicio funcional requiere la existencia de controles legales y normativos. Un poder público incontrolado se convierte en arbitrario, autoritario y dictatorial⁴.

² La existencia de lagunas legales, una mala tipificación de las conductas que pueden dar origen a responsabilidades, la presencia de inconsistencias o de contradicciones en los ordenamientos legales, pueden favorecer el desarrollo de la corrupción. López Presa, José Octavio (coord.), *Corrupción y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1998.

³ *“La responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, por los actos u omisiones que cometan en el ejercicio de su encargo, debe ser siempre la mejor garantía del cumplimiento de sus deberes y todo propósito tendiente a exigir dicha responsabilidad es asunto de vital importancia para la vida jurídica de la Nación”*. González Bustamante, Juan José, *Los delitos de los Altos Funcionarios y el fuero constitucional*, México, Botas, 1946, p. 107.

⁴ *“Los principios fundamentales de autolimitación, legalidad y control son partes orgánicas que estructuran el ser del Estado de derecho, ubicando el origen de los controles jurídicos en la desconfianza y en la probabilidad de que la administración coloque sus actos fuera de la Ley”*. Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, México, Porrúa, 1959, p 39.

Es la ley uno de los instrumentos a través del cual los agentes del Estado obtienen seguridad jurídica⁵ en el desempeño de su empleo, cargo o comisión al permitirles conocer las acciones u omisiones evitables, así como los procedimientos disciplinarios donde eventualmente se finquen responsabilidades e impongan sanciones⁶. Concomitantemente la sociedad alcanza tranquilidad ante la existencia de medios legales donde se prevé y sanciona el indebido ejercicio de la función estatal sujetando al poder público a la observancia y fuerza de la ley, fortaleciendo su confianza en las instituciones y en un auténtico Estado democrático constitucional de derecho⁷.

A. Delimitación analítica

Serán materia de exégesis las Leyes de responsabilidades de los servidores públicos expedidas a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

B. Planteamiento del problema

La falta de simetría y coherencia en los textos legales ocasiona imprecisión y excesos, así como ineficacia en el objetivo y observancia de la ley⁸.

⁵ “La seguridad jurídica es la certeza que debe tener todo gobernado de que su persona, su familia, sus posesiones o sus derechos serán respetados por la autoridad, pero si ésta debe producir una afectación en ellos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias”. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las garantías de seguridad jurídica*, México, 2003, Colección Garantías Individuales, pp. 9 y 10.

⁶ “Es innegable que en la base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra el Estado de derecho y, por ende, debe existir un sometimiento irrestricto a la Ley”. Hurtado Cisneros, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 19.

⁷ “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”. Secretaría de Cultura, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, t. III, p. 76.

⁸ “La inflación legislativa, en gran parte coincidente con la inflación penal, se encuentra en el origen de una creciente falta de certeza, oscuridad y dificultad de conocimiento del derecho que favorece una adicción al ilegalismo difuso y a veces inevitable en ese contexto, resta credibilidad y eficacia a la acción penal y ofrece, en consecuencia, el mejor caldo de cultivo a la corrupción y al arbitrio”. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Razón, Teoría del garantismo penal*, 5ª. ed., Madrid, Trotta, 2001, p. 10.

Analizaremos de manera crítica en el presente ensayo el contenido de las diversas Leyes de responsabilidades, haciendo especial énfasis en las deficiencias normativas o legislativas que han incidido en su inaplicación, lenidad o inobservancia.

C. Marco teórico

Antecedentes normativos, exposiciones de motivos, diarios oficiales, manuales, reglamentos, hemerografía, doctrina nacional y extranjera.

D. Metodología

Métodos histórico-lógico⁹ y analógico deductivo.

E. Técnicas de Investigación

Investigación documental.

2. Nociones generales

A. Conceptos

Por servicio público debe entenderse la actividad legal exclusiva del Estado, que puede gestionar en forma directa o indirecta¹⁰.

El Diccionario Jurídico Mexicano lo conceptualiza como la institución jurídico-administrativa donde el titular es el Estado y cuya finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental¹¹.

⁹ "Es el método que permite enfocar el objeto de estudio en un decurso evolutivo destacando los aspectos generales de su desarrollo, las tendencias de su progreso, las etapas de su desenvolvimiento, y sus conexiones fundamentales y causales. Esto posibilita entender su comportamiento histórico y explica su fisonomía actual... este método es válido para revelar la génesis y evolución de instituciones y normas jurídicas, destacar sus cambios epocales, comprender la formación de los sistemas jurídicos, desentrañar el contexto de transformaciones jurídicas que están precedidas de movimientos revolucionarios, precisar las transformaciones textuales en un concepto o teoría, destacar la cronología de un fenómeno sociojurídico, etcétera". Villabella Armengol, Carlos Manuel, *Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/46.pdf>.

¹⁰ Valls Hernández, Sergio Armando, *La noción del servicio público en el Estado social de derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 442, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2654/17.pdf>.

¹¹ Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 11^a. ed., México, Porrúa, 1998, voces P-Z, p. 2906.

Servidor público es toda persona colaboradora en un servicio público a quien se le aplica un estatuto de derecho público¹².

Sergio García Ramírez sostiene: “servidor público es quien presta sus servicios al Estado bajo una relación laboral con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones, o tareas legalmente asignadas”¹³.

El criterio para definir el término servidor público tiene su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así con la prestación de un servicio público... se debe considerar como servidor público a aquella persona que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente... que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos¹⁴.

Para Ignacio Burgoa, el servidor público, es aquel ligado a sus gobernados a través de dos principales nexos jurídicos: la obligación de ajustar sus actos a la Constitución y a la ley, y de realizarlos honestamente, con espíritu de servicio y sujeto a una responsabilidad administrativa¹⁵.

Servidor público es quien por disposición de la ley, elección popular, nombramiento, designación o contrato de trabajo, ejerce o participa en cualquiera de los órganos que realizan funciones públicas y quien quiera que maneje fondos o recursos económicos federales... es obvio que quienes tienen a su cargo realizar las actividades inmersas en el marco de atribuciones de cada órgano de autoridad, bajo el signo democrático de que ésta se instituye por, para y en beneficio del pueblo, quedan comprendidos en la noción general de servidores públicos¹⁶.

El término responsabilidad proviene del latín *sponsor: el que se obliga*. Una persona es responsable cuando sus actos impliquen una infracción a la norma ju-

¹² Herrera Pérez, Alberto, *Delitos cometidos por servidores públicos*, México, Porrúa, 2011, p. 1.

¹³ García Ramírez, Sergio y Uribe Vargas, Érika, *Derechos de los servidores públicos*, México, Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2016, p. 5.

¹⁴ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1999, pp. 4 y 5.

¹⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 8ª. ed., México. Porrúa, 1991, p. 553.

¹⁶ Reyes Tayabas, Jorge, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México Procuraduría General de la República, Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, 2000, pp. 65 y 67.

rídica, por tanto, está obligada a responder por las consecuencias de sus actos y que de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionada¹⁷.

La palabra responsabilidad no se entiende como culpa a exigir, sino como cumplimiento eficaz de las funciones a cargo de alguien y exigencia de una mayor conciencia de servicio¹⁸.

El Estado, sus representantes y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública están obligados a rendir cuentas y enfrentar la responsabilidad (responder) por violaciones en que incurran respecto a los derechos de los ciudadanos, como la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus servidores públicos en el desempeño de sus cargos... es innegable que en la base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra el Estado de derecho y por ende debe existir un sometimiento irrestricto a la ley¹⁹.

Por responsabilidad debemos entender: la respuesta del sujeto ante la infracción o violación de un deber establecido en una norma legal ya fuere voluntaria o involuntariamente, por actos u omisiones, respuesta que debe traducirse en la imposición de una sanción y en el resarcimiento o reparación del daño causado a terceros²⁰.

De acuerdo con lo anterior la responsabilidad del servidor público en el ejercicio de la función pública surge frente a la violación de un principio o deber previsto para el empleo, cargo o comisión desarrollado, generando la obligación de responder, reparar o satisfacer los efectos del incumplimiento funcional y eventualmente sujetarse a la imposición de una sanción.

B. *Antecedentes constitucionales de las Leyes de responsabilidades*

El párrafo final del Artículo 111 de la prístina Constitución Federal del año 1917 ordenó al Congreso de la Unión expedir, *a la mayor brevedad*, una ley sobre responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación en la cual se esta-

¹⁷ Nieto, Santiago y Medina Pérez, Yamilé (comps.), *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 35, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3370/4.pdf>.

¹⁸ Zorrilla Martínez, Pedro, *Responsabilidad política y responsabilidad administrativa*, México, Partido Revolucionario Institucional, Impresiones S.A., 1973, p. 14.

¹⁹ Hurtado Cisneros, Alfredo, *op. cit.* pp. 8, 19 y 27.

²⁰ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Cámara de Diputados, 2006, p. 14.

blecieran como faltas oficiales todos los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho²¹:

TITULO CUARTO
DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS
FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Art. 111. ...

...

...

...

...

El Congreso de la Unión expedirá, *a la mayor brevedad*²², una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el Artículo 20.

El Artículo 16 transitorio reiteró al Congreso Constitucional expedir todas las leyes orgánicas de la Constitución confiriendo preferencia a las relativas a las Garantías Individuales y al párrafo final del Artículo 111²³.

No obstante, la primera Ley reglamentaria relativa se expedirá hasta veintitrés años después²⁴.

²¹ Recordemos que dentro del plano constitucional tanto la Ley Fundamental de 1857 (Arts. 103 a 108) cuanto la originaria de 1917 (Arts. 108 a 114) se referían a responsabilidades provenientes de delitos del orden común y delitos oficiales enfocados a una naturaleza eminentemente política, estableciendo como sujetos de estas, entre otros, a los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República.

“El delito oficial del alto funcionario como decía Pallares, tiene íntima relación con la política, porque son cuestiones políticas las que intervienen para juzgar y, por lo tanto, si son cuestiones que atañen a la política su solución debe dejarse a los cuerpos políticos de la República”. González Bustamante, Juan José, *op. cit.* p. 114.

²² El uso de las letras negritas [N. del E. Letras cursivas] en la transcripción de textos obedece a la idea de los autores de realzar porciones consideradas relevantes o significativas para los fines de la presente investigación y no se corresponden necesariamente con el texto original.

²³ Advertimos la alta preocupación del Constituyente por este tema de trascendencia fundamental para la vida pública e institucional del país.

²⁴ Desde luego que existieron instrumentos normativos en este tema dentro del orden jurídico mexicano anteriores a la Constitución de 1917 y aplicados, en su caso, hasta antes de la entrada en vigor de la Ley de responsabilidades de 1940, entre otros podemos mencionar:

II. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS²⁵

En la exposición de motivos de esta primera Ley leemos:

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

El Estado, por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos y aun cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad o la riqueza de las personas, esa sanción popular por más enérgica que en sí misma sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia. La actuación criminal de los malos funcionarios, cuando queda impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede condu-

-
- Ley penal para los empleados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 28 de junio de 1853 (tipificaba los crímenes, delitos y faltas de los empleados hacendarios, considerando, entre otros, la sustracción fraudulenta de caudales públicos; convenios o actos cuyo objeto fuera defraudar el erario, etc.).
 - Ley sobre Delitos, Faltas y Omisiones de los Altos Funcionarios de la Federación (denominada Ley Juárez) del 3 de noviembre de 1870 y Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal del 6 de junio de 1896 (estas dos últimas leyes detallaban el procedimiento para fincamiento de responsabilidades de los Altos Funcionarios Federales: Diputados, Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Secretarios del Despacho).
 - Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de Baja California y para toda la República Mexicana sobre delitos contra la Federación de 1870 (en vigor a partir de abril de 1872); Título Undécimo: Delitos de los Funcionarios en el Ejercicio de Funciones, Arts. 993 a 1060.
 - Código Penal para el Distrito y Territorios Federales publicado en el DOF el 5 de octubre de 1929. Título Noveno: De los Delitos cometidos por Funcionarios Públicos, Arts. 560 a 601.
 - Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal publicado en el DOF el 14 de agosto de 1931, Título Décimo: Delitos cometidos por Funcionarios Públicos, Arts. 212 a 224.

²⁵ DOF del 21 de febrero de 1940.

cir al pueblo a la rebeldía como único medio para libertarse de ellos; o bien puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento impotente, signo indudable de decadencia; o bien produce un estado latente de inconformidad y de rencor, que lo hace ver al gobierno no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y progreso, sino como un deber despótico y concupiscente que sólo lo oprime y lo explota.

Gran importancia representa el estudio de esta norma (de naturaleza eminentemente penal²⁶), que se constituye como la primera en el México posrevolucionario en reglar las responsabilidades de los agentes del Estado derivadas de delitos y faltas oficiales cometidas en el ejercicio funcional.

A fin de comprender el marcado acento punitivo de esta Ley analicemos de manera retrospectiva el numeral 111 de la originaria Constitución del año 1917 en la parte relativa.

El proyecto elaborado por la entonces Comisión Dictaminadora para el Congreso Constituyente 1916-1917 en su párrafo final estableció:

²⁶ La Iniciativa de esta Ley la presenta el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión en uso de facultades extraordinarias concedidas por este cuerpo colegiado mediante Decreto para legislar, entre otras, las materias penal y procesal penal (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1936).

Registro digital 805492, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XCVIII, octubre de 1948, p. 520: RESPONSABILIDADES DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS, PARA QUE PUEDA EXIGIRSE LA REPARACIÓN DEL DAÑO, ES NECESARIO SEGUIR PREVIAMENTE EL PROCESO PENAL CORRESPONDIENTE. La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, que está en vigor desde el veintidós de febrero de mil novecientos cuarenta, *es de carácter penal*, pues en su Artículo 1o. establece que 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 esa Ley y de las leyes especiales respectivas, *y, en consonancia con este precepto, todos los de la repetida ley son de carácter penal.*

Registro digital 237022, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 4, Segunda Parte, p. 33: PECULADO. DIFERENCIA CON RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIO. EMPLEADOS DE AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES. Si bien la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado incluye dentro de su jurisdicción tutelar a los empleados del organismo público descentralizado, denominado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, también lo es que dicha circunstancia, puramente laboral, no se asimila por otra parte a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, *que es de naturaleza eminentemente penal*, y por lo mismo no puede conceptuarse como delito oficial el proceder de un empleado de este organismo al disponer de fondos propiedad del mismo.

TITULO CUARTO

De las responsabilidades de los funcionarios públicos

Art. 111. ...

...

...

...

...

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido el carácter de delitos. Estos serán siempre juzgados por un Jurado Popular en los términos que para los delitos de imprenta establece el Artículo 20.

Sala de Comisiones. Querétaro de Arteaga, 18 de enero de 1917. Paulino Machorro, Narváez. Heriberto Jara. Arturo Méndez. Hilario Medina²⁷.

La redacción final de este Artículo publicada en el Diario Oficial de la Federación²⁸ (5 de febrero de 1917) quedó como sigue:

TITULO CUARTO

De las responsabilidades de los funcionarios públicos

Art. 111. ...²⁹

...

...

...

...

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de *todos* los funcionarios y empleados de la Federación, determinando³⁰ como faltas oficiales³¹ todos los actos u omisiones que puedan re-

²⁷ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, Período Único, Querétaro, 18 de enero de 1917, Tomo II, Núm. 61, pp. 425 y 426 (48a. sesión celebrada en el Teatro Iturbide la tarde del jueves 18 de enero de 1917).

²⁸ En adelante: DOF.

²⁹ El realce en negritas [N. del E. En cursivas] tiene por finalidad facilitar la comparación de las diversas adecuaciones normativas.

³⁰ El término determinar significa establecer, entre otras acepciones.

³¹ Se denominan oficiales por derivar o provenir del ejercicio de un empleo, cargo o comisión públicos, esto es del ejercicio funcional de un agente del Estado. Semánticamente el término oficial significa: "*Que emana de la autoridad del Estado*."

dundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido el carácter *delictuoso*. Estos *delitos* serán siempre juzgados por un Jurado Popular en los términos que para los delitos de imprenta establece el Artículo 20³².

Observemos cómo el proyecto inicial relativo a la expedición de la Ley sobre responsabilidades presentado a la Asamblea constituyente comprendía únicamente las faltas oficiales (actos u omisiones) que serían juzgadas por un jurado popular³³, en tanto la porción normativa final del párrafo publicado hace referencia a *estos delitos*³⁴ (para ser juzgados por este jurado) excluyéndose para este efecto a las faltas oficiales.

Pareciera que el poder constituyente reviste del carácter de delitos a las faltas oficiales al señalar que se determinará como falta oficial los actos u omisiones, aunque no hayan tenido el carácter de delitos, esto es, las faltas oficiales no previstas como tales en la legislación penal constituyen delitos para el Constituyente y así deben establecerse en la ley respectiva.

Lamentablemente el Diario de los Debates nada aclara sobre el *iter* legislativo seguido por este párrafo hasta su redacción y publicación final (específicamente sobre la palabra “delitos” adicionada a la frase: “Estos *delitos* serán siempre juzgados por un jurado popular...”)³⁵ albergando serias dudas sobre el motivo de su inclusión³⁵.

³² La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, en su Artículo 103, estableció que 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* cometidos durante el tiempo de su encargo y por los *delitos, faltas u omisiones* realizados en el ejercicio de ese mismo encargo.

³³ El Dictamen general de las Responsabilidades de los Funcionarios del 18 de enero de 1917 sobre este punto aclara: “... *la Comisión... ha creído que, para juzgar, nadie mejor que el pueblo mismo, el cual por experiencia propia conoce el manejo de dichos empleados y puede, a ciencia cierta, dar su resolución. Por este motivo se establece que los funcionarios y empleados públicos, cualquiera que sea la pena en que incurran, serán juzgados por el jurado popular.*” Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Nueva Edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, 2006, t. II, p. 2217.

³⁴ Posiblemente el pronombre *Estos* de la redacción del proyecto originario del párrafo final del Artículo 111 (*Estos serán siempre juzgados...*) correspondía a los actos u omisiones respecto de las faltas oficiales y no a los delitos. La inclusión de la palabra *delitos* en la redacción final del párrafo en comentario trastocó el sentido de la redacción original al atribuir la naturaleza de delitos a las faltas oficiales (... *aunque hasta la fecha no hayan tenido el carácter de delitos...*) originando una inmensa confusión entre el significado de falta oficial y delito oficial al superponer la naturaleza de una y otra de manera por demás equívoca.

³⁵ Al abrirse a debate la discusión del texto del Artículo 111 presentado por la Comisión Redactora, salvo una corrección menor, ningún constituyente hizo uso de la palabra sobre el texto presen-

Posteriormente en el DOF del 20 de agosto de 1928 se publica una reforma a este párrafo³⁶ para quedar como sigue:

El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el Artículo 20.

En esta reforma se agregan como sujetos obligados a los funcionarios y empleados del Distrito Federal y de los Territorios Federales, se incorpora el término *delitos* dentro de la connotación *oficial* y se agrega el concepto *faltas* como elemento de juzgamiento del jurado popular (en la redacción anterior únicamente los delitos eran materia de este cuerpo colegiado). Advirtamos cómo el constituyente ordena la expedición de una Ley secundaria donde se establezcan no sólo las faltas oficiales sino inclusive los delitos³⁷(también oficiales) dejados fuera de la redacción originaria de 1917, buscando posiblemente glosar en una sola Ley los aspectos relativos a faltas y delitos oficiales de los agentes del Estado, finalidad inalcanzada y más aún generadora de una enorme confusión en la aplicación e interpretación de estos temas³⁸.

tado, aprobándose por unanimidad, sin adición o reforma alguna. *Diario de los Debates...*, op. cit., p. 554.

³⁶ Posiblemente para tratar de hacer simétrica y congruente su redacción.

³⁷ Innecesaria por otra parte esta adición si atendemos a la existencia de un Código Penal que normaba estos actos delictivos.

³⁸ La diferenciación de los conceptos delito oficial y falta oficial constituyó un serio problema para el legislador secundario al momento de redactar la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados (de 1940) según advertimos del Diario de los Debates:

“El primero de los problemas que plantea el título II del proyecto, es el de la adopción de un criterio seguro para diferenciar los delitos oficiales de las faltas u omisiones cometidas por los funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus cargos, puesto que el título IV de la Constitución Federal no proporciona una base cierta para ello.

La distinción establecida por el Artículo 21 constitucional entre delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, resulta inaplicable a la especie, en virtud de que el penúltimo párrafo del Artículo 111 prevé la expedición de una ley de responsabilidades, en la que se determinen ‘como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho’.

En consecuencia, no puede decirse válidamente que los delitos oficiales sean las transgresio-

nes que por acción u omisión a la ley cometan los funcionarios públicos, y que las faltas sean transgresiones a los reglamentos gubernativos.

Tampoco puede establecerse un criterio firme atendiendo a los órganos encargados de imponer las sanciones para los delitos y faltas oficiales, a semejanza de lo que para delitos comunes e infracciones a los reglamentos gubernativos y policía preceptúa el propio Artículo 21 constitucional. Delitos y faltas deben ser juzgados siempre, en efecto, por jurado popular, en acatamiento al principio consagrado en el mismo Artículo 111 de la Constitución.

Desgraciadamente los antecedentes legislativos del título IV de la Constitución de 1917 no arrojan luz alguna en el caso. También en la Constitución de 1857 se habla de delitos, faltas u omisiones oficiales, pero no se apunta base alguna que permita diferenciarlos en un aspecto sustancial.

Los autores de la Ley Orgánica del Artículo 103 de la Constitución de 1857 sobre delitos oficiales de Los Altos Funcionarios de la Federación, salvaron la anterior dificultad en la siguiente forma:

Definieron como delitos oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal y a la libertad del sufragio; la usurpación de las atribuciones, la violación de las garantías individuales y cualquiera otra infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

Consideraron como infracción constitutiva de falta oficial a las transgresiones a la Constitución o leyes federales en materias de poca importancia.

Calificaron como omisión a la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas al cargo.

Se ve, pues, que, según los autores de la ley de 3 de noviembre de 1870, el delito oficial es la infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad; falta oficial la infracción en materias de poca importancia; y omisión la simple negligencia o descuido en el desempeño del cargo.

Ese mismo criterio es el adoptado en el proyecto del Ejecutivo para la distinción de delitos y faltas oficiales. Efectivamente, la fracción V del Artículo 11 reputa delitos de los Altos Funcionarios de la Federación 'cualquiera infracción de la Constitución o leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones'; y el Artículo 14 estatuye que las infracciones de la Constitución o de las leyes federales, en materia de poca importancia, se consideran como faltas. Sólo que, abandonado la división tripartita que arranca de la Constitución de 1857, en la iniciativa que se comenta, se establecen únicamente dos figuras de responsabilidad; delitos y faltas oficiales, eliminándose la tercera categoría de 'omisiones'. O, mejor dicho, se refunden estas últimas, cuando son de carácter grave, en la clase de los delitos oficiales (fracción VII del Artículo 11), y se consideran como faltas (Artículo 14) cuando se cometen en materias de poca importancia.

Las comisiones dictaminadoras se inclinaron en un principio a proponer a vuestra soberanía que se respetara en la ley la división tripartita de delitos, faltas y omisiones oficiales consagrada en la Constitución General de la República. Sin embargo, acabando por estimar innecesaria esta distinción, así como la de delitos y faltas oficiales, por carecerse, de un criterio firme que permita establecer su diferenciación en un aspecto sustancial y por no tener mayor importancia este asunto dentro del sistema de arbitrio judicial." Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, año II, periodo ordinario, Legislatura XXXVII, tomo III, número de diario 19, sesión efectuada el 13 de diciembre de 1938.

Observemos como para el propio legislador secundario no existe claridad en el significado de los conceptos delito y falta oficial previstos en la Constitución, imprecisión llevada a la redacción de la Ley de Responsabilidades de 1940. "La terminología empleada para la regulación de responsabilidades de los servidores públicos ha sido ambigua. Un claro ejemplo es el texto original de

En dicha lógica, esta Ley debía establecer como delitos y faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho... *"aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso"*.. (sobre el sentido de esta última frase probablemente el constituyente permanente advirtió una naturaleza delictiva de diversos actos u omisiones cometidos en el ejercicio funcional y por tanto les asignó el carácter de *oficial*³⁹ para de esta forma recogerlos en una Ley de responsabilidades donde se incluyeran tanto las faltas oficiales cuanto los *delitos oficiales*⁴⁰ si bien no previstos estos últimos como tales por el Código Penal o alguna norma similar vigentes en aquella época)⁴¹.

1917 cuando se indica que determinados servidores públicos son responsables por delitos comunes y enseguida se hace mención a la responsabilidad por los delitos, faltas u omisiones, sin hacer una especificación sobre lo que se debe entender por delitos, faltas u omisiones, dejando sobre todo el caso de los delitos a la vaguedad, pues no se sabe si se refiere a delitos comunes ya mencionados o a delitos oficiales. Se hace un uso indiscriminado de la terminología, llevando a una interpretación confusa". Hurtado Cisneros, Alfredo, *op. cit.*, pp. 52 y 53.

"En el mes de septiembre de 1947 el presidente Miguel Alemán presentó ante el Senado una iniciativa de reformas a los Artículos de la Constitución que se refieren a responsabilidades de los funcionarios públicos. Aprobada la iniciativa con algunas modificaciones, la vigencia de la reforma quedó supeditada a la publicación de la ley reglamentaria, que en la actualidad no se ha formulado; consideramos, por ello, que la reforma de 1947 ha quedado en la precaria situación de una reforma consumada y sin vigor. En esta reforma se trató de disipar la ambigüedad, en lo que se refiere a los delitos ordinarios, del orden federal o local y a los delitos o faltas oficiales en que incurrían en ejercicio o con motivo de sus funciones". Dávila Meza, Vicente A., *Enjuiciamiento de los Altos Funcionarios de la Federación*, México, Imprenta Zavala, 1975, p. 30.

"Por cuanto hace a los mal llamados delitos oficiales, que reiteramos, solo se pueden atribuir a los Altos Funcionarios, más que delitos, son situaciones políticas, que Juárez había tratado de limitar, para concretar situaciones en las que se pudieran adecuar conductas de los Altos Funcionarios en el ejercicio de su encargo... los delitos políticos de los Altos Funcionarios, o delitos oficiales de los mismos, son delitos de la opinión, en que se va a calificar su conducta, su aptitud, la pérdida de la confianza del pueblo en ellos, la conveniencia o no de que siga desempeñando su cargo público". Cárdenas F., Raúl, *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982, pp. 114 y 115.

"Vano intento ha sido desde la consumación de la independencia de México, determinar cuáles son los delitos que pueden cometer los Altos Funcionarios y los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones". González Bustamante, Juan José, *op. cit.*, p. 103.

³⁹ Este término parecen asociarlo el poder constituyente y el poder reformador al ejercicio de la función pública.

⁴⁰ Reiteramos, posiblemente en ortodoxa técnica legislativa debieron incluirse las conductas de naturaleza delictiva en el Código Penal y reservar esta Ley exclusivamente para las faltas oficiales como lo preveía inicialmente el Artículo 111 de la Constitución.

⁴¹ Sobre este punto el legislador secundario al redactar el texto de la Ley a estudio observó:

"Las comisiones dictaminadoras estiman que el generoso impulso de desterrar de los sectores

En otras palabras, para el poder reformador determinadas acciones u omisiones derivadas del ejercicio funcional debían ser consideradas y sancionadas como delitos *oficiales* y por tanto incluirse en la Ley de Responsabilidades a expedirse por el Congreso de la Unión⁴² (una especie de código penal paralelo *especializado* en delitos oficiales).

Quizá sea útil concretar aún algo más esta reflexión, la confusión normativa originada por los conceptos delito oficial y falta oficial ocasionó se establecieran en esta primera Ley tipos penales (retomados del Código Penal Federal de 1931⁴³) dejando fuera aspectos relativos a las conductas sancionables en materia administrativa (finalmente las *faltas oficiales* quedaron fuera de esta ley), dando resultado una norma de marcada tendencia punitiva fundamentalmente encaminada a criminalizar o castigar mediante penas corporales conductas indebidas o ilegales derivadas del ejercicio funcional de los servidores públicos.

Abonó aún más a este desconcierto la existencia de dos clases de delitos oficiales: los cometidos por Altos Funcionarios de la Federación respecto de los cuales resultaba procedente el juicio político (procedimiento a cargo de las cámaras congresionales en términos del Art. 111 de la primigenia Constitución) y los ejecutados por los *otros* funcionarios y empleados materia del perímetro competencial del jurado popular. La Ley en comento recoge ambos supuestos: los delitos oficiales cometidos por los primeros (Art. 13) y los delitos oficiales cometidos por los segundos (Art. 18) todo bajo el amparo de lo previsto por el propio Artículo 111 ordenante de la expedición de una Ley donde se determinará (estableciera) como delitos oficiales *todos* los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

oficiales hasta el más mínimo asomo de corrupción y de arbitrariedad obliga al Poder Legislativo Federal, a complementar la iniciativa del C. Presidente de la República con nuevas figuras delictivas, inspirándose en la norma que proporciona el Artículo 111 constitucional, en el sentido de determinar como delito o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido el carácter delictuoso". Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, año II, periodo ordinario, Legislatura XXXVII, t. III, número de diario 19, sesión efectuada el 13 de diciembre de 1938.

⁴² Como ya apuntamos este mandato constitucional confuso e incongruente provocó serios problemas legislativos que originaron actos arbitrarios por parte de la autoridad respecto de los servidores públicos amén de abrir espacios de impunidad y corrupción para éstos.

⁴³ Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas; Abuso de autoridad, Coalición de funcionarios; Cohecho, Peculado, Concusión e inclusive Delitos cometidos en la administración de justicia.

La primigenia Constitución de 1917 (igualmente la de 1857) reguló en sus Artículos 108 a 111 el procedimiento para exigir la responsabilidad penal (delitos comunes y oficiales) de los Altos Funcionarios de la Federación sin mencionar a los empleados y funcionarios *menores*⁴⁴ reservando la regulación de la responsabilidad por faltas oficiales (aquí sí para *todos* los empleados y funcionarios) a una Ley secundaria.

Analizado lo anterior estudiemos los aspectos relevantes de esta Ley para los fines de nuestra investigación.

En su momento fue considerada inconstitucional⁴⁵ pues no obstante haber sido expedida por el Ejecutivo Federal en uso de facultades extraordinarias⁴⁶, al momento de su publicación en el DOF se indicó su expedición por parte del Congreso de la Unión (!!), lo cual amén de ser incorrecto podría ser violatorio de los Artículos 49 (principio de división de poderes) y 72 de la CPEUM (procedimiento relativo a la formación de leyes⁴⁷).

Asimismo, esta Ley confería a la Cámara de Diputados facultades de investigación y resolución sobre el desafuero (Arts. 26, 27 y 28) actuando con atribuciones constitucionalmente conferidas al Ministerio Público: ... *si se declarase que ha lugar a proceder contra el acusado por el mismo hecho quedará separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes* (Art. 34)⁴⁸.

⁴⁴ Posiblemente al entender que los delitos cometidos por estos se normaban por el Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California sobre delitos del fuero común y para toda la República sobre delitos de la Federación del 7 de diciembre de 1871 en su Título Undécimo: Delitos de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones (Artículos 993 a 1060) así como por el Código Federal de Procedimientos Penales del dieciséis de diciembre de mil novecientos ocho.

⁴⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, "La responsabilidad de los Funcionarios Públicos," *Revista Mexicana de Justicia*, México, Procuraduría General de la República, 1980, pp. 101-103.

⁴⁶ En la exposición de motivos que da origen a esta Ley se puede leer: "*Todas estas circunstancias han inducido al Ejecutivo a mi cargo a expedir la Ley General de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, usando las facultades que expresamente me han sido concedidas por el Congreso de la Unión para legislar en materia penal y procesal penal, por medio de su Decreto de 31 de diciembre de 1936, publicado en el Diario Oficial de la Federación, correspondiente a la misma fecha*".

⁴⁷ No entendemos las razones de este dislate de atribuir al Congreso de la Unión la expedición de una norma que nunca se aprobó por este cuerpo colegiado en los términos establecidos por la Constitución.

⁴⁸ Lo anterior porque los legisladores se ciñeron servilmente a la Ley de 1896, sin tomar en cuenta los cambios introducidos en la Constitución de 1917. Hurtado Cisneros, Alfredo, *op. cit.* p. 58. En el mismo sentido Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público, op. cit.*, pp. 284 y 285.

Comprende esta norma las responsabilidades penal, civil y política excluyendo la administrativa⁴⁹.

Establece el Artículo primero la responsabilidad de los funcionarios y empleados por delitos y faltas oficiales⁵⁰ cometidos en el desempeño de sus cargos públicos. Se consideran como sujetos responsables de estos a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales (Baja California Norte, Baja California Sur y Quintana Roo).

Se identifican (Art. 2o.) los Altos Funcionarios⁵¹ de la Federación (Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo⁵² y Procurador General de la República. Los Gobernadores y Diputados de las legislaturas locales también quedan comprendidos en esta Ley (lo anterior podría suponer la posible existencia de una invasión a la soberanía local al llevar a estos últimos sujetos al plano de aplicación de esta norma⁵³). Esta distinción entre Altos Funcionarios y demás empleados acarrearía grandes diferencias e inequidades en la aplicación de esta Ley⁵⁴. El Presidente

⁴⁹ ... todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal, sin que la responsabilidad administrativa y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2005, p. 55.

⁵⁰ Resulta interesante apuntar que el texto original de la Constitución de 1917 en su Artículo 108 hace referencia no sólo a los delitos y faltas oficiales sino también a las *omisiones* como una forma de configurar la responsabilidad en el ejercicio del cargo público, dejando fuera de este Artículo a estas últimas la ley secundaria. Posteriormente se retoma esta forma de conducta en diversos Artículos (13, fracción VII, 18 fracción LXXII, 21, etc.).

⁵¹ El concepto Altos Funcionarios se retomó de las Leyes de responsabilidades de 1870 y 1896 así como de la Constitución de 1917 (la Constitución de 1857 no refirió este término).

⁵² Estos últimos funcionarios no se incluían en el Artículo 108 de la CPEUM de 1917 (anotemos que la primera reforma a este numeral se realizó hasta el año 1982)

⁵³ La constitución en su Artículo 111 párrafo final (redacción vigente en el año 1940) refiere la expedición de una ley sobre: ... *responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación...* entendiéndose en términos del Artículo 124 de la Ley Fundamental que los Estados federados retienen para sí la facultad de expedir sus propias Leyes de responsabilidades (al no reservarse el orden federal este tema), considerando además que los gobernadores y diputados locales no son funcionarios o empleados de la Federación

⁵⁴ *“Tratar igualmente a los iguales y desigualmente a los desiguales reza el principio de igualdad aristotélica. Este principio se quebrantó por la Ley de Responsabilidades de 1940 en virtud de que trató desigualmente a los iguales, como funcionarios públicos, en lo que a delitos y a las penas concierne, por la sola circunstancia de su jerarquía. En aras de la igualdad aristotélica todos los funcionarios públicos, sin distinción de categorías ni actividades, deben ser penalmente responsables por los delitos oficiales y del orden común que perpetren”*. Lanz Cárdenas, José

de la República sólo podía ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común⁵⁵.

La acción persecutoria relativa a la responsabilidad por delitos o faltas oficiales sólo podía exigirse durante el ejercicio del encargo y dentro de un año después⁵⁶.

Se prevé la reparación por los daños y perjuicios provocados por el funcionario o empleado al desplegar alguna acción constitutiva de delito o falta oficial con motivo de sus funciones (un aspecto de la responsabilidad civil)⁵⁷. En las demandas del orden civil no existe fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos⁵⁸.

Se concede acción popular⁵⁹ para denunciar los delitos y faltas oficiales (acción prevista en el Artículo 11 de la Ley de responsabilidades de 1870 retomada posteriormente por la Constitución de 1917 en su Artículo 111).

Los Diputados y Senadores propietarios, el Presidente de la República, los Gobernadores, y Diputados locales gozaban de fuero desde el día de su elección⁶⁰. El fuero constitucional no procedía en los delitos o faltas oficiales de los Altos Funcionarios durante el desempeño de sus funciones o con motivo de algún empleo, cargo o comisión aceptado en el período en que disfrutaran el fuero (Art. 11)⁶¹. El indulto resultaba improcedente en el caso de sentencias condenatorias por delitos oficiales⁶².

Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público, op. cit.*, p. 277.

⁵⁵ Esta prevención se retomó del Artículo 108 de la Constitución originaria de 1917.

⁵⁶ Redacción retomada del Artículo 113 de la CPEUM originaria de 1917.

⁵⁷ El Artículo 5o. párrafo segundo de la Ley en estudio indica que esta responsabilidad será exigible siempre que se comprueben los daños y perjuicios ocasionados con dichos actos u omisiones, *aun cuando se absuelva al inculgado en el procedimiento penal*, confiriéndole de esta manera a la acción resarcitoria civil una autonomía e independencia. Más aún este numeral refiere que el derecho a exigir la reparación del daño queda expedito para hacerse efectivo ante los tribunales competentes.

⁵⁸ Redacción retomada del Artículo 114 de la CPEUM originaria de 1917.

⁵⁹ Acción popular. Poder otorgado a todos los ciudadanos para hacer efectiva la preeminencia de la Carta Magna sobre los demás actos del poder público. Cuenca, Humberto, "La acción popular", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 268, t. LXVII, mayo-agosto de 2017, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 100, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/25477/22879>.

⁶⁰ Lanz considera que tratándose de una protección al cargo y no a la persona, no debía entenderse a partir de la simple elección del funcionario, sino a partir de la fecha en que él mismo hubiera tomado posesión del encargo relativo. Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público, op. cit.*, p. 281.

⁶¹ Redacción retomada del Artículo 110 de la CPEUM originaria de 1917.

⁶² Redacción retomada del Artículo 112 de la CPEUM originaria de 1917.

Detalla la Ley (Art.13) los delitos oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación:

- El ataque a las instituciones democráticas;
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;
- El ataque a la libertad de sufragio;
- La usurpación de atribuciones;
- La violación de garantías individuales;
- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones u omisiones graves en este sentido, y
- Las omisiones de carácter grave⁶³.

Se establecen como sanciones para estos Altos Funcionarios la destitución del cargo o privación del honor investido e inhabilitación para obtener determinados o cualquiera clase de empleos, cargos u honores (de cinco a diez años).

Las faltas oficiales de los Altos Funcionarios se definen como las infracciones a la Constitución o leyes federales no comprendidas dentro de los delitos oficiales⁶⁴, se sancionan con suspensión del cargo por un término no menor a un mes ni mayor a seis meses en cuyo desempeño hubieran sido cometidas.

Detalla el Artículo 18, setenta y dos actos u omisiones constitutivos de delitos oficiales de los *demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales* (no aplicables a los Altos Funcionarios de la Federación⁶⁵), la

⁶³ Esta clasificación de delito oficial la retoma parcialmente el legislador del Artículo 1o. de la Ley sobre Delitos, Faltas y Omisiones Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación del 3 de noviembre de 1870. “Dada su vaguedad y alcance difuso, era poco probable que en la realidad cualquier funcionario federal asumiese alguna conducta que tradujese los resultados previstos desdibujadamente en este Artículo 13, por lo que, respecto a ellos, la ley que comentamos [1940] era impráctica y nunca pudo aplicarse en la realidad”. Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público*, op. cit., p. 277.

⁶⁴ Deficiente e imprecisa definición de falta oficial la cual se integra “por exclusión” (si no es delito oficial es falta oficial) que situaba en un alto grado de indefinición e indefensión jurídica al funcionario o empleado. El sentido de esta definición se reitera en el Artículo 21 el cual establece que se consideran como faltas oficiales: *Las infracciones y omisiones cometidas por los funcionarios o empleados en el desempeño de sus funciones y que no sean conceptuadas como delitos por la ley.*

⁶⁵ “Resulta que los Altos Funcionarios de la Federación no pueden cometer los delitos definidos en el Artículo 18... lo que para los demás funcionarios y empleados constituye un delito, para

cual muy posiblemente dejó fuera conductas punibles, estableciendo en el Artículo 19 la sanción corporal y métrica punitiva aplicable además de la multa respectiva.

Advertimos un gran número de conductas tipificadas como delitos oficiales previstas como tipos delictivos en el Título Décimo del Código Penal de 1931 bajo el rubro: *Delitos cometidos por funcionarios públicos*⁶⁶ los cuales, atendiendo al Artículo Sexto transitorio de la Ley en comento dejaron de tener vigencia por su derogación del orden jurídico⁶⁷.

Técnicamente debió respetarse la observancia del Código Penal Federal para punir las conductas delictivas prevista en este y reservar la aplicación de la Ley de Responsabilidades para las acciones u omisiones de carácter administrativo⁶⁸.

los Altos Funcionarios no es sino una simple falta, creándose de este modo, una situación verdaderamente injusta y contraria a los principios generales de igualdad ante la ley". González Bustamante, Juan José, *op. cit.*, p. 116.

"Los hechos a que se refería el citado Artículo 18 no podían ser cometidos por los Altos Funcionarios de la Federación, de cuya circunstancia se derivaba la desigualdad en que incurrió dicha Ley, misma que se acentuó en virtud de que para una y otra categoría de funcionarios públicos la penalidad era diferente, es decir, severa para los que no tenían la suerte de ser Secretario del Despacho, Ministro de la Suprema Corte, Procurador de la República o Diputado o Senador del Congreso de la Unión y sumamente leve para quienes ostentasen esta investidura". Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público, op. cit.*, p. 277.

⁶⁶ Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas, Abuso de autoridad, Coalición de funcionarios, Cohecho, Peculado, Concusión y Delitos cometidos en la administración de justicia.

⁶⁷ *"La Ley del 39, publicada en 1940, no sólo cometió el error de mencionar en el Artículo 18, que en la misma se tipificaban los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, sino que, en las distintas fracciones que agrupó en dicho Artículo, tomó todas las figuras que el Código de 31 tipificaba como delitos cometidos por los funcionarios públicos y en el Artículo 6 transitorio dispuso: Se derogan en cuanto se opongán a la presente, todas las leyes y disposiciones de carácter general, referentes a responsabilidades de funcionarios y empleados públicos... por lo que quedaron derogadas las disposiciones del Código Penal, aplicable también como delitos comunes a los Altos Funcionarios".* Cárdenas F., Raúl, *op. cit.*, pp. 66 y 67.

Resulta muy interesante esta referencia histórica sobre la "duplicación" de conductas con hipótesis normativas iguales en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados y las previstas en el Código Penal Federal de 1931, si atendemos a que en la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas (DOF 18 de julio de 2016) *se siguió este mismo procedimiento* al duplicar diversas conductas previstas en el Título Décimo del Código Penal Federal *Delitos por hechos de corrupción* (DOF 18 de julio de 2016).

⁶⁸ La Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación (DOF 1 de enero de 1935) establecía en su Artículo 48 que las responsabilidades que se fincaran a los funcionarios, empleados y agentes del Estado, en el manejo de fondos, valores o bienes públicos se constituirían y exigirían administrativamente con independencia de las de carácter penal, lo que nos permite entender que sí resultaba posible en ortodoxa técnica legislativa la diferenciación normativa de ambas responsabilidades (penal y administrativa).

Tipificar simultáneamente en dos cuerpos normativos conductas iguales podría dar lugar a un doble enjuiciamiento con violación al Artículo 23 constitucional o bien, en el caso de delitos cuya dual naturaleza comprendía un delito común y un delito oficial (el caso del peculado), aplicar la prescripción privilegiada de un año prevista en la Ley de Responsabilidades y no la de doce prevista en el Código Penal Federal⁶⁹.

Las infracciones u omisiones cometidas por empleados y funcionarios en el desarrollo de sus funciones no conceptuadas como delitos por la Ley de Responsabilidades son consideradas faltas oficiales (Art, 21)⁷⁰. Se establece como

⁶⁹ Sobre el tema de la prescripción el legislador ordinario al momento de redactar la Ley de Responsabilidades que se analiza opinó:

“En lo concerniente a los delitos oficiales susceptibles de perpetrarse por cualquier funcionario o empleado público, advertimos que en el Artículo 12 de la iniciativa han quedado incorporados los títulos X y XI del Código Penal.

Consideramos pertinente hacer hincapié sobre este particular, porque los delitos de que estos títulos se ocupan (ejercicio indebido o abandono de funciones públicas, abuso de autoridad, colusión de funcionarios, cohecho, peculado, concusión y delitos cometidos en la administración de justicia) han sido conceptuados hasta ahora como delitos comunes. Ahora bien, como la pena aplicable por tales delitos llega en ciertos casos a doce años de prisión y la acción penal se prescribe en un término igual al de la pena, ocurrirá que al considerarlos como oficiales la nueva legislación, se acortará visiblemente el plazo para su prescripción, dada la regla de que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales ‘sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y dentro de un año después’ (Artículo 113 constitucional).

Sin embargo, las comisiones que suscriben estiman que los delitos previstos por los citados títulos X y XI del Código Penal vigente deben considerarse como oficiales por cuanto únicamente pueden ser cometidos por funcionarios o empleados públicos en ejercicio de sus funciones o con motivo del desempeño de sus cargos. Por lo demás, consignado el principio de inamovilidad de los funcionarios y empleados públicos en el Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado, no hay peligro de que queden impunes los delitos y faltas en que hayan incurrido si se atiende a que la prescripción comienza a correr a partir de la cesación del empleo o cargo.” Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, año II, periodo ordinario, Legislatura XXXVII, tomo III, número de diario 19, sesión efectuada el 13 de diciembre de 1938.

Es claro advertir el total desconocimiento de la dogmática penal del legislador de aquella época, quien olvidó que son las calidades especiales del sujeto activo (en el caso, revestirse de la calidad de servidor público, desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos, ostentar un nombramiento, etc.) las que le confieren la naturaleza “oficial” (especial). Observemos por otra parte que, aún y cuando el legislador se percató que pueden existir indicios de impunidad criminal por el breve término para la configuración de la prescripción del delito *oficial* establecido en la Ley de responsabilidades (un año), mantiene esta figura con una marcada inclinación proteccionista para el sujeto activo del delito, argumentado un ininteligible e inaplicable principio de “inamovilidad laboral”.

⁷⁰ Apreciemos la absoluta falta de seguridad jurídica para los empleados y funcionarios públicos quienes no alcanzaban certeza o conocimiento sobre los actos u omisiones constitutivos de

legislación supletoria de esta norma el Código Penal (Art. 22) reiterándose con tal suplencia la naturaleza eminentemente punitiva de esta Ley.

Refiere la Ley en su Título Tercero el procedimiento para los delitos y faltas oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación y de los Estados Federados. En el capítulo II se establece el procedimiento en los casos de delitos del orden común para lo cual debía retirarse la inmunidad constitucional (fuero), separar del cargo al presunto responsable y finalmente dejarlo sujeto a la acción de los tribunales comunes (Arts. 26 a 35)⁷¹.

Esto es, en el caso de delitos del orden común cometidos por Altos Funcionarios se establece como requisito de procedibilidad la declaratoria por parte del Gran Jurado⁷² de la existencia de elementos para proceder⁷³.

Para los delitos o faltas oficiales de estos funcionarios inicialmente debían ser analizadas por la Cámara de Diputados como Jurado de acusación (Arts. 36 a 47) y en caso de proceder la acusación quedaba suspendido del cargo el servidor público poniéndose a disposición de la Cámara de Senadores la cual se constituía en Jurado de Sentencia (Arts. 48 a 52)⁷⁴.

una falta oficial, al quedar al libre arbitrio o potestad de quien juzgaba o calificaba, clasificarlas como tales ante la inexistencia de un catálogo o descripción legal de estas.

⁷¹ Retoma la Ley este procedimiento prácticamente en su totalidad de la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal (6 de junio de 1896), sin considerar la inaplicabilidad de algunas de sus disposiciones con motivo de los cambios normativos entre las Constituciones de 1857 y 1917 (Lanz, comenta que en el caso del Artículo 34 que regula la hipótesis en que se declaraba proceder en contra del acusado, debía separársele del cargo y dejarlo sujeto a la acción de los tribunales, en este numeral no se tomó en cuenta que la Ley no era reglamentaria de la Constitución de 1857 [como sí lo era la Ley de 1896] en donde por no tener el Ministerio Público el monopolio de la acusación penal resultaba pertinente que, una vez declarada la procedencia de la acusación, el inculpado podía quedar sujeto desde luego a la acciones de los tribunales, pero en el caso, tratándose de una Ley reglamentaria de la Constitución de 1917, que ya otorgaba dicha exclusiva facultad al Ministerio Público, en un procedimiento como los regulados en este capítulo, sin la intervención del Ministerio Público y del ejercicio previo de la acción penal no podía darse de inmediato la sujeción del acusado a los tribunales. Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público*, op. cit., p. 285).

⁷² La Constitución de 1917 hace referencia a la integración de un *Gran Jurado* para el conocimiento parlamentario tanto de los delitos del orden común (compuesto por diputados) cuanto para los delitos oficiales (conformado por senadores) según advertimos de sus Artículos 109 y 111.

⁷³ El procedimiento relativo a esta instancia política se transcribió literalmente de la Ley de 1896 sin considerar los cambios constitucionales de 1917.

⁷⁴ La Constitución de 1917 reserva este procedimiento únicamente para los delitos oficiales de los Altos Funcionarios (Art. 111) sin embargo, la Ley en estudio lo "extiende" también para las faltas oficiales.

Los veredictos de los jurados de acusación y de sentencia son inatacables y, en consecuencia, no procedía contra ellos recurso alguno (texto retomado de la Constitución del 17 prácticamente en su totalidad –Art.111–)⁷⁵, en el caso de la sentencia dictada por la autoridad judicial resultaba procedente el Amparo y únicamente respecto de la sanción impuesta.

El Título Cuarto establece el procedimiento relativo a los delitos oficiales y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales (con lo cual se corrobora la inequidad en la aplicación de esta Ley al distinguir o personalizar a los sujetos de su aplicación), su incoación se realizaba ante un juez con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales quien se encargaba de conducir la instrucción y ponerlo en estado de resolución debiendo remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación (Arts. 69 a 76).

De manera tutelar prevé la Ley cubrir al acusado durante el procedimiento sancionatorio una parte de los emolumentos correspondientes al empleo, cargo o comisión sin exceder del cincuenta por ciento de su salario el tope máximo a entregar⁷⁶. Ante el dictado de una sentencia absolutoria se le reintegraba en su cargo y se le cubrían los emolumentos no pagados.

En el caso de una sentencia condenatoria, el agente del Estado era separado definitivamente del empleo, cargo o comisión y de no existir destitución a juicio de la autoridad correspondiente podía reponerse al servidor público después de extinguirse sus sanciones; tratándose de un cargo de elección popular, el funcionario podría volver al ejercicio de sus funciones después de compurgar la sanción impuesta, siempre y cuando no hubiera fenecido el término de su ejercicio.

⁷⁵ Observemos la total exclusión de la observancia del debido proceso, así como del derecho a la tutela judicial efectiva al no permitirse al sentenciado hacer uso de sus derechos procesales, ni a un tribunal jurisdiccional analizar las pruebas y el cumplimiento de requisitos inherentes al procedimiento instaurado de los que podían desprenderse violaciones constitucionales o legales.

⁷⁶ Años después, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentaría criterio jurisprudencial sobre este tema: Tesis P./J. 2/2017, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, febrero de 2017, p. 7: RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN V, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE PERMITE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL EN EL EMPLEO Y LA RETENCIÓN DE PERCEPCIONES, DEBE INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE QUE EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL PREVENDRÁ UN INGRESO MÍNIMO PARA LA SUBSISTENCIA DEL SERVIDOR PÚBLICO DURANTE EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, HASTA ENTANTO NO SE DICTE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE DETERMINE AQUÉLLAS.

Atendiendo a la previsión constitucional (Art. 111), se estatuye en el Título Quinto (Arts. 77 a 88) la creación del Jurado Federal y de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación⁷⁷ (estableciéndose asimismo un Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales), cuyo perímetro de competencia permitía juzgar a funcionarios y empleados por delitos oficiales o faltas oficiales (este cuerpo colegiado no tenía dentro de sus facultades juzgar a los Altos Funcionarios de la Federación, de acuerdo a lo dispuesto por los Artículos 77 y 89 de la Ley en consulta⁷⁸), en su integración se hacían intervenir a diversos sectores sociales de la población: un representante de los servidores públicos, un representante de la prensa, un profesionista, un profesor, un obrero, un campesino y un agricultor con el fin de obtener una representación popular lo más efectiva posible. En los casos de existir responsabilidad oficial se enviaba el asunto al juez respectivo únicamente para efectos de la imposición de la sanción, siendo inapelable la determinación del Jurado⁷⁹.

⁷⁷ *“Ya hemos visto lo desastroso que ha resultado el vicioso sistema del jurado popular, abolido en el Distrito Federal para los delitos del orden común desde el Código Penal de 1929. No se ha conseguido, hasta ahora, cambiar el sistema defectuoso... y ante la serie desacertada de fallos absolutorios dictados en la jurisdicción federal por los delitos oficiales cometidos por los funcionarios y empleados públicos, se creyó conveniente aprovechar el período de emergencia en que se encontró el país con motivo de la guerra con los países totalitarios, para encomendar el fallo y decisión de estos procesos a los tribunales federales, con plausible acierto, porque no es posible exigir de personas ajenas a la ciencia del derecho, el conocimiento de delitos de carácter técnico, como son el peculado, la concusión, el abuso de poder y otros que, por su misma complejidad, no pueden ser apreciados por un tribunal de conciencia”.* González Bustamante, Juan José, *op. cit.*, pp. 108 y 109.

Como mera referencia histórica recordemos que, en términos del Artículo 21 de la Ley de Prevenciones Generales sobre la Suspensión de Garantías Individuales (DOF del 13 de junio de 1942) se suprimió el Jurado para todos los delitos o faltas oficiales al quedar encomendado el fallo respectivo a los jueces competentes.

⁷⁸ Nuevamente la Ley, con ánimo proteccionista, excluye como sujetos de juzgamiento por el Jurado Popular a los Altos Funcionarios de la Federación, no obstante, que la CPEUM vigente en esa época establecía con claridad que serían sujetos de la Ley de responsabilidades “todos” los funcionarios y empleados de la Federación y que las faltas o delitos cometidos por estos serían siempre juzgados por un Jurado Popular (Art. 111, último párrafo).

⁷⁹ Grandes y frecuentes críticas se elevaron en contra de la existencia de este Jurado al cual se le tachaba de ineficaz, y con razón, al ser un órgano colegiado formado por personas bien intencionadas pero desconocedoras de técnica jurídica y de elementales conocimientos (recordemos quiénes lo integraban) convirtiéndose en verdaderos tribunales de conciencia.

“... el jurado popular, en lugar de resultar beneficioso para combatir a los malos funcionarios,

Regula el Título Sexto una atribución otorgada por la Constitución al Poder Ejecutivo Federal consistente en solicitar, ante las cámaras congresionales, la remoción y cese por *mala conducta* de los funcionarios judiciales⁸⁰ (Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, y Jueces del orden común del Distrito y Territorios Federales)⁸¹ con independencia del procedimiento penal que fuera procedente.

La solicitud de remoción presentada ante la Cámara de Diputados se basaba fundamentalmente en una exposición por parte del Ejecutivo Federal de los hechos, omisiones o actos indebidos determinantes de una conducta reprobable del funcionario acusado y los datos en los cuales el Presidente fundara su *convicción moral* (aspecto absolutamente subjetivo y por ende totalmente arbitrario) sobre la mala conducta del funcionario acusado, en este caso, si la *convicción moral* del primer mandatario le resultaba adversa podía la Cámara de Senadores posterior a la instrucción realizada por la Cámara de Diputados⁸² hacer cesar del cargo al funcionario judicial.

Una primitiva aportación en el combate a la corrupción (Art. 103) constituye la inclusión del procedimiento de investigación del enriquecimiento inexplicable, el cual tenía lugar cuando algún funcionario⁸³ o empleado públicos, encontrándose

resultó extraordinariamente perjudicial a la colectividad por las absoluciones escandalosas dictadas en la mayoría de los casos". Cárdenas F., Raúl, *op. cit.*, p. 85.

⁸⁰ Humillante e indigna facultad conferida mediante reforma constitucional del párrafo final del Artículo 111, publicada en el DOF el 20 de agosto de 1928. Márquez Rábago, Sergio, R., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus reformas y adiciones*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2006, p. 208.

⁸¹ Esta disposición motivó severas críticas en los foros jurídicos del país, por considerar una intromisión del Poder Ejecutivo en el Poder Judicial y una relativa sumisión de los funcionarios judiciales al Ejecutivo Federal contrariando así el principio de división de poderes. Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público*, *op. cit.*, p. 289.

⁸² Estos cuerpos legislativos tenían la facultad de declarar justificada o injustificada la petición de destitución de autoridades judiciales enviada por el Ejecutivo Federal (Art. 74, fracción VII y 75, fracción IX de la CPEUM vigente en 1928).

⁸³ Para el caso de los Altos Funcionarios debía preceder a la instrumentación de este procedimiento un veredicto del Senado de la República como Jurado de Sentencia (Art. 111).

"Por último, en el Artículo 111 se estableció respecto del procedimiento de las investigaciones sobre el enriquecimiento inexplicable, que cuando el acusado fuera un alto funcionario de la Federación debía estar precedido de un veredicto condenatorio del Senado como Jurado de Sentencia, candado legal que hacía prácticamente imposible que se investigara el enriquecimiento por parte de los Altos Funcionarios, sector de los servidores públicos en donde por

en el desempeño de su cargo, o al separarse de él por haber terminado el período de sus funciones o por cualquier otro motivo, se encontrare en posesión de bienes sea por sí o por interpósita persona que sobrepasan notoriamente sus posibilidades económicas, considerando sus circunstancias personales y la cuantía de dichos bienes, en relación con el importe de sus ingresos y de sus gastos ordinarios dando motivo a presumir fundadamente la falta de probidad de su actuación⁸⁴.

Este procedimiento resultó violatorio de Artículos constitucionales ocasionando su inaplicabilidad (se igualó a la confiscación de bienes prohibida por el Artículo 22 constitucional, entre otros aspectos).

En el año 1953 (DOF del 7 de enero) se publica una reforma al capítulo II del Título Sexto de esta Ley, adicionándose un párrafo segundo al Artículo 103 donde se presumía como propiedad de los funcionarios o empleados, salvo prueba en contrario, los bienes de la esposa con independencia de su régimen matrimonial, así como de sus hijos menores⁸⁵.

Al tomar conocimiento, el Ministerio Público del caso, el funcionario o empleado estaba obligado a justificar debidamente ante él la legítima procedencia de dichos bienes. Esta obligación resultaba exigible durante el tiempo del ejercicio del cargo y hasta un año después (Art. 103).

Si las diligencias realizadas demostraban datos bastantes para hacer presumir una conducta configurativa de un enriquecimiento inexplicable, el Ministerio Público hacía la consignación ante el Juez correspondiente (las diligencias practicadas por la autoridad ministerial o el Juzgador tenían únicamente el carácter de simples investigaciones y sólo en el caso de acreditarse la existencia o comisión de algún delito se observarían las reglas del procedimiento penal, según se desprende del Artículo 104 de esta Ley). En este procedimiento de investigación, el interesado tenía derecho a ser oído en su defensa.

La autoridad se encontraba investida de facultades para ordenar el aseguramiento preventivo de los bienes (referencia lejana del embargo precautorio) cuya

convencimiento popular se dio el mayor número de conductas indebidas y de la formación de inmensas fortunas". Lanz Cárdenas, José Trinidad, Las responsabilidades en el servicio público, op. cit., p. 291.

⁸⁴ Observamos un antecedente prístino del tipo delictivo de enriquecimiento ilícito. Ver Herrera Pérez, Alberto, *Delitos cometidos por servidores públicos, op. cit., p. 189.*

⁸⁵ Medida legislativa tendente a evitar que el funcionario o empleado eludiera la aplicación de esta disposición a través de interpósitas personas.

legítima procedencia no pudiera demostrar el funcionario o empleado⁸⁶ (el Artículo 105 originario de esta Ley señalaba la procedencia del aseguramiento de los bienes cuya legítima procedencia no justificara debidamente el funcionario o empleado; esta facultad inicialmente potestativa de la autoridad pasó a ser imperativa, ordenándose el aseguramiento en estos casos según se aprecia de la reforma a este Artículo publicada en el DOF del 7 de enero de 1953). De no justificarse la legítima procedencia, el Juez, sin más trámite, hacía la declaración respectiva y ordenaba pasaran los mismos al dominio de la Nación, del Distrito Federal o de los Territorios Federales⁸⁷.

Cuando la conducta del funcionario o empleado (excluyéndose desde luego los Altos Funcionarios) resultara *sospechosa* de enriquecimiento inexplicable (Art. 108), el Juez al cual se le consignara el asunto debía comunicar a la autoridad de quien dependían su nombramiento lo suspendiera en el ejercicio de sus funciones públicas mientras no quedara plenamente justificada la legítima procedencia de los bienes o se dictara sentencia absolutoria (observemos una omisión absoluta de respeto a los derechos humanos de presunción de inocencia y debido proceso así como a los derechos laborales y una aplicación totalmente subjetiva de la norma lesiva para el agente del Estado).

En el delito de enriquecimiento inexplicable se concedía acción popular para presentar las denuncias respectivas.

Establecía el Artículo 110 (reformado mediante decreto publicado en el DOF el 7 de enero de 1953), la obligación de todo empleado o funcionario público al tomar posesión de su encargo, durante y al dejarlo de realizar una manifestación ante el Procurador General de Justicia de la Nación o del Distrito y Territorios Federales, en su caso, de sus propiedades raíces, de sus depósitos en numerario en las instituciones de crédito, acciones de sociedades, bonos etc., para estar en aptitud las autoridades competentes de comparar su patrimonio al ingresar al servicio público, durante su ejercicio y al momento de retirarse del mismo.

⁸⁶ La carga de la prueba no recaía sobre el Ministerio Público sino en el acusado, lo cual resulta indebido y vulnerante del derecho a la presunción de inocencia. Ver Herrera Pérez, Alberto, *El derecho a la presunción de inocencia*, México, Porrúa, 2012.

⁸⁷ Antecedente remoto de la extinción de dominio, si bien, como ya dijimos, con marcados tintes de una confiscación de bienes prohibida por la Constitución.

Esta declaración de bienes (eficaz instrumento de rendición de cuentas, transparencia y comprobación patrimonial) constituyó una muy primitiva manifestación pública sin solemnidad o requisito sustancial sobre el patrimonio de los agentes del Estado, constituyendo un valioso antecedente del combate a la corrupción⁸⁸.

Se prevé en este mismo Artículo el plazo de sesenta días para presentar esta manifestación por parte de los empleados y funcionarios a partir de su designación, so pena de quedar sin efecto el nombramiento respectivo⁸⁹. En el caso de la conclusión del cargo de no recibir las autoridades de procuración de justicia en el plazo de treinta días la manifestación respectiva se procedía a dar vista al Ministerio Público para los efectos conducentes.

Artículos transitorios

Ordena el Tercero a aquellos funcionarios o empleados (nuevamente se excluía a los Altos Funcionarios), no acreditantes de los requisitos exigidos por las leyes respectivas para desempeñar sus cargos, que debían cesar en su ejercicio desde el día siguiente a la entrada en vigor de la Ley y, en caso de continuar en su ejercicio por el término de treinta días, serían separados de su encargo (observemos, una vez más, el trato inequitativo y arbitrario hacia estos servidores públicos por parte de esta Ley, la cual no prevé la tutela de sus derechos laborales o medios para su defensa, amén de una violación flagrante al principio de no retroactividad en perjuicio).

El Artículo Sexto ordenó la derogación de *todas las leyes* y disposiciones de carácter general referentes a responsabilidades de funcionarios y empleados públicos. Esta derogación legal colectiva, que no especificó la materia de supresión (penal, civil, política, etc.), originó que diversas normas quedaran sin vigencia otorgando impunidad a los empleados y funcionarios públicos, advirtiéndose nuevamente la enorme deficiencia técnica del legislador de aquellas épocas⁹⁰.

⁸⁸ Encontramos en esta obligación para el servidor público una remota referencia a la actual declaración de situación patrimonial.

⁸⁹ Así, sin un procedimiento previo, la Ley deja sin efecto un nombramiento, sin respetar los derechos laborales ni el debido proceso legal para el servidor público.

⁹⁰ En el mismo sentido, Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público*, *op. cit.*, pp. 281 y 291.

III. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS

Cuatro décadas posteriores a la aparición de la primera Ley de responsabilidades se publica en el DOF del 4 de enero de 1980 una nueva legislación en materia de responsabilidades de los agentes del Estado, la cual reiteró gran parte del texto de la Ley de 1940, reordena disposiciones dispersas e incorpora muy pocas novedades⁹¹.

Permanecen, a pesar de las críticas y comentarios en su contra (referentes a su inexactitud y anfibología) los conceptos, delito (el legislador insiste en establecer eventos delictivos fuera del Código Penal) y falta oficiales, adicionando un señalamiento expreso respecto de los “delitos comunes” (no mencionados en la Ley anterior, abonando aún más en la confusión sobre la diferenciación de estos conceptos y por ende en su aplicación)⁹².

Se reitera la hipótesis (Art. 2o.) respecto de los gobernadores de las entidades federativas y diputados locales como sujetos de aplicación de esta Ley en los casos de comisión de delitos y faltas oficiales tipificados en la misma. La Ley anterior (Art. 14) establecía la responsabilidad de estos sujetos por violaciones: “... a la Constitución y Leyes Federales” (porción normativa prevista en la Constitución en su Artículo 108 párrafo segundo); esta nueva Ley sujeta, nuevamente, a los gobernadores y diputados locales a la observancia de la misma (creemos posible, como ya dijimos, la existencia de una invasión a la soberanía local al llevar a estos últimos sujetos al plano de su aplicación).

Se mantiene la regulación relativa a una triple responsabilidad de los empleados y funcionarios: penal, política y civil (sin considerarse nuevamente la responsabilidad administrativa), así como la reparación del daño.

⁹¹ Tanto esta Ley de responsabilidades cuanto la anterior (1940) reglaban los Artículos 108 a 114 de la Constitución, sin que hasta la fecha en que se publica la norma que se comenta fueran objeto de reforma conservando la redacción original de 1917 (con excepción del Artículo 111 que tuvo diversas en los años 1928, 1944 y 1974).

⁹² Ya mencionamos que los *delitos oficiales* son de naturaleza política y constituyen un medio para preservar la buena marcha de la administración, tutelar los intereses públicos, su buen despacho y exigir responsabilidades a los funcionarios, (sin que tenga nada de penal la buena marcha de la administración). Nunca debió nombrarse con el término “delito” a estos actos u omisiones de naturaleza eminentemente política al resultar inevitable asociar el término delito al concepto Derecho Penal o Código Penal, este error, como ya analizamos, fue provocado por el propio texto constitucional (Art. 111) el cual se reformó hasta el año 1982.

Se elimina el desigual trato normativo de los sujetos obligados por la norma, suprimiendo la denominación Altos Funcionarios de la Federación prevista en la Ley derogada⁹³.

Se define al delito oficial (Art. 3o.) como todo acto u omisión de los funcionarios o empleados⁹⁴ cometidos durante el encargo o con motivo de este en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho. Se especifican las acciones de este tipo adecuándose la fracción VII: "*Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales*"⁹⁵ y se adiciona una fracción VIII: "*En general los demás actos u omisiones*"⁹⁶, en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso, conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes".

Esta última prevención [fracción VIII] eliminó la ambivalencia en que incurría el Artículo 18 de la Ley de Responsabilidades de 1940 al repetir como delitos oficiales varios de los que se encuentran tipificados como delitos comunes en la legislación penal⁹⁷.

⁹³ No obstante, observemos el descuido legislativo en la redacción de esta Ley al mencionar en los Artículos 8o. y 12 nuevamente a *los Altos Funcionarios de la Federación* desatendiendo la idea de desaparecer de la Ley este término.

En la exposición de motivos que da origen a esta legislación leemos: "*La igualdad ante la Ley es un imperativo para la realización de la justicia. Con este propósito desaparece la tipificación, el distingo establecido por el ordenamiento en vigor, entre los 'delitos de los Altos Funcionarios de la Federación' y los cometidos por los 'demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales', para comprender bajo un mismo rubro a todos los sujetos responsables.*"

⁹⁴ Recordemos que esta clasificación de las hipótesis de los delitos oficiales, la Ley anterior la reservó para los Altos Funcionarios de la Federación (Art. 13), en esta nueva Ley se hace extensiva esta clasificación para todos los empleados y funcionarios "menores": *La ambigua e imprecisa descripción de los delitos oficiales en el Artículo 3o. de la nueva Ley no parece conciliarse con las exigencias de precisión en los tipos, contenida en el Artículo 14 constitucional.* Ovalle Favela, José, *La nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2019, p. 202, https://repositorio.unam.mx/contenidos/la-nueva-ley-de-responsabilidades-de-los-funcionarios-y-empleados-de-la-federacion-del-distrito-federal-y-de-los-altos-f-5031139?c=pQ8wXB&d=false&q=.*&i=137&v=1&t=search_0&as=0.

⁹⁵ La Ley anterior comprendía únicamente la violación de garantías individuales (Art. 13, fracción V).

⁹⁶ Observemos la amplitud normativa de esta fracción, en la cual podían tener cabida todas las acciones u omisiones posibles o imaginables en detrimento de la seguridad jurídica del funcionario o empleado públicos.

⁹⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, "La responsabilidad de los funcionarios públicos", *op. cit.*, pp. 104 y 105. Esta criticable ambivalencia la observaremos reproducida en la vigente Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Se adiciona en este último Artículo un párrafo final a través del cual se tutela la libertad de expresión de los agentes del Estado.

Se definen las faltas oficiales como las infracciones de los funcionarios o empleados afectantes de manera *leve* los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, durante su encargo o con motivo de este (Art. 4o.)⁹⁸.

Se ratifica la temporalidad (Art. 5o.) para exigir la responsabilidad por delitos o faltas oficiales sólo durante el ejercicio del empleo, cargo o comisión o *dentro de un año después* (la Ley no aclara “después a que”⁹⁹). Por cuanto hace a la responsabilidad penal en los delitos comunes se está a las reglas establecidas en el Código Penal.

Se agregan a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como sujetos portadores de fuero constitucional (Art. 7o.) dejados fuera en la anterior.

Se retoman los aspectos relativos a los procedimientos sancionatorios para delitos y faltas oficiales de los Altos Funcionarios. En el caso de los primeros (Art. 9o.), la acusación corre a cargo de la Cámara de Diputados y como jurado de sentencia el Senado de la República el cual, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, declaraba lo procedente. Las sanciones administrativas para el delito oficial para estos funcionarios subsisten: destitución e inhabilitación (Art. 10).

Las faltas oficiales se sancionan con amonestación (la norma derogada las punía con suspensión temporal del cargo) por parte de los cuerpos colegiados a donde pertenecían (Cámara de Senadores, Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, etc.) o por el Presidente de la República en caso de nombramientos realizados por este.

⁹⁸ Esta definición situaba indudablemente en un inmenso estado de indefensión a los funcionarios y empleados al no existir certeza jurídica ni legal sobre el contenido y alcance del término *afectación leve* (¿Cuáles serían los parámetros para calificarla como tal?). Además, existe una laguna legislativa, al no precisar ni establecer la Ley, las infracciones (actos u omisiones) de los empleados o funcionarios que podían constituir una falta oficial generando un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica para estos y, por ende, espacios para la corrupción e impunidad.

⁹⁹ ¿De haber dejado el empleo, cargo o comisión? ¿De haberse cometido el delito o la falta? Es evidente el alto grado de deficiencia y descuido legislativo provocantes de una enorme inseguridad jurídica en la aplicación de la norma.

Los delitos oficiales de los demás empleados y funcionarios *menores* se sancionan con destitución e inhabilitación, en tanto las faltas oficiales con suspensión temporal del cargo o inhabilitación (Art. 10)¹⁰⁰.

Se retoman las facultades otorgadas en la Ley anterior para el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito Federal y agentes del Ministerio Público en el sentido de iniciar las averiguaciones correspondientes a los delitos o *faltas* oficiales (observemos nuevamente la confusión del legislador sobre el origen y naturaleza de los delitos y faltas oficiales al conferir la calidad penal a estas últimas no obstante su calidad de administrativas).

Para el caso de delitos comunes de los Altos Funcionarios (Art. 15), la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado debe declarar, por mayoría absoluta de votos del número total de sus miembros integrantes, si habrá o no lugar a proceder contra el acusado (en la pasada Ley, en el Artículo 33, se hacía referencia a la mayoría absoluta de votos pero no se aclaraba, como se hizo en esta: ... *del número total de miembros que la formen...*, con esta mayoría calificada se hacía más difícil la procedencia de un delito¹⁰¹).

En caso de una votación negativa, no había lugar a ningún procedimiento ulterior; en caso afirmativo, el acusado quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes, con excepción del Presidente de la República (se precisa esta hipótesis normativa imprevista en la Ley anterior) pues en tal caso, sólo había lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores como si se tratara de un delito oficial (la Ley no aclara el efecto de acusar al Ejecutivo Federal por un delito común como oficial: ¿por razón de la pena a imponer?, ¿por el procedimiento especial a seguir?).

¹⁰⁰ Advertimos el trato punitivo diferenciado para los llamados anteriormente Altos Funcionarios de la Federación y para los demás funcionarios y empleados "menores". Destaquemos, igualmente, la supresión del inmenso catálogo de delitos y faltas oficiales de estos servidores públicos previsto en setenta y dos fracciones en el Artículo 18.

¹⁰¹ Para el año 1980 (fecha de expedición de la Ley en comentario) el número de diputados al Congreso de la Unión era de 400, por lo tanto, para una votación de mayoría absoluta del número total de miembros, como exigía la Ley, debían votar 201 legisladores (si atendemos al número de diputados del partido en el poder –PRI–, de 296, entendemos una enorme dificultad para la procedencia de un desafuero a un Alto Funcionario miembro de este partido para ser procesado por un delito común).

En el caso de delitos comunes cometidos por funcionarios o empleados sin fuero, serían juzgados por los tribunales penales comunes (Art. 16), los delitos o faltas oficiales se juzgan por un jurado popular (siguiendo el mandato constitucional).

Resulta interesante la redacción del Artículo 18, al establecer el supuesto de faltas clasificadas como *infracciones* en otras leyes o reglamentos, las cuales serán sancionadas de acuerdo a estos; bajo esta consideración el legislador pareciera otorgar o reconocer una naturaleza administrativa¹⁰² a las faltas oficiales y ordenar la observancia del principio de especialidad al remitir a la norma específica su sanción.

El Título Segundo de la Ley recoge los aspectos procedimentales relativos a los delitos comunes de los funcionarios con fuero, reglando los aspectos relativos al Jurado de Acusación (Cámara de Diputados) y Jurado de Sentencia (Cámara de Senadores).

El Título Tercero refiere los aspectos procedimentales correspondientes a los funcionarios y empleados carentes de fuero constitucional, comisores de delitos o faltas oficiales durante su encargo o con motivo de este y sujetos a un proceso penal, previa sustanciación de este último; el juez instructor remitía, junto con las conclusiones de las partes procesales, al Jurado de Responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos (Art. 65) quien imponía la sanción condigna.

Se mantiene la entrega de un emolumento al servidor público sujeto a proceso (Art. 66).

Se reitera la permanencia, si bien duramente criticada, del Jurado de Responsabilidades cuyo ámbito de competencia lo constituían los empleados y funcionarios de la Federación diversos a los Altos Funcionarios (Arts. 81 y 82). Se elimina la remuneración para los jurados.

Se conserva la facultad petitoria de remoción para el Ejecutivo Federal de funcionarios judiciales (Art. 84), previa opinión de las Cámaras de Senadores y Diputados. La novedad en esta nueva Ley permite al Presidente de la República, antes de solicitar a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, de

¹⁰² La infracción tiene precisamente esa naturaleza; "INFRACCIÓN: *Es la contravención a normas de carácter administrativo derivada de una acción u omisión*". Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Porrúa, 1998, voces I-O, p. 1710.

manera *magnánima* oír: “... a este en lo privado, al efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud”¹⁰³.

Se ratifica el procedimiento relativo al enriquecimiento inexplicable (Art. 85). Se realizan precisiones respecto de la actuación del Ministerio Público, la cual podría ser de oficio o en virtud de denuncia (permitiendo esta nueva Ley la denuncia anónima proscrita en la anterior), además, se hace imperativo el aseguramiento

¹⁰³ Esta porción normativa se retoma de la reforma constitucional al Artículo 111 publicada en el DOF el 21 de septiembre de 1944, si bien humillante e indigna para los miembros del Poder Judicial de la Federación.

La exposición de motivos del Ejecutivo Federal, fundamento de esta reforma constitucional, señala:

...

“Es esencia de la inamovilidad judicial el que un juez no sea removido si cumple con el deber que tiene de aplicar, recta e imparcialmente las leyes del país; pero, en nuestro medio social, se impone la necesidad de que el presidente de la República esté en aptitud de destituirlo, con aprobación de las Cámaras de la Unión, cuando su conducta no se ajuste a las obligaciones inherentes al desempeño de su cargo.

En efecto, la remoción de un funcionario judicial no puede quedar siempre supeditada a la demostración de su culpabilidad por medio de pruebas irrefutables dentro de procedimientos jurídicos comunes, tanto porque a menudo resulta en extremo difícil encontrar esas pruebas, cuanto porque el espíritu público de nuestro país no está suficientemente acostumbrado a denunciar los casos en que las autoridades judiciales incurren en inmoralidad o en violación de la ley.

En esa virtud, el Ejecutivo de mi cargo considera conveniente dejar al Presidente de la República la responsabilidad de apreciar, en conciencia, la conducta de los jueces. Cuando, por presunciones bien fundadas, estime que el mal comportamiento de un funcionario judicial amerita su remoción, se dirigirá a las Cámaras de la Unión a efecto de que –si estas aprueban su resolución, en los términos legales relativos– se dicte la destitución propuesta.

De esta manera, la inamovilidad judicial no representara un obstáculo para separar de sus cargos a los jueces penales o incompetentes y, en cambio, proporcionará una garantía eficaz para que aquellos que ejerzan de modo irreprochable sus atribuciones, mantengan incólume su independencia, sientan estímulo para acrecer con el estudio de su sabiduría y tengan una defensa para sustentar los dictados de su rectitud

Con el sentimiento de la responsabilidad histórica que contrae, el Presidente de la República no arrostrará el peligro de exponerse a una crítica sana del país, proponiendo destituciones que, por injustificadas, podrían ser motivo de una desaprobación del Congreso de la Unión. Pero, al mismo tiempo, frente a casos señalados por la opinión nacional como de inmoralidad en las actividades de un mal juez, se sentirá de antemano apoyado por la nación y contará con la colaboración de las Cámaras para depurar la administración de justicia.

Dada la significación de las razones que anteceden, no parece necesario fundar con mayor amplitud esta iniciativa, la cual se basa sobre el resultado obtenido en otros países, tras de siglos de experiencia” [en línea 14 de julio de 2022], <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s-7fey1Fqrifg/gpxAf4P26+03Fhlum+XScwEu5+Qqd0lyQ5FQ/hPxw==>.

de los bienes cuya legítima procedencia no justificara el servidor público indiciado (Art. 87¹⁰⁴).

Se retoman los aspectos relativos (Art. 92) a la presentación de la manifestación de bienes inmuebles y depósitos en numerario de todo empleado o funcionario al ingreso, durante y después de haber dejado el cargo en el servicio público¹⁰⁵, ante la Procuraduría General de la República o Procuraduría de Justicia del Distrito Federal. Se precisa (la Ley anterior no lo hacía) el tiempo de presentación de la declaración inicial (sesenta días), así como el de terminación (treinta días). Se señalan, en el párrafo final de este Artículo, como sujetos de aplicación del procedimiento de investigación del enriquecimiento inexplicable, así como sujetos obligados a presentar su manifestación de bienes, a diversos funcionarios de la Administración Pública Federal Paraestatal: directores, presidentes, gerentes o funcionarios, miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente y personal de vigilancia.

Esta Ley derogó (según dispuso su Artículo Segundo transitorio) la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 30 de diciembre de 1939, publicada en el DOF el 21 de febrero de 1940, sin acotar o establecer modalidades, precisiones o excepciones a esta derogación¹⁰⁶.

¹⁰⁴ La anterior Ley lo hacía potestativo (Art. 105).

¹⁰⁵ Sobre esta obligación de los agentes del Estado, el Presidente de la República José López Portillo, en su quinto informe de gobierno, en fecha 1 de septiembre de 1981 señaló: *“La nueva Ley de Responsabilidades ha motivado la reorganización de la oficina del Registro de Manifestación de Bienes para fortalecer los instrumentos de fiscalización y hacer más transparente la actuación de los funcionarios públicos. La Ley se aplica inexorablemente para proteger a la sociedad de los abusos de funcionarios inmorales que, investidos de poder, llevan a cabo en perjuicio del Erario Federal.”*

¹⁰⁶ Observamos, nuevamente, el enorme desconocimiento técnico del legislador sobre las consecuencias de una derogación de este tipo (ya comentadas para la Ley de 1940).

“Distintas situaciones se presentaron al derogar la Ley de 1939 y que propiciaron autos de libertad dictados a los autores de los distintos delitos previstos en varias fracciones del 18 de la Ley del 39... al no existir tipo que se considere como delito, por las conductas que antes se definían, bien sea en el Artículo 18 de la Ley de Responsabilidades de 1940, o en los Artículos 212 a 218 del Código Penal, no se puede proceder ya en contra de ningún funcionario por tales figuras delictivas, lo que puede fomentar la corrupción y asegurar la impunidad de los funcionarios y empleados”. Cárdenas F., Raúl, *op. cit.*, pp. 5 y 9. En el mismo sentido Hurtado Cisneros, Alfredo, *op. cit.*, p. 59 y Ovalle Favela, José, *op. cit.*, p. 203.

“Este inexplicable y lamentable error de técnica jurídica atribuible a los autores de la ley y asimismo a los legisladores que la aprobaron, entre los cuales se contaban muy destacados

IV. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS¹⁰⁷

A tres años de expedirse la ley analizada en el apartado anterior la llegada de un nuevo Ejecutivo Federal plantea novedosos aspectos relativos a la renovación moral obligando a adecuar el régimen legal de responsabilidades de los servidores públicos para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho¹⁰⁸.

*Reformas constitucionales*¹⁰⁹

La reforma al sistema de responsabilidades de los agentes del Estado alcanzó rango constitucional adecuándose la denominación del Título Cuarto para quedar: *De las Responsabilidades de los Servidores Públicos*¹¹⁰; con esta modificación se pretendió acentuar el carácter de servicio a la sociedad inherente al ejercicio funcional de estos¹¹¹.

juristas, consagró la impunidad de numerosos servidores públicos que habían sido procesados con apoyo en la Ley de Responsabilidades de 1939, lo que justificó en la opinión pública y de los académicos del derecho, que se calificara a la Ley de 1979 [DOF 4 de enero de 1980] como la ley de amnistía". Lanz Cárdenas, José Trinidad, Las responsabilidades en el servicio público, op. cit., p. 327.

¹⁰⁷ DOF del 31 de diciembre de 1982.

¹⁰⁸ En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (DOF del 31 de mayo de 1983) se expresaron las líneas fundamentales del Programa de Renovación Moral:

"2.1.4. Renovación Moral

Las instituciones Republicanas son la expresión histórica de nuestro nacionalismo. Su rigor y transparencia, expresiones de fidelidad a su significado y propósito, ponen a prueba la viabilidad del Proyecto Nacional. De ahí el valor estratégico de la Renovación Moral como un principio orientador básico. Es indispensable que todos los mexicanos, particularmente quienes son depositarios de una responsabilidad pública, convengan en que el destino personal y el destino patrio están indisolublemente ligados, que el interés particular debe subordinarse al superior interés nacional, que el verdadero desarrollo integral incluye el fortalecimiento de nuestra moral ciudadana.

...

La guía fundamental de esta decisión es el Derecho, síntesis de la moral Republicana, democrática y revolucionaria. Para el Gobierno, su expresión práctica equivale al perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del Estado, la mejor regulación de las responsabilidades de los servidores públicos y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la administración."

¹⁰⁹ DOF 28 de diciembre de 1982.

¹¹⁰ Se reformaron los Artículos del 108 al 114.

¹¹¹ *"... la reforma de diciembre de 1982 al Título Cuarto constitucional fue profunda e implicó un punto de vista más preciso sobre la forma de concebir la responsabilidad pública u oficial de los servidores públicos. Al partir del principio jurídico de igualdad ante la ley, se entendió que estos estaban sujetos a la ley penal y civil como cualquier ciudadano, y que, del desempeño de la función oficial, protegida o no por fuero, nacía la responsabilidad oficial, que podía adoptar las formas de responsabilidad política o constitucional en los servidores públicos con fuero*

El contenido de esta reforma comprendió diversos aspectos:

- Se consideran servidores públicos, para efecto de responsabilidades, a los representantes de elección popular, los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública;
- Se establece la obligación del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales de expedir Leyes de responsabilidades¹¹²;
- Se precisan aspectos del juicio político: sus causas, sanciones y los sujetos comprendidos por este procedimiento¹¹³;
- Se sanciona y persigue en términos de la legislación penal los delitos cometidos por agentes del Estado¹¹⁴;
- Se estatuye la aplicación de sanciones por responsabilidad administrativa derivada de actos u omisiones transgresoras de los principios rectores del ejercicio funcional de los agentes del Estado: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia¹¹⁵;

y de responsabilidad administrativa en los sin y con fuero". Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, México, Porrúa, 2002, p. 93.

¹¹² En debido respeto a la autonomía y soberanía legislativas locales.

¹¹³ El Presidente de la República sólo podía ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, dejándolo fuera de un posible juicio político no obstante poder incurrir en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (observamos, aún en el texto constitucional, tratos privilegiados para este alto funcionario).

¹¹⁴ La exposición de motivos del texto constitucional del Artículo 111 sobre este aspecto expresa: *"En lo que hace a la naturaleza de las 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'. Establecer 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"*.

¹¹⁵ La responsabilidad administrativa de los servidores públicos no se consideró en los textos constitucionales de 1857 ni de 1917, tampoco en las Leyes de responsabilidades de 1940 ni de 1980, la trascendente innovación de esta reforma constitucional consistió precisamente en normar este tipo de responsabilidad más acorde con el ejercicio funcional de los servidores públicos (Art. 113).

- Los procedimientos para la aplicación de sanciones penales o administrativas se desarrollan autónomamente permitiendo incoar de manera simultánea e independiente diversos procedimientos (administrativo, civil, penal, laboral o político)¹¹⁶;
- Se prohíbe la doble imposición de sanciones por una sola conducta de la misma naturaleza¹¹⁷;
- Se eleva a rango constitucional la figura del enriquecimiento ilícito debiendo las leyes secundarias determinar los casos y circunstancias de sanción, así como el decomiso y la privación de la propiedad de los bienes respectivos¹¹⁸;
- Se norma el procedimiento de acciones de tipo penal en contra de servidores públicos de alto nivel jerárquico;
- Se establecen sanciones económicas:
- Se fija el plazo de prescripción en los casos de actos u omisiones de naturaleza administrativa grave el cual nunca sería inferior a tres años;
- La responsabilidad penal es exigible de conformidad con los plazos de prescripción consignados en la ley penal (el cual, igualmente, nunca sería inferior a tres años).

¹¹⁶ “Este sistema descansa en el principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propios”. López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, p. 37.

“Este diferente enfoque jurídico que permite señalar diversas sanciones para la conducta de un servidor público según que incurra en responsabilidad política, penal o administrativa, o en dos de estas especies, se justifica en razón de la diversa fundamentación que tiene cada una de estas especies de responsabilidad y, además, se consigue pulcritud legislativa al adicionarse la regla de que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”. Reyes Tayabas, Jorge, *op. cit.*, p. 152.

¹¹⁷ “El nuevo régimen contempló la existencia de responsabilidades de índole civil, penal, político y administrativo, ramas autónomas e independientes una de la otra, con lo cual se pueden reprochar todas a una sola persona como consecuencia de una misma conducta, con la salvedad de que no se podrán imponer sanciones de la misma naturaleza por una misma conducta”. Béjar Rivera, Luis José y Orrico Gálvez, Alejandro, *Régimen de la función pública y régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México, Universidad Panamericana, ESPRESS, 2014, p. 46.

¹¹⁸ Se elimina de esta manera la posible inconstitucionalidad de esta figura similar a la confiscación de bienes (en el ámbito federal, en fecha 5 de enero de 1983, se publicaron en el DOF las reformas al Código Penal Federal para incluir en el Artículo 224 la figura del enriquecimiento ilícito).

Siete aspectos son de relevante importancia en esta reforma constitucional:

- La noción de servidor público;
- El juicio político;
- La declaración de procedencia;
- El enriquecimiento ilícito;
- La responsabilidad administrativa;
- La autonomía de los procedimientos sancionatorios; y
- La desaparición del Jurado Popular.

Estos conceptos, entre otros, serán desarrollados por las leyes secundarias respectivas.

Dentro de los aspectos relevantes de la ley en estudio destaquemos los siguientes:

Las materias de reglamentación son:

- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- Las obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas, así como las autoridades competentes y los procedimientos para aplicarlas;
- El juicio político;
- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos revestidos de fuero; y
- El registro patrimonial de servidores públicos.

A diferencia de las Leyes de responsabilidades anteriores, en esta son señaladas las autoridades facultadas para su aplicación, estableciendo un principio de legalidad y certeza jurídica en el actuar de los órganos de poder¹¹⁹:

- Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- Secretaría de la Contraloría General de la República¹²⁰;

¹¹⁹ *“La pretendida renovación moral de finales de 1982 no tuvo el éxito deseado ya que las leyes que fueron expedidas o reformadas en este sentido solamente probaron una eficacia parcial y no por su propósito o contenido que en su momento fue legítimo, sino por la inoperancia y complicidad de los órganos administrativos, tanto de los que deben aplicarlas como a quienes deben ser aplicadas”*. Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *op. cit.*, p. XVII.

¹²⁰ De esta manera se publicó en el DOF: Secretaría de la Contraloría General de la República (posteriormente en el DOF del 10 de marzo de 1983 se corrigió esta denominación a través de una fe de erratas para quedar: Secretaría de la Contraloría General de la Federación).

- Dependencias del Ejecutivo Federal;
- Departamento del Distrito Federal;
- Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- Tribunal Fiscal de la Federación;
- Tribunales de Trabajo; y
- Los demás órganos jurisdiccionales determinados por las leyes.

Considera esta Ley sujetos de responsabilidad administrativa a los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del Artículo 108 de la CPEUM, así como a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales¹²¹ ampliando el espectro sancionador (sin distinciones o privilegios) de los agentes del Estado¹²².

Se introduce el principio constitucional de autonomía procedimental (Art. 109) permitiéndose la incoación simultánea de procedimientos de naturaleza diversa con lo cual es posible sancionar al servidor público atendiendo a la naturaleza de la responsabilidad generada por su indebida conducta (civil, penal, administrativa, laboral o política). Se precisa la no imposición de sanciones dos veces por una sola conducta de la misma naturaleza.

¹²¹ *“Es claro observar que la Ley en comento va más allá del texto constitucional al considerar como servidores públicos a otros diversos a los que la propia norma fundamental señala (esta porción normativa fue retomada por la Ley de responsabilidades de 2002), como es el caso de aquellos: ‘... que manejen o apliquen recursos públicos federales’”.* Herrera Pérez, Alberto, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Análisis dogmático*, México, Procuraduría General de la República, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2007, p, 20.

Nota. La referencia al manejo indebido de recursos económicos federales en 1982, la Constitución la reservó para el ámbito local (párrafo tercero del Artículo 108) sin embargo, la redacción del Artículo 2o. de la Ley que se comenta pareciera sugerir que esta reserva se extiende, de manera indebida, a todos los servidores públicos federales (bajo esta redacción la observancia de esta Ley comprendería a los servidores públicos del Banco de México (al aplicar recursos económicos federales en su integración orgánica y funcionamiento) no obstante que este órgano constitucional autónomo, en el periodo de vigencia de esta Ley, no aparecía dentro de los órganos detallados por el Artículo 108 constitucional, párrafo primero (el Banco Central se crea en la reforma constitucional al Artículo 28 publicada en el DOF el 20 de agosto de 1993).

¹²² Específicos servidores públicos de organismos constitucionales autónomos se incluirán en la reforma constitucional de 1996 (Instituto Federal Electoral –actualmente Instituto Nacional Electoral–, DOF del 22 de agosto de 1996) en tanto los restantes hasta 2007 (DOF 13 de noviembre).

Se eliminan los conceptos delito oficial, falta oficial y delito común¹²³, estableciéndose una importante distinción normativa entre responsabilidades administrativas y responsabilidades penales (Art. 7o.).

Se destina gran parte del articulado de esta Ley (Arts. 5o. a 45) al juicio político (sujetos, procedimientos y sanciones), así como a la declaración de procedencia, retomándose en su gran mayoría aspectos previstos por las derogadas Leyes de responsabilidades de 1940 y 1980¹²⁴.

El juicio político se articula como un procedimiento equivalente al previsto por la Constitución de 1917 (en el caso de violación a los intereses públicos fundamentales o su buen despacho), descriminalizándose los delitos oficiales y subsistiendo el fuero constitucional para los delitos del orden común.

El Título Tercero (Arts. 46 a 78) norma los aspectos relativos a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos¹²⁵.

El Artículo 47 hace una extensa relación de las obligaciones del agente del Estado cuyo incumplimiento origina un procedimiento y la aplicación de sanciones¹²⁶. La lectura de este numeral hace entender una falta de seguridad jurídica

¹²³ La exposición de motivos señala: *“La Ley de Responsabilidades que se propone desarrolla los principios que sobre la responsabilidad política define la iniciativa del Título Cuarto. En primer término, liquida la desafortunada confusión entre delitos y faltas oficiales y delitos comunes, que fue uno de los factores que contribuyó a la inaplicación de las leyes que en esta materia han estado en vigor en las últimas cuatro décadas: la responsabilidad penal, como ya se asentó, se regula por las leyes penales”*.

¹²⁴ En el año 1992 y 2003 se reformaron los Artículos 9o., 10 y 12 de esta Ley en relación con la sustanciación del procedimiento del juicio político. *“El estudio de los tres preceptos de referencia nos permite apreciar que su contenido y sus antecedentes fueron subsumidos y reconstruida su redacción por las reformas tal vez con el propósito de prevenir los múltiples problemas que se fueron ocasionando en el campo de la práctica parlamentaria de la Cámara de Diputados, al instruir procedimientos relacionados con numerosas denuncias de responsabilidades políticas y, particularmente, de responsabilidades de servidores públicos investidos de protección constitucional y acusados de la presunta comisión de ilícitos penales... En conclusión, los procedimientos por ahora consignados en este ordenamiento en materia de juicio político y también los procedimientos del retiro de inmunidad relativa en los casos de denuncias de ilícitos penales deben considerarse ineficaces y que apoyan de algún modo la impunidad de los servidores públicos”* Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público, op. cit.*, pp. 380 y 381.

¹²⁵ Este Título y el Cuarto se derogaron posteriormente por el Artículo Primero transitorio de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos publicada en el DOF el 13 de marzo de 2002.

¹²⁶ El sistema de responsabilidades debe ser entendido no solamente como un catálogo de deberes burocráticos y de buenas intenciones, sino como la expresión deontológica del ejercicio

para el servidor público al no establecer el supuesto normativo sujeto a una sanción.

Es tarea del legislador señalar e identificar con precisión en la ley respectiva la acción u omisión materia de sanción a fin de cumplir con el derecho humano de seguridad jurídica y legalidad para el agente del Estado.

El Artículo en comento relaciona únicamente las obligaciones de los servidores públicos (a manera de un código de conducta¹²⁷), cuyo incumplimiento da lugar a un procedimiento y a una sanción, sin embargo, no establece las conductas prohibidas generadoras de un procedimiento disciplinario.

En debida observancia al principio de tipicidad, el hecho a sancionar debe encuadrar exactamente en el supuesto previsto, de esta manera los destinatarios de la norma conocerán con exactitud, de manera predeterminada, clara y precisa las condiciones actualizantes de la conducta punible¹²⁸.

del poder público y de la administración como su más importante manifestación interna. Hurtado Cisneros, Alfredo, *op. cit.*, p. 137.

¹²⁷ "Lo anterior, si fuera posible, podría corregirse haciendo una precisa descripción legal de la infracción. No se desconocen las dificultades inherentes a esta tarea, pues tendrían que precisarse infinidad de infracciones concretas; sin embargo, por no ser penal la materia que se norma, podrían definirse grandes tipos y dentro de ciertos límites, recurrirse a la analogía, tomándolos como referentes. Esta dificultad fue reconocida por el legislador que optó por definir las obligaciones antes que las infracciones, y sólo de manera indirecta derivar estas últimas. De aquí viene la imprecisión en la determinación del tipo y en la inconsistencia en las sanciones, pese a los grandes esfuerzos realizados por las autoridades para uniformar los criterios aplicables." Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *op. cit.*, p. 164.

¹²⁸ Tesis P/J. 100/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1667: TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. *En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción*; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador *debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas*, de modo tal que

Bajo esta lógica el legislador no cumple en esta Ley con los principios constitucionales de legalidad ni tipicidad al situar al servidor público en un estado de inseguridad jurídica permitiendo a los órganos de poder encargados de su aplicación suplir de manera arbitraria las deficiencias legislativas y encuadrar de manera discrecional la conducta del agente del Estado para la imposición de sanciones.

Suprime el legislador, de manera indebida, la entrega de un emolumento (previsto por las Leyes de 1940 y 1980) al servidor público separado de su empleo, cargo o comisión sujeto a la instrumentación de un procedimiento administrativo sancionador.

Una novedad en esta Ley se dirige a establecer en las dependencias y entidades de la Administración Pública unidades específicas, donde el público tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos (Art. 49), con esto se acerca a la sociedad una facultad de contraloría y los medios para ejercerla entendiéndose el legislador la falta de eficiencia de una ley de responsabilidades cuando carece del apoyo ciudadano.

Innovación importante constituye el tema relativo a la obligación de las autoridades de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias (Art. 50), estableciendo responsabilidades para el servidor público inhibidor de la presentación de las mismas (uno de los factores inhibitorios de su presentación es precisamente la falta de garantías para denunciar).

De otro modo, una denuncia representa un alto valor en la toma de decisiones de política pública anti-delictivas. Este medio de conocimiento se ve limitado por diferentes elementos, desde el temor a represalias para la víctima, el denunciante o el testigo, hasta la falta de credibilidad en las autoridades en el desarrollo de sus funciones. Estos factores inhibitorios de la denuncia (aún las de carácter anónimo), genera la conocida *cifra negra*¹²⁹ de la actividad delictiva, caldo

si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar esta por analogía o por mayoría de razón.

¹²⁹ Para contextualizar este tema: “la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021 elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía ofrece información referente al nivel de victimización y delincuencia, denuncia del delito, características de las víctimas de delito, los delitos y los daños causados, percepción sobre la inseguridad, desempeño institucional y la caracterización de los delitos en los hogares, entre otras, señala: la cifra negra (delitos no denunciados o que no derivaron en una carpeta de investigación) fue de 93.3% <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSegPub/envipe2021.pdf>.”

de cultivo ideal para otro mal social: la impunidad, transgredir la norma sin riesgos punitivos es un estímulo para retroalimentar la conducta delictiva. Además, el desconocimiento de la criminalidad real dificulta la planeación de estrategias para combatir la delincuencia¹³⁰.

Se establece en la Ley la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal de crear órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, así como para aplicar las sanciones establecidas. En igual sentido, se ordena a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión (Art. 51). De esta manera se da plena independencia a los poderes constituidos para investigar, determinar y sancionar las faltas administrativas en términos de sus leyes respectivas.

Se crea una contraloría interna (Art. 52) para sancionar a los servidores públicos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

Las sanciones por faltas administrativas consisten en: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica (no prevista en la Ley anterior) e inhabilitación (Art. 53).

Con acierto esta Ley (Art. 54) establece los elementos a considerar al momento de imponer las sanciones otorgando al indiciado equidad, proporcionalidad y límites a la discrecionalidad y arbitrariedad de la autoridad al momento de su aplicación. En esta misma línea garantista se detallan las autoridades impositoras de la sanción (Art.56).

A efecto de desalentar prácticas de corrupción se prevé en el Artículo 55 la aplicación de sanciones económicas de hasta dos tantos del lucro indebido obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Se otorga a las contralorías internas amplias facultades para recibir denuncias (Art. 57¹³¹), imponer de manera autónoma y sin reservas sanciones discipli-

¹³⁰ Jiménez Ornelas, René A., *La cifra negra de la delincuencia en México: sistema de encuestas sobre victimización*, 2003, p. 174, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/479/17.pdf>.

¹³¹ Atendiendo a la modificación de esta Ley del 24 de diciembre de 1996 (DOF) el servidor público tiene la obligación de denunciar a los servidores públicos sujetos a su dirección en el caso de hechos generadores de responsabilidad administrativa (Art. 57), anterior a esta reforma; la contraloría interna determinaba la existencia o inexistencia de responsabilidad y por acuerdo del superior jerárquico se aplicaban las sanciones condignas, con la reforma mencionada se elimina la toma de acuerdo.

narias (Art. 60¹³²), investigar (Art. 62) e incoar procedimientos disciplinarios (Art.65) así como dar vista al Ministerio Público de posibles conductas delictivas (Art. 61).

Se establece como novedad en esta Ley (Art. 63), la abstención de imponer sanción al servidor público, por una sola vez, por los hechos faltos de gravedad (desde luego la calificación de esta queda al libre arbitrio o juicio de la autoridad impositora), no constitutivos de delito y el daño causado no exceda de 100 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal (SMDVDF). Se considera acertada esta medida la cual atiende al mínimo daño al bien jurídico tutelado con motivo del ejercicio funcional del servidor público preservando para este el ejercicio de su empleo, cargo o comisión y evitando entorpecer o ralentizar la prestación del servicio público o la marcha de la administración pública.

Se norma (a diferencia de leyes de responsabilidad anteriores) un procedimiento previo a la imposición de las sanciones disciplinarias con respeto a los derechos humanos de audiencia y debido proceso del servidor público (Art. 64)¹³³.

A fin de mantener un control sobre el ingreso de los futuros agentes del Estado destinados a ocupar empleos, cargos o comisiones en el sector público se faculta a la SECOGEF para expedir constancias de no inhabilitación, medida acertada tendente a evitar el ingreso de servidores públicos ineficientes, desleales o ineficaces (Art. 69).

Se concede al servidor público afectado por una resolución sancionatoria la opción de impugnar¹³⁴ directamente ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación o interponer el recurso de revocación ante la autoridad emisora del acto (Art. 71¹³⁵), cuya resolución es igualmente recurrible ante este Tribunal.

¹³² Anterior a la reforma de esta Ley (DOF del 24 de diciembre de 1996) las contralorías no podían imponer sanciones económicas cuyo monto excediera de cien veces el SMDVDF.

¹³³ No así al de presunción de inocencia, al facultarse a la autoridad para suspender temporalmente al servidor público del ejercicio de su empleo, cargo o comisión en una franca violación a este derecho humano (si bien en esos momentos no se encontraba recogido por la Constitución, sí existían instrumentos internacionales donde la preveían). Ver Herrera Pérez, Alberto, *El derecho a la presunción de inocencia*, México, Porrúa, 2012.

¹³⁴ "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación de sanciones disciplinarias". Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p. 117.

¹³⁵ Artículo reformado mediante decreto publicado en el DOF el 21 de julio de 1992.

Se reviste a las sanciones económicas de la naturaleza de créditos fiscales con la finalidad de hacerlas efectivas a través del procedimiento económico-coactivo para alcanzar expeditéz y prontitud en su ejecución y cobro (Art. 75).

En el Artículo 76 se prevé una medida de política social consistente en la atenuación de la sanción a imponer (dos tercios,) cuando el servidor público confiese su responsabilidad en el incumplimiento de sus obligaciones. La imposición de la sanción condigna, en este supuesto, queda a juicio de la autoridad resolutora la cual puede establecer la suspensión, separación o inhabilitación del responsable. Advirtamos, la “separación” no es una medida sancionatoria prevista en la Ley (Art. 53), omitiéndose la mención de la destitución la cual no podía, en este caso, ser aplicada. Se dota a la SECOGEF de la facultad de imponer medidas de apremio para el eficaz y efectivo cumplimiento de sus determinaciones (Art. 77).

En fecha 10 de enero de 1994 se adiciona un Artículo 77 bis a esta Ley regulándose la reparación del daño a particulares provocado por actos u omisiones del servidor público¹³⁶, una vez reconocida la responsabilidad en sede administrativa debe ordenarse el pago correspondiente (haciendo más expedita la reparación del daño dejando a salvo los derechos del particular para ejercerlos en vía administrativa o judicial); igual supuesto se aplicaba en los casos de aceptación de una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos, en los cuales, la autoridad competente se limitaba a su determinación en cantidad líquida y a expedir la orden de pago respectiva¹³⁷.

El Artículo 78 señala la prescripción de las facultades de la autoridad para imponer sanciones fijando un año (DOF del 21 de julio de 1992) cuando el beneficio obtenido o el daño causado no excediera de 10 veces el SMDVDF y tres años para los demás casos¹³⁸.

¹³⁶ *“Estas provisiones legislativas tienen una especial significación en el ámbito de responsabilidades de los servidores públicos por lo que hace a la responsabilidad civil tradicionalmente regulada en el Código Civil Federal, pero de manera subsidiaria y que vino a convertirse en un tipo de responsabilidad civil directa”.* Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público, op. cit.*, p. 398.

¹³⁷ Estableció asimismo este numeral de manera novedosa la acción de regreso o repetición de lo pagado por el Estado en contra del agente público infractor.

¹³⁸ *“Debe señalarse una inexplicable deficiencia legislativa en esta normatividad pues en la reforma que se hizo en 1992 al Artículo 78, en los dos últimos párrafos se establecieron reglas claras sobre la manera de contar el plazo para la prescripción consignándose que el plazo de prescripción sería computado a partir del día siguiente al que se hubiese incurrido en la responsabilidad, o a partir del momento en que hubiese cesado si fuera de carácter continuo. En*

Una extraordinaria herramienta de control del ejercicio funcional es indudablemente el Registro Patrimonial de Servidores Públicos; esta ley, en el Título Cuarto (derogado por la Ley de responsabilidades de 2002), norma aspectos relativos a este importante tema que abona a la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Se detallan los sujetos obligados de los tres poderes de la Unión a presentar anualmente su declaración de situación patrimonial¹³⁹ (las anteriores Leyes de responsabilidades de 1940 y 1980 obligaban a todo funcionario o empleado público, al tomar posesión de su cargo, durante y al dejarlo, debía presentar una manifestación sin especificar rangos jerárquicos¹⁴⁰), lo anterior representó un avance al considerarse únicamente aquellos servidores públicos por su nivel de mando, posición jerárquica o, inclusive, por el manejo de recursos públicos, los cuales resultaban más proclives a incurrir en actos ilegales o indebidos en el ejercicio de la función pública.

*todos los casos, la prescripción debía interrumpirse al iniciar el procedimiento administrativo previsto por el Artículo 64. Estas normas de gran utilidad y claridad para la interpretación concreta de la prescripción extrañamente fueron ignoradas por una ligereza legislativa, al reformarse el precepto en 1994” [DOF 10 de enero de 1994]. Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público, op. cit.*, p 399.*

¹³⁹ En el DOF del 27 de mayo de 2015 se publicó la reforma constitucional al Artículo 108 constitucional en la cual se elevaba a rango constitucional la obligación de los servidores públicos de presentar su declaración de situación patrimonial y de intereses.

¹⁴⁰ *“Estas disposiciones, aun cuando teóricamente pudieran haberse considerado correctas y que se pusieron en práctica a partir de la vigencia de la Ley aludida [1980] confrontaron una gran ineficiencia de control, pues no se tomó en cuenta, al consignar indiscriminadamente esta obligación de manifestar los bienes, la numerosa existencia de la burocracia federal en México, tanto del sector central de la Administración Pública Federal como del sector paraestatal de la misma, era computable en más de un millón de burócratas, lo que hacía totalmente inoperante el control y el manejo de estas manifestaciones de bienes, aunque se contara con el auxilio de la computación moderna, y más aun totalmente estéril en cuanto al universo indiscriminado de todos los servidores públicos obligados, los que en su gran mayoría ni tenían acceso al manejo de recursos públicos, ni tampoco podían tomar decisiones que pudieran implicar en numerosos casos concretos significativos índices de corrupción”.* Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público, op. cit.*, p. 401.

Aclaremos que la vigente Ley General de Responsabilidades Administrativas (DOF del 18 de julio de 2016), en su Artículo 32 establece la obligación de presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las Secretarías o su respectivo órgano interno de control *todos* los servidores públicos, en los términos previstos en esa Ley (el eterno retorno de acciones legislativas ineficaces e incongruentes respondientes a momentos de gloria o esplendor político).

En sus inicios esta declaración se presentaba ante la SECOGEF (Art. 80), sin embargo, por reformas posteriores a esta Ley (DOF's del 21 de julio de 1992 y 4 de diciembre de 1997) se confirieron facultades en materia de recepción al Poder Judicial Federal, Poder Legislativo Federal y autoridades del entonces Distrito Federal, respetando de esta manera la autonomía de estos poderes en su régimen de control interno.

Se establecen plazos para la presentación de la declaración de situación patrimonial (sesenta días naturales en los casos de toma de posesión y treinta para conclusión del encargo) encomendándose a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación expedir las normas y los formatos bajo los cuales se presentaría, así como los manuales e instructivos sobre los aspectos obligatorios a declarar (las anteriores Leyes de responsabilidades omitían normar este aspecto siendo prácticamente "libre" la manifestación a presentar).

Se fija el mes de mayo para presentar anualmente la declaración patrimonial (modificaciones al patrimonio), acompañada de una copia de la declaración anual relativa al Impuesto sobre la Renta (Art. 81)¹⁴¹. Dejar sin efecto el nombramiento se establece como sanción en los casos de omitir la presentación de cualesquiera de estas declaraciones en tiempo y forma sin causa justificada.

En materia de combate a la corrupción se confieren facultades a la SECOGEF para realizar visitas de inspección y auditorías (Art. 84) cuando los signos exteriores de riqueza fueran ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos del servidor público¹⁴², se modifica la denominación del enriquecimiento inexplicable por enriquecimiento ilícito¹⁴³, manteniéndose sus elementos constitutivos, ordenando el Artículo 86 la punición para esta figura en términos del Código Penal Federal (Art. 224 de este ordenamiento).

¹⁴¹ En la Ley General de Responsabilidades Administrativas vigente se indica que, además de la declaración de situación patrimonial y de intereses, deben los servidores públicos presentar su declaración fiscal anual (Art. 32).

¹⁴² Aun cuando ya existía en esta época el delito de enriquecimiento ilícito previsto en el Código Penal, atendiendo a la autonomía en la incoación de procedimientos, se reservan a la SECOGEF facultades administrativas de investigación (a través de visitas de inspección y auditoría).

¹⁴³ Herrera Pérez, Alberto, *Delitos cometidos por servidores públicos*, op. cit., p. 189. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción define el enriquecimiento ilícito como el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él (Art. 20).

Para los efectos de la nueva Ley y del Código Penal se reitera la presunción *juris tantum*¹⁴⁴ de ser considerados como bienes ingresados al patrimonio del servidor público, los adquiridos y respecto de los cuales se condujeran como dueño, los recibidos o de los cuales disponga su cónyuge (la Ley anterior indicaba: “cualquiera que sea su régimen matrimonial”¹⁴⁵), así como sus dependientes económicos directos (se abre el espectro de sujetos, la Ley derogada señalaba: *así como los de los hijos menores*) salvo la acreditación de haberlos obtenido por sí mismos y por motivos ajenos al servidor público.

Una importante adición en esta Ley (Artículo 88) constituye la inclusión de la figura del conflicto de intereses¹⁴⁶. Ordena la ley castigar con las penas del delito de cohecho las conductas de los servidores públicos transgresoras de lo dispuesto en este Artículo¹⁴⁷ complementando de esta manera las figuras típicas previstas en el ordenamiento punitivo, extendiendo el radio de previsión normativa a fin de incluir y sancionar la mayor cantidad de actos u omisiones de los servidores públicos y combatir con más eficacia la corrupción e impunidad estatal.

En atención al principio de mínima lesión al bien jurídico tutelado, no se incurre en responsabilidad por la causa anterior cuando el valor acumulado durante el año respectivo del obsequio, donativo, o beneficio no sea superior a diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de su recepción (a esta figura se le denominó *soborno tolerado*¹⁴⁸).

Mediante reformas publicadas en el DOF el 4 de diciembre de 1997, se adicionó a esta Ley un Título Quinto (Artículos 91 a 93), relativo a las disposiciones aplicables a los servidores públicos del órgano ejecutivo del Distrito Federal (Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal) estableciendo,

¹⁴⁴ Ya prevista en las Leyes de 1940 (Art. 103) y 1980 (Art. 85).

¹⁴⁵ Creemos más acertada la precisión de la Ley anterior, el término cónyuge implica la existencia de la celebración de un contrato matrimonial, en tanto la frase *cualquiera que sea su régimen matrimonial* es posible comprenda inclusive la figura de la concubina o concubinario.

¹⁴⁶ Recordemos: el conflicto de interés o intereses surge cuando un servidor público es influido inapropiadamente por intereses privados o personales, familiares o de negocios o inclusive institucionales que le impiden, al momento de ejercer sus funciones y responsabilidades oficiales, desarrollarlas en forma correcta o apegada a la ley.

¹⁴⁷ “En principio se advierte que el propósito de la Ley es prevenir y sancionar conflictos de intereses que afecten no sólo la imparcialidad del servidor público, sino también el prestigio y la ética que deben darse en todo cargo público.” Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público*, op. cit., p. 406.

¹⁴⁸ *Idem*.

las facultades y obligaciones otorgadas por esta Ley a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a su titular, se entenderían conferidas a ese órgano.

Abroga esta Ley la de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el DOF el 4 de enero de 1980.

V. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS¹⁴⁹

Dentro de los cambios trascendentes introducidos por esta Ley destaca el específico y exclusivo tratamiento de la responsabilidad administrativa excluyendo de su ámbito de aplicación normativa la responsabilidad política¹⁵⁰.

El fundamento constitucional de la responsabilidad administrativa de los agentes del Estado encuentra asiento en la obligación prevista en su Artículo 128 al establecer: todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, protestará guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, la anterior declaración genera una responsabilidad materializada al momento de transgredir el servidor público la norma rectora del correcto ejercicio funcional esto es, un ejercicio indebido o ilegal del empleo, cargo o comisión.

Sabemos de la existencia de diferentes tipos de responsabilidad para el servidor público atendiendo al origen y naturaleza del bien jurídico tutelado (civil, política, administrativa, penal o laboral¹⁵¹) teniendo un eje rector común: el ejercicio de la función pública, lo anterior, como hemos analizado, generó confusión y desorden al momento de sancionar la conducta del agente del Estado al no individualizar y reconocer el legislador la existencia autónoma de acciones u omisiones de diversa naturaleza: penal, administrativa o política refundiendo en un solo texto legal estas figuras.

La inexistencia de una norma sancionadora para cada tipo de responsabilidad generó confusión y arbitrariedad en su tratamiento (analizamos el caso de los delitos y faltas oficiales introducidos en la Ley de responsabilidades de 1940, de

¹⁴⁹ DOF 13 de marzo de 2002.

¹⁵⁰ "La responsabilidad política y la responsabilidad administrativa son independientes entre sí, los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollan autónomamente conforme el Artículo 109 constitucional por lo que no deben ser regulados por un mismo ordenamiento". De la Luz Félix Tapia, Ricardo, *op. cit.*, p. 49.

¹⁵¹ Inclusive se habla de una responsabilidad resarcitoria para el agente del Estado.

efecto negativo en la persecución e investigación de estos eventos provocando vacíos legales, impunidad y corrupción de los servidores públicos). Posteriormente al redactarse las normas de responsabilidades de 1980 y 1982, atendiendo al principio de especialidad, se dejaron fuera los aspectos relativos a la responsabilidad penal¹⁵², sin embargo, se conservó en su texto el juicio político y la declaración de procedencia¹⁵³.

La nueva Ley de responsabilidades retoma gran parte del contenido de la norma inmediata anterior (1982) con algunas mejoras de redacción y adiciones de cierta relevancia¹⁵⁴. Analizaremos, a continuación, los aspectos sustanciales.

Se circunscribe el ámbito de aplicación normativa a las responsabilidades de los servidores públicos y las sanciones condignas (excluyendo la correspondiente al juicio político y la declaración de procedencia¹⁵⁵).

El objeto de esta Ley es reglamentar el Título Cuarto de la CPEUM en materia de:

- Sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público (los servidores públicos señalados en el párrafo primero del Artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales);

¹⁵² En la reforma constitucional de 1982 se estableció que la comisión de delitos por cualquier servidor público sería perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal (Art. 109, fracción II).

¹⁵³ Las responsabilidades civiles se norman por sus propias leyes especiales (Código Civil y Código de Procedimientos Civiles) igualmente las laborales (Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estatutos orgánicos, etc.).

¹⁵⁴ De los 51 Artículos de esta nueva Ley, 34 son prácticamente los mismos de la Ley derogada, algunos cuantos de ellos con pequeñas modificaciones y adaptaciones. "... Debe subrayarse que esta nueva Ley constituye casi una copia y repetición respecto de la anterior, que guarda la misma estructura y los títulos y capítulos son casi exactamente iguales, con excepción del capítulo II del Título Segundo que presenta una ligera variante, y del Título Cuarto que constituye una innovación". Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público*, *op. cit.*, p. 442.

¹⁵⁵ El Artículo Segundo transitorio de la Ley en estudio definió el ámbito adjetivo de validez de la norma derogada (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1982), al dejar subsistente su Título Segundo (procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia). Respecto del Título Quinto (referido a *Disposiciones aplicables a los servidores públicos del órgano ejecutivo del Distrito Federal* (Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal) quedó igualmente subsistente.

- Obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- Autoridades competentes para aplicar sanciones;
- El procedimiento sancionatorio; y
- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Se adicionan nuevos órganos operadores de esta norma, dentro del ámbito de su competencia, algunos creados o modificados durante la vigencia de la Ley derogada, y resultar obligada su inclusión:

- Consejo de la Judicatura Federal;
- Tribunales agrarios;
- Instituto Federal Electoral;
- Auditoría Superior de la Federación;
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- Comisión Federal de Competencia Económica;
- Instituto Federal de Telecomunicaciones; y
- Banco de México.

Finalmente, se incluyen en esta relación a los demás órganos jurisdiccionales e instituciones determinados por las leyes. Recordemos, por otra parte, que al inicio de vigencia de la Ley en comento existía la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), la cual cambió de denominación por Secretaría de la Función Pública¹⁵⁶.

La Ley anterior (1982) señalaba como autoridades facultadas para su aplicación a las dependencias de la Administración Pública Federal (Art. 3o., fracción III¹⁵⁷); en la Ley en comento (2002), la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos y recursos en sede administrativa corre a cargo de los contralores internos y titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control (con dependencia jerárquica de la SECODAM), por tanto, es esta Secretaría la encargada de la aplicación de dicha

¹⁵⁶ En el DOF del 10 de abril de 2003 se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, reformándose la LOAPF para cambiar la denominación de la SECODAM por Secretaría de la Función Pública.

¹⁵⁷ Referencia eliminada en la nueva Ley, así como la mención de las autoridades pertenecientes al entonces Departamento del Distrito Federal.

norma en el perímetro del Poder Ejecutivo Federal (Administración Pública centralizada y paraestatal).

Se otorga competencia a los contralores internos y titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos disciplinarios¹⁵⁸.

Se reitera el contenido del principio constitucional de autonomía de los procedimientos de responsabilidades, además no podrá imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza (Art. 6o.).

Se enlistan y detallan las obligaciones de los servidores públicos (retomadas en gran parte de la Ley anterior) a fin de salvaguardar los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, rectores de la función pública, adicionando las siguientes:

- Rendición de cuentas (fracción IV);
- Intereses en conflicto (fracción XII);
- Acciones de supervisión (fracción XVII);
- Obligación de denunciar actos posiblemente constitutivos de responsabilidad administrativa (fracción XVIII);
- Obligación de proporcionar información a la institución protectora de los derechos humanos, atender las recomendaciones de esta; así como los llamados de la Cámara de Senadores, cumplir con los mandatos del Insti-

¹⁵⁸ “Se establece en el Artículo 4o. de esta Ley competencia a los contralores internos y titulares de las áreas de auditoría, de quejas y responsabilidades de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, sin que en ningún momento se haga mención de los Poderes Legislativo y Judicial. Técnicamente se considera que hubiera sido más correcto hacer mención a las contralorías de estos dos últimos poderes con la finalidad de armonizar la competencia en la aplicación de la LFRASP y el órgano encargado de aplicarla (Artículo 3o. de la Ley que se comenta), puesto que en la forma como quedó redactado este numeral, hace pensar que se dejaron fuera a las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial respecto de la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley”. Herrera Pérez, Alberto, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, análisis dogmático*, op. cit., p. 22.

Las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los órganos de control interno se crearon mediante reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1996 (Art. 37, fracción XII).

- tuto Nacional Electoral y abstenerse de infringir normas en materia electoral (fracciones XIX, XIX-A, XIX-B, XIX-C y XIX-D);
- Abstención de celebrar o autorizar de manera indebida la celebración de pedidos o contratos (fracción XX);
 - Abstención de inhibir por sí o por interpósita persona la formulación o presentación de denuncias (fracción XXI);
 - Abstención de aprovechar la posición propia de su empleo, cargo o comisión para inducir a otro servidor público a efectuar, retrasar u omitir realizar algún acto de su competencia (fracción XXII);
 - Abstención de adquirir para sí o para terceros, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor (fracción XXIII).

En esta nueva norma se mantiene la inseguridad jurídica para el servidor público al no describir con exactitud la conducta transgresora, es decir el supuesto fáctico (acción u omisión) cuya violación conlleva la aplicación de la pena, estableciéndose únicamente las obligaciones del agente estatal (para la Ley anterior ya comentamos este supuesto)¹⁵⁹.

Con el fin de evitar el aprovechamiento del poder de influencia o la información del conocimiento (presente o pasada) del servidor público, prevé el Artículo Noveno la obligación (hasta un año después de su separación) de no aprovechar su influencia¹⁶⁰ u obtener ventaja derivada de la función desempeñada; de igual manera, los servidores públicos ocupantes de cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deben abstenerse de participar en cualquier encargo

¹⁵⁹ “En otras palabras, la imposición de una sanción debe correr aparejada a la violación de una hipótesis en la que se describa la conducta que transgrede el orden jurídico, lo cual no se satisface con el señalamiento de las obligaciones que ‘todo servidor público tendrá...’ toda vez que esta lista o catálogo de obligaciones administrativas no establece hipótesis de incumplimiento sino sólo de cumplimiento por parte del servidor público, por lo que para respetar la garantía individual de legalidad, debió el legislador hacer un catálogo de conducta infractoras... para de esta manera otorgar seguridad jurídica (tener la certeza y el conocimiento de que la conducta realizada se encuentra prevista como violatoria de una norma) al sujeto que se verá sometido a un procedimiento y, a la postre, a una sanción”. Herrera Pérez, Alberto, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, análisis dogmático*, op. cit., p. 33.

¹⁶⁰ Incorrectamente se omite señalar en este numeral la prohibición de realizar la influencia a través de interpósita persona, por lo cual, en ese caso, la conducta del sujeto, sin la calidad de servidor público, realizada a través de una persona interpuesta quedaría impune. *Ibidem*, p. 35.

público de la Administración encabezada por quien haya ganado la elección por ellos organizada o calificada¹⁶¹.

Se reitera la intervención de la participación ciudadana en la fiscalización del quehacer público a través de la presentación de quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones institucionales, ordenando la Ley la creación de unidades especializadas en las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal (Art. 10), debiendo contener las quejas o denuncias, datos o indicios indicadores de la presunta responsabilidad del agente estatal (con la finalidad de observar el principio de seguridad jurídica para este último).

Introduce la Ley el concepto *infracciones graves*, sin definirlo (quedando a la potestad de la autoridad su significación e interpretación, que podría generar arbitrariedad por parte de esta).

Se establecen en el Artículo 13 las sanciones por faltas administrativas: (desaparece la figura del apercibimiento) amonestación, suspensión (se amplía el límite máximo del plazo suspensivo de tres meses a un año), destitución, sanción económica e inhabilitación. Se prevé la aplicación para casos graves no solo de la inhabilitación sino además la destitución.

Se establece para la inhabilitación un plazo privilegiado de sanción de seis meses a un año, en los casos de inexistencia de daño, perjuicio, beneficio o lucro indebidos¹⁶².

El servidor público inhabilitado por un plazo mayor a 10 años, al pretender regresar al servicio público, dice el Artículo 13, requerirá por parte del titular de la dependencia o entidad donde pretende reingresar, el aviso de esta circunstancia en forma razonada y justificada¹⁶³ a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

¹⁶¹ Para garantizar la imparcialidad de los procesos electorales y evitar conflictos de intereses estos servidores públicos no debían aceptar empleos en la Administración Pública ganadora de la elección que ellos organizaron o calificaron, si bien debe reflexionarse sobre la posible inconstitucionalidad de esta disposición por ser violatoria de su Artículo 5o. (libertad de trabajo).

¹⁶² Hipótesis no prevista en la Ley anterior.

¹⁶³ “Se estima que el contenido de los párrafos último y penúltimo del numeral que se comenta pueden pugnar contra el contenido del Artículo 5o. constitucional, puesto que la medida de solicitar autorización para que el servidor público que ha cumplido en su totalidad con la sanción impuesta pueda volver a trabajar en el servicio público veda el ejercicio de esta garantía constitucional.” Herrera Pérez, Alberto, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, análisis dogmático, op. cit.*, p. 42.

Se señalan en el numeral 14 los elementos a considerar para la imposición de una sanción con lo cual alcanza el sujeto sancionado una equidad y proporcionalidad en la medida sancionatoria. Se define, asimismo, el concepto de reincidencia, omitido en la Ley anterior, confirmando un principio de seguridad jurídica al agente del Estado en el momento de individualizar la sanción a imponer. Se elimina la antigüedad en el servicio como elemento a considerar para la imposición de la sanción.

Se retoma lo dispuesto por el Artículo 111, párrafo final de la CPEUM y se modifica el monto de la sanción económica hasta tres tantos (la Ley anterior establecía dos), la cual en ningún caso podía ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados (párrafo segundo del Artículo 15)¹⁶⁴.

Aún con las críticas en contra (en cierto modo fundadas), se adecua la figura del aseguramiento preventivo (establecido en la Ley de 1980), dando paso al embargo precautorio¹⁶⁵ a fin de asegurar el interés patrimonial del Estado en los casos de actos u omisiones del servidor público provocantes de daño o perjuicio al erario federal; el efectivo cobro de las sanciones económicas impuestas e impedir la impunidad en su cumplimiento (Art. 16).

Para dar continuidad al ejercicio del servicio público (y evitar, en su caso, un perjuicio más grave) se insertan eximentes de responsabilidad administrativa (Art. 17 bis¹⁶⁶) fundamentalmente apoyadas en el mínimo o nulo daño o perjuicio del patrimonio estatal¹⁶⁷ o la no obtención de algún beneficio o lucro. Esta eximente

¹⁶⁴ *“Es de advertirse que la Ley secundaria (LFRASP) de manera por demás inconstitucional limita el monto mínimo a imponer respecto de la sanción económica, la Constitución alude sólo al monto máximo (‘hasta tres tantos’) mientras que la Ley secundaria se excede e impide de manera arbitraria que el monto mínimo sea exactamente igual al que fue producto del daño, perjuicio o lucro obtenido, al señalar que en ningún caso el monto de la sanción económica podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. Es indudable que tal disposición atenta contra el principio de seguridad jurídica del gobernado (independientemente de la violación al Artículo 22 constitucional, por ser una multa excesiva) al sancionar a este con cantidades superiores al real daño o beneficio causado u obtenido.”* Herrera Pérez, Alberto, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, análisis dogmático, op. cit.*, p. 48.

¹⁶⁵ Figura con marcados tintes inconstitucionales al asemejarse a una confiscación de bienes en sede administrativa.

¹⁶⁶ Artículo adicionado mediante reforma publicada en el DOF el 28 de mayo de 2009.

¹⁶⁷ Apuntamos: la Convención Interamericana contra la Corrupción (adoptada el 29 de marzo de 1996 por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos y ratificada por

preserva y respeta el criterio del agente del Estado cuando este es opinable o debatible, permitiendo adoptar las acciones necesarias para el adecuado u oportuno ejercicio de su función con la certeza de no ser sancionadas (al resarcirse los intereses estatales), tutelando la seguridad jurídica en el ejercicio de la función pública requerida para evitar la inhibición de la adecuada prestación de los servicios estatales¹⁶⁸.

En atención a la naturaleza de los hechos denunciados o a la gravedad de las *presuntas* infracciones¹⁶⁹ se norma la facultad de atracción de la SECODAM, al ser las contralorías internas o el área de responsabilidades, en un primer momento, las encargadas de sustanciar el procedimiento disciplinario (Art. 18).

Se inviste a la SECODAM (Art. 20), al contralor interno y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, de facultades para llevar a cabo investigaciones o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos posiblemente constitutivas de responsabilidades administrativas, así como comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los cuales podrán participar los particulares dándose creación a un mecanismo de participación ciudadana en la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos¹⁷⁰.

Se faculta a la SECODAM, al contralor interno y al titular del área de responsabilidades para imponer sanciones¹⁷¹. A fin de salvaguardar la garantía de audiencia

México el 27 de mayo de 1997), en su Artículo XII establece para la aplicación de este instrumento internacional: "... *no será necesario que los actos de corrupción descritos en la mismas produzcan perjuicio patrimonial al Estado*".

¹⁶⁸ En la Ley anterior existía una abstención en la imposición de sanción para el infractor, siempre que se tratara de hechos que no revistieran gravedad, no constituyeran delito y fuera mínimo el daño causado (Art. 63).

¹⁶⁹ "*Debe anotarse que para efectos de instrumentarse un procedimiento en contra de un servidor público las infracciones no deben ser 'presuntas', es la responsabilidad del servidor público al cual se le imputan infracciones que realmente existen... pero que no se tiene la certeza de si son o no imputables a éste... En este orden de ideas, lo que es 'presunto' es la responsabilidad de este y no la infracción. Pensar lo contrario significaría instaurar un procedimiento disciplinario a un servidor público por supuestas o hipotéticas infracciones, lo que atentaría contra el principio de seguridad jurídica del mismo*". Herrera Pérez, Alberto, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, análisis dogmático, op. cit.*, p. 51.

¹⁷⁰ Podemos advertir un antecedente del testigo social (específicamente diseñado para las contrataciones públicas) normado posteriormente, entre otras, en las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

¹⁷¹ Advertimos como en los procedimientos disciplinarios los órganos de control interno, inclu-

de los servidores públicos se puntualizan y adicionan algunos aspectos del procedimiento administrativo de responsabilidades (Art. 21), entre otros: una vez notificado el servidor público, su incomparecencia sin causa justificada ocasionaría tener por ciertos los actos u omisiones imputados¹⁷²; se concede un plazo de cinco días hábiles al presunto responsable para el ofrecimiento de pruebas (la anterior Ley no los concedía); se amplía el plazo para el dictado de la resolución por parte de la autoridad de tres a cuarenta y cinco días hábiles (prorrogables); se faculta a la autoridad substanciadora del procedimiento a practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado. En el supuesto de difusión por parte de la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, de la suspensión del servidor público, la resolución definitiva del procedimiento de no responsabilidad debe hacerse pública por la propia Secretaría (en justa reciprocidad en favor de la fama pública y buen nombre del servidor público).

Se confirma la suspensión temporal, ya prevista en Ley derogada, del servidor público en el ejercicio funcional (dejando sin efectos el acto origen de la ocupación del empleo, cargo o comisión¹⁷³) si *a juicio* de las autoridades sustanciadoras del procedimiento disciplinario conviene para la continuación de las investigaciones¹⁷⁴ (no estableciendo la Ley, medio de defensa alguno en contra de esta inequitativa e injusta determinación).

Para el caso de la suspensión de los servidores públicos nombrados por el Poder Ejecutivo Federal debía recabarse previamente la autorización de este o de la Cámara de Senadores (advertimos nuevamente el trato diferenciado entre los Altos Funcionarios y los empleados menores, presente en pasadas Leyes de responsabilidades, el cual supuestamente debió quedar erradicado en esta norma).

yendo la dependencia encargada del control y disciplina administrativa de los servidores públicos, se convertían en juez y parte, en razón a que ellos mismos investigaban, instauraban el procedimiento y, posteriormente, en su caso, sancionaban al agente del Estado.

¹⁷² En la anterior Ley no se establecía esta injusta medida procesal (una flagrante violación al derecho humano a la presunción de inocencia). Ver Herrera Pérez, Alberto, *El derecho a la presunción de inocencia*, op. cit., p. 53.

¹⁷³ El dejar sin efectos tenía como consecuencia el impago del salario al servidor público, así como no proporcionarle seguridad social, ni prestación alguna constitucional, legal o contractual.

¹⁷⁴ Atentatoria medida al derecho humano a la presunción de inocencia, además de arbitraria, al dejar a juicio de la autoridad la interrupción de la actividad pública del agente estatal sin establecerse en la Ley las causales, creando un absoluto estado de indefensión jurídica para el servidor público.

En el caso de ser revocada la resolución dictada, la dependencia o entidad donde el servidor público preste o haya prestado sus servicios lo restituiría en el goce de los derechos privados por la ejecución de las sanciones impugnadas¹⁷⁵.

Se adiciona respecto de esta restitución (reincorporación al servicio) una prohibición de hacerla efectiva respecto de agentes del Ministerio Público y miembros de las instituciones policiales de la Federación en atención a lo previsto por el apartado B, fracción XIII del Artículo 123 constitucional:

... Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio *fue injustificada*, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, *sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido*¹⁷⁶.

Se establece la improcedencia de la suspensión de las resoluciones administrativas impugnadas mediante la interposición del recurso administrativo o ante el otrora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el caso de infracciones graves o de reincidencia (Art. 28)¹⁷⁷, a efecto de tutelar el interés del Estado y de la propia sociedad para evitar la continuación en la prestación del servicio de un servidor público al cual se le han realizado imputaciones de alta gravedad en el ejercicio funcional.

Los servidores públicos responsables, en los términos de las resoluciones administrativas, pueden optar por interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

¹⁷⁵ Necesaria esta especificación en la Ley pues, al restituirse al quejoso en el goce de sus derechos laborales existía una confusión respecto a la dependencia o entidad obligada (específicamente sobre el pago de salarios caídos e indemnizaciones), llegando inclusive a pensar en la SECODAM, de ahí esta precisión.

¹⁷⁶ Disposición abiertamente violatoria del principio de división de poderes al anular las determinaciones adoptadas por el Poder Judicial y conferir supremacía a actos del Poder Ejecutivo no obstante ser ilegales (causa injustificada de terminación de la relación laboral) al no permitirse la restitución del agraviado en el disfrute de sus derechos violados ordenada por la autoridad jurisdiccional. Medida totalmente inconveniente de acuerdo con lo previsto por los Artículos 1o., 8o. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 6o. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁷⁷ El motivo de la negativa a suspender los efectos de la resolución administrativa dictada impedía continuar la ejecución del acto sancionado y evitar riesgos a la buena marcha de las instituciones, perjuicio al interés público o social, o bien a la correcta prestación del servicio público.

La ejecución de las sanciones administrativas se lleva a cabo de forma inmediata (aún sin existir firmeza judicial en esta, siendo violatoria del principio de seguridad jurídica del servidor público, así como del debido proceso)¹⁷⁸.

Se reitera la atenuación de la sanción económica a imponer (hasta dos tercios) al confesar el presunto responsable su responsabilidad, dejando al arbitrio de la autoridad la imposición de la sanción (Art. 31): suspensión, destitución o inhabilitación (al no establecer la Ley parámetros para la aplicación de estas últimas, pensamos, desmotiva la confesión espontánea del servidor público al cual podía imponerse inclusive la máxima sanción administrativa: la inhabilitación).

El numeral 34 prevé las autoridades y tiempos prescriptorios para imponer las sanciones¹⁷⁹, advirtiéndose la preocupación del legislador para evitar la impunidad en la comisión de conductas delictivas de los agentes estatales al incrementar los tiempos del ejercicio punitivo, estableciendo como plazo de prescripción para las sanciones graves cinco años (las demás quedan igual, en tres años). Se precisa la figura de interrupción de la prescripción. Se fija el inicio del plazo para prescribir a partir del día siguiente en que se hubieren cometido las infracciones.

¹⁷⁸ La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, en su Artículo 75 establecía: *“La ejecución de las sanciones administrativas impuesta en resolución firme se llevará a cabo de inmediato...”*; actualmente la LFRASP señala: *“la ejecución de las sanciones administrativas se llevará...”*. La frase *impuesta en resolución firme*, permitía entender la ejecución de la resolución en tanto alcanzara el carácter de inatacable, es decir, en contra de la misma no pudiera interponer ningún medio de defensa o se hubiera consentido, sin embargo, en el Artículo correlativo de la nueva LFRASP el legislador decidió suprimir tal frase. Herrera Pérez, Alberto, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, análisis dogmático, op. cit.*, p. 63.

¹⁷⁹ *“Es indudable que el Artículo sitúa en un grave estado de indefensión e inseguridad jurídica al destinatario de la norma, puesto que existe un desconcierto respecto del momento en que se inicia la interrupción de la prescripción. En efecto, la prescripción se interrumpe, dice este Artículo ‘al iniciarse los procedimientos previstos por la ley’; ¿debe entenderse dicha interrupción hasta que se inicien todos los procedimientos señalados en el Capítulo II del Título Segundo? ¿O sólo uno de ellos? Es indudable que existe una grave confusión y falta de precisión por parte del legislador al momento de redactar este numeral que sitúa en estado de indefensión al justiciable. A mayor abundamiento, no debemos pensar que el plazo prescriptorio se interrumpe con el inicio del procedimiento que establece el Artículo 21, puesto que la Ley es clara y alude a ‘procedimientos’ en plural (adviértase que la Ley no dice cualquiera de los procedimientos). La redacción del Artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos era distinta, pues establecía con indudable propiedad que la prescripción se interrumpía: ‘... al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el Artículo 64’”*. Herrera Pérez, Alberto, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, análisis dogmático, op. cit.*, p. 67.

Se norma la prescripción del derecho de los particulares a solicitar la indemnización por daños o perjuicios (dos años).

Se deroga en esta Ley la facultad del particular (cuando se le causaran daños o perjuicios) de acudir ante la SECODAM o el contralor interno para, de existir responsabilidad del servidor público, ordenar su pago sin necesidad de acudir a la instancia judicial o a cualquier otra; igual supuesto en las recomendaciones de la institución protectora de los derechos humanos (lo anterior en razón de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado¹⁸⁰).

Por cuanto hace al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos y en debida observancia a la transparencia ingénita al desempeño de los cargos públicos se amplía el catálogo de agentes estatales obligados a la presentación de la declaración de situación patrimonial¹⁸¹ que ejerzan un empleo, cargo o comisión en los organismos constitucionales autónomos (Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Banco de México), en la Auditoría Superior de la Federación, o en órganos jurisdiccionales e instituciones determinados por las leyes, incluyéndose de igual manera a los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública (desde jefe de departamento) y a los miembros de la Policía Federal Preventiva.

La incorporación de nuevos sujetos a la presentación de la declaración de situación patrimonial nos permite presenciar la universalidad y la no selección de servidores públicos obligados a manifestar el estado de su patrimonio.

Una inclusión muy importante respecto de los sujetos obligados a la presentación de esta declaración son los agentes del Estado operadores de recursos económicos, valores y fondos de la Federación; realicen actividades de inspección o vigilancia; lleven a cabo funciones de calificación o determinación para la expedición de licencias, permisos o concesiones, y quienes intervengan en la adjudicación de pedidos o contratos, puestos públicos de alto riesgo operativo respecto de los cuales la experiencia demuestra elevados índices de corrupción en su ejercicio.

¹⁸⁰ DOF del 31 de diciembre de 2004.

¹⁸¹ El Artículo III, apartado 4 de la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996) señala, entre otros aspectos, la obligación de los Estados miembros de crear, mantener y fortalecer sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos establecidos en la Ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.

Se detallan los tiempos de presentación de la declaración de situación patrimonial aumentándose el de conclusión del encargo de treinta a sesenta días naturales.

La Ley anterior (Art. 81, fracción III) exigía la presentación de una copia de la declaración anual para los efectos del Impuesto sobre la Renta, acompañada de la declaración de modificación patrimonial en el mes de mayo de cada año, en la nueva norma (Art. 37, fracción III), la obligación de exhibir esta declaración, se hace potestativo para la Secretaría solicitarla al servidor público¹⁸².

En caso de no presentación de la declaración inicial en el plazo de sesenta días naturales, siguientes a la toma de posesión, se *suspende* al infractor de su empleo, cargo o comisión (la Ley derogada sancionaba con dejar sin efecto el nombramiento¹⁸³), de continuar la omisión por un plazo de treinta días a partir de la suspensión, el nombramiento quedaba sin efecto.

En el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración de conclusión del encargo se inhabilita al infractor por un año.

Faltar a la verdad deliberadamente (con intención dolosa) en la declaración de situación patrimonial tiene como consecuencia la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, y cuando por su importancia lo amerite, la destitución e inhabilitación de uno a cinco años, sin perjuicio de la presentación de la denuncia ante el Ministerio Público.

Un avance importante en materia de combate a la corrupción (Art. 38) lo constituye la permisibilidad del uso de tecnologías de la información y comunicación como herramienta de apoyo a los medios de transparencia relacionados con el patrimonio del agente del Estado; el servidor público podía presentar la declaración de situación patrimonial a través de formatos impresos, medios magnéticos o medios remotos de comunicación electrónica (esta última herramienta informática será posteriormente el medio exclusivo para la presentación de esta declaración¹⁸⁴).

¹⁸² En la vigente Ley General de Responsabilidades Administrativas se indica como obligación del servidor público, cuando corresponda, la presentación de su declaración fiscal anual al momento de presentar su declaración de situación patrimonial (Art. 32).

¹⁸³ Creemos adecuada esta atenuación del rigorismo sancionatorio previsto en la Ley anterior si consideramos que la infracción no alcanza una gravedad o trascendencia que amerite una elevada sanción.

¹⁸⁴ En fecha 19 de abril de 2002 se publicó en el DOF un acuerdo emitido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo donde se establece la obligatoria presentación de las

El 28 de mayo de 2009 se publicó en el medio oficial respectivo (DOF) la reforma al Artículo 40 de esta Ley respecto del registro de servidores públicos en el cual se inscribirían los datos curriculares de los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, sus funciones, ingresos y reconocimientos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones; la información relativa a su situación patrimonial, en lo referente a sus ingresos del último año, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así como en su caso, los procedimientos administrativos instaurados y las sanciones impuestas a aquellos. Se garantiza la transparencia del quehacer institucional (Art. 40) al hacer pública la situación patrimonial de los agentes estatales y dar un paso adelante en materia de transparencia (en observancia al principio de máxima publicidad), combate a la corrupción, fiscalización de cuentas, eliminando la discrecionalidad de las autoridades para dar a conocer la información de la cual disponen y convertir a la sociedad organizada en una auténtica contraloría ciudadana. La publicitación de la información relativa a la situación patrimonial se condicionaba a la previa y específica autorización del servidor público¹⁸⁵.

Se faculta a la SECODAM para expedir las normas para la operación de este registro y las constancias de sanciones, de inhabilitación y no existencia de estas.

Para efecto de los procedimientos penales derivados de la aplicación de esta norma son documentos públicos los emitidos por la SECODAM y válidos como medios de prueba¹⁸⁶.

Con la finalidad de unificar en toda la Administración Pública el legal y correcto ingreso de los trabajadores, así como tutelar el cumplimiento efectivo de las

declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos federales, a través de medios de comunicación electrónica.

¹⁸⁵ Si bien es un gran avance en este tema, advertimos una ineficaz reserva respecto de la publicitación de la situación patrimonial, al establecer la autorización previa y específica del agente del Estado, respecto de la información contenida en la misma, dejando con esta condicionante al arbitrio o potestad de este el conocimiento público de su patrimonio.

¹⁸⁶ *“Se considera que debió extenderse el valor de prueba documental pública (respecto de las declaraciones de situación patrimonial) a todos los procedimientos de carácter jurisdiccional que puedan derivar de la aplicación de la LFRASP (civil, administrativo, laboral, etc.) y no sólo restringirlo a los procedimientos penales, puesto que en la forma en que queda redactado este párrafo, hace entender que para los procedimientos que no sean penales, dichas declaraciones no tendrán el valor de documentales públicas, en evidente detrimento del alcance, valor y eficacia probatoria de la misma”.* Herrera Pérez, Alberto, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, análisis dogmático*, op. cit., pp. 74 y 75.

sanciones administrativas impuestas (Art. 40, párrafo quinto), las dependencias y entidades invariablemente debían obtener la constancia de no inhabilitación de quienes pretendían ingresar al servicio público previamente a su nombramiento o contratación.

Se fija plazo de hasta tres años posteriores a la conclusión del empleo, cargo o comisión para la disponibilidad de la información relativa a la situación patrimonial del servidor público¹⁸⁷.

Se especifican aspectos procedimentales (investigación o auditorías) en los casos de la existencia de elementos o datos suficientes sobre el patrimonio de un servidor público con ingresos notoriamente superiores a los derivados de su actividad funcional (Arts. 41 y 42).

Se prevé la facultad de la SECODAM y las contralorías internas o, en su caso, del área jurídica para presentar denuncias ante el Ministerio Público con el fin de exigir probables responsabilidades de tipo penal.

Las investigaciones o auditorías derivadas de la verificación de la evolución del patrimonio de los agentes estatales se podían instrumentar durante el tiempo del desempeño del empleo, cargo o comisión y hasta tres años después de haberlo concluido.

A fin de fortalecer la investigación de conductas indebidas del servidor público se impone la obligación a las dependencias, entidades e instituciones públicas de proporcionar a la Secretaría, la información fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro tipo, relacionada con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos, para verificar por parte de esta autoridad la evolución del patrimonio de los agentes estatales.

Con objeto de lograr una verificación integral del patrimonio de los servidores públicos, posibilitando detectar e investigar actos ilegales e imponer las

¹⁸⁷ Un término muy breve si atendemos a la existencia de delitos de servidores públicos cuyo plazo de prescripción alcanza los doce años (el caso del peculado o el cohecho), en tanto la información almacenada en el registro de servidores públicos (importante para una investigación ministerial), al constituirse como prueba, estaba disponible únicamente por tres años.

“¿Debe entonces entenderse que, una vez transcurrido el plazo mencionado, la información sobre la situación patrimonial deja de tener efectos? ¿O se refiere a que la información, contando con la autorización del servidor público puede sólo ser consultada dentro de dicho plazo? Esta falta de claridad, por su importancia, requiere de una reforma específica para poder precisar los alcances de la normatividad.” Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público*, op. cit., p. 455.

sanciones legales procedentes, se incluye una excepción al secreto bancario al facultar a los secretarios o subsecretarios de la SECODAM para solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la información bancaria correspondiente (Art. 43).

Se consideran para efectos penales (fundamentalmente para el delito de enriquecimiento ilícito) los bienes adquiridos por los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los recibidos o de los que dispongan su cónyuge, concubina o concubinario (estos dos últimos se adicionan) y sus dependientes económicos directos, salvo acreditación de obtención por sí mismos y por motivos ajenos al servidor público.

Se regula en la nueva Ley el tratamiento de los bienes o donaciones recibidos por el servidor público con valor superior a diez veces el SMGVDF dejando sin regulación los inferiores a diez salarios mínimos (en la Ley anterior podían ser recibidos por el servidor público según advierte el Artículo 88, párrafo segundo).

En la Ley derogada (Art. 45), en el caso de las cuestiones no previstas para el procedimiento disciplinario, se observan las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales; en la nueva Ley, la norma supletoria es el Código Federal de Procedimientos Civiles (Art. 47). Posiblemente esta variación de materia del Código de suplencia (de penal a civil) se origina por la idea del legislador de establecer con toda claridad el ámbito de aplicación de la Ley, siendo este la materia administrativa (de ahí su denominación *Ley de Responsabilidades Administrativas*) y evitar referirse a los aspectos penales, los cuales se rigen por sus propios ordenamientos (Código Federal de Procedimientos Penales y Código Penal Federal).

Se da creación a un Título Cuarto relativo a las acciones preventivas por parte de las dependencias y entidades para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público en el sentido de establecer, previo diagnóstico, acciones permanentes con la colaboración de los sectores social y privado, y los gobiernos estatal y municipal, para delimitar las conductas en situaciones específicas para los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Todas estas disposiciones del Título Cuarto deben considerarse afortunadas en el combate a la corrupción dentro del servicio público, pues se trata de medidas preventivas y no simplemente represivas. Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público*, op. cit., p. 457.

La alta importancia de la ética pública la reconoce el legislador federal al obligar a los entes del Estado a emitir un código de ética¹⁸⁹ y establecer acciones permanentes para delimitar las conductas a observar por parte de los agentes del Estado, encaminándolos a una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad¹⁹⁰.

Oscar Diego señala:

Una deliberación exhaustiva en relación tanto a la manera de frenar actitudes antiéticas en el ámbito público como a la recuperación de la confianza del ciudadano conduce a la idea de que no es a través de controles externos a los individuos que realizan la función pública como se impide que estos cometan actos indebidos, sino que es a través de la sensibilización, del desarrollo de la conciencia así como del establecimiento de principios internos en las personas como se podrá evitar la realización de actos contrarios a la ética. Pretender someter a los hombres por la fuerza del poder o de la ley con controles externos no es el mejor camino.

Todo gobierno, para mantener una eficiente administración, debe contar con individuos íntegros. Y es aquí donde la ética cobra importancia al seleccionar los perfiles, formar y reiterar a los servidores públicos la necesidad de hacer bien sus tareas y actuar con responsabilidad. Por el sólo hecho de llevar a cabo una acción con responsabilidad y hacerla bien ya se está cum-

¹⁸⁹ En el DOF del 20 de agosto de 2015 se publicó el Acuerdo relativo a la emisión del Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública y los Lineamientos Generales para propiciar la Integridad de los Servidores Públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento civil a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés.

¹⁹⁰ *“Reforzar una cultura de integridad en el sector público requiere definir valores comunes a ser adoptados por todos los servidores públicos y elaborar normas concretas de conducta a ser aplicadas en su trabajo diario. Los códigos de conducta son instrumentos de política esenciales, aunque no únicos, para establecer y comunicar valores de integridad en el sector público, tales como imparcialidad, legalidad, transparencia, honestidad y profesionalismo. Sin embargo, mantener los valores de integridad es una responsabilidad compartida entre todos los miembros de la sociedad, no sólo del gobierno, y es importante que el sector privado, la sociedad civil y los individuos reconozcan su papel clave en el respeto a la integridad pública en sus interacciones con el sector público. Como tal, los gobiernos deben trabajar para crear conciencia en la sociedad acerca de los beneficios de integridad pública y reducir la tolerancia a la violación de sus normas. También es considerada una buena práctica, en países de la OCDE, el involucrar al sector privado y a la sociedad civil mediante consultas, por ejemplo, acerca de los beneficios complementarios que pueden resultar al mantenerse la integridad en negocios y actividades sin fines de lucro”.* Herrera Montes, Eduardo Alberto et al., *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Análisis crítico*. Edición privada, México, 2018, p. 41.

pliendo con los preceptos éticos. Sin embargo, esta premisa, por sencilla que parezca, es difícil de alcanzar por muchos de los que participan en el ámbito público. La ética es el mínimo exigible para asegurar una honestidad y una responsabilidad en el empleo público¹⁹¹.

Deroga esta Ley los Títulos Primero y Tercero (referidos a responsabilidades administrativas), Cuarto (Registro Patrimonial de los Servidores Públicos), permaneciendo vigente el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos¹⁹² (siendo esta actualmente la norma a aplicar en los casos de juicio político y declaración de procedencia)¹⁹³.

VI. LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS¹⁹⁴

El eficaz combate a la corrupción institucional constituye una impostergable tarea del Estado mexicano. Los casos de agentes estatales enriquecidos por el ilegal ejercicio del servicio público, generó en la sociedad una justificada indignación y reclamo que debía ser escuchado por todos los órganos y órdenes de gobierno.

De conformidad con el Índice de Percepción de la Corrupción 2021, para ese año nuestro país ocupó la posición 124 de 180 países evaluados y un puntaje de 31/100¹⁹⁵ según la organización *Transparency International*.

¹⁹¹ Diego Bautista, Óscar, *Ética y política: valores para un buen gobierno* [en línea 10 de diciembre de 2021], <http://eprints.ucm.es/6972/1/art-%C3%A9ticaypolitica-TI.pdf>.

¹⁹² DOF del 31 de diciembre de 1982.

¹⁹³ Establece el Artículo Primero transitorio de esta Ley, en su párrafo segundo, la obligatoriedad de las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las cuales seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal: “... la materia relativa a las responsabilidades de los servidores públicos del poder judicial del Distrito Federal se encuentra reservada exclusivamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no siendo posible para el Congreso de la Unión, por impedimento constitucional legislar en lo relativo a los servidores públicos del poder judicial del Distrito Federal. En este orden de ideas, es posible que exista una invasión de esferas competenciales por parte del Congreso de la Unión respecto de las facultades conferidas constitucionalmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al pretender aplicarse a los servidores públicos del poder judicial del Distrito Federal el contenido de la LFRSP; en razón a que la materia de responsabilidades de los servidores públicos del poder judicial local (Distrito Federal) se encuentra reservada constitucionalmente a la citada Asamblea” [DOF del 22 de agosto de 1996]. Herrera Pérez, Alberto, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, análisis dogmático*, op. cit., pp. 87 y 88.

¹⁹⁴ DOF del 18 de julio de 2016.

¹⁹⁵ El índice clasificatorio de 180 países y territorios según los niveles percibidos de corrupción en el sector público de acuerdo a expertos y empresarios, utiliza una escala de 0 a 100, donde 0 es altamente corrupto y 100 es muy limpio. Más de dos tercios de los países puntúan por debajo de 50 en el IPC de este año, con un puntaje promedio de solo 43. Revela este documento

En el mes de diciembre de 2021 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) publicó las estadísticas a propósito del Día Internacional contra la Corrupción¹⁹⁶, donde destacan:

- En 2019, 15.7% de las personas adultas en contacto con servidores públicos fueron víctimas de corrupción;
- De acuerdo con esta estadística, el 54.6% de las personas de 15 años o más reconoció a la corrupción como uno de los tres problemas más importante enfrentados por el país en 2020;
- En el país, la prevalencia de corrupción mantiene una tendencia creciente de 2013 a 2019, al pasar de 12 a casi 16 víctimas de corrupción por cada 100 habitantes;
- Durante 2019, las administraciones públicas del orden federal y estatal recibieron 105 298 denuncias por incumplimiento de obligaciones lo cual representó 2.5 asuntos por cada 100 servidoras y servidores públicos.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), para 2021 México sigue siendo el país peor evaluado en términos de corrupción de los treinta y ocho miembros integrantes de esta organización internacional¹⁹⁷.

Nada nuevo es el tema de la corrupción y su tratamiento, en tiempos pasados nuestro país suscribió diversos instrumentos internacionales: Convención Interamericana contra la Corrupción (Organización de Estados Americanos, 1996); Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE (1997); Convención de la Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o Convención de

el continuo fracaso de la mayoría de los países para controlar significativamente la corrupción, lo cual contribuye a una crisis en la democracia en todo el mundo. Si bien hay excepciones, los datos muestran que, a pesar de algunos avances, la mayoría de los países no logran incursiones serias contra la corrupción. Transparency International, Índice de Percepción de la Corrupción 2020 [en línea 2 de julio de 2022], <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/mex>.

¹⁹⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas a propósito del día internacional contra la corrupción*, México, 2020 [en línea 2 de junio de 2022, 22:24], https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_Corrupcion2021.pdf.

¹⁹⁷ "México, el peor evaluado" [en línea 28 de octubre de 2022], <https://www.forbes.com.mx/noticias-mexico-el-peor-evaluado-en-corrupcion-de-los-38-paises-que-integran-la-ocde/>.

En una vergonzosa recomendación la OCDE le pide al gobierno de México leer más la prensa para enterarse de la corrupción en nuestro país: [en línea 26 de octubre de 2022], <https://expansion.mx/nacional/2018/10/19/la-ocde-recomienda-a-mexico-leer-mas-la-prensa-para-enterarse-de-la-corrupcion>.

Palermo (2000); Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004); Programa Anticorrupción de la OCDE para América Latina (2007), etc.¹⁹⁸.

Fue necesaria para aumentar y robustecer la credibilidad del Estado mexicano una profunda reforma al sistema de responsabilidades de los servidores públicos, no sólo en el ámbito penal, sino fundamentalmente en sede administrativa, al constituir el combate a la corrupción una acción fundamental para alcanzar altos estándares de integridad en el ejercicio del servicio público.

En el año 2015 la sociedad civil mexicana, encabezada por organizaciones no gubernamentales reacciona ante este tema de manera responsable, propositiva e inclusiva y promueve la conocida como Ley 3 de 3 contra la corrupción¹⁹⁹, presentando concomitantemente una iniciativa ciudadana²⁰⁰ de Ley General de Responsabilidades Administrativas la cual contribuyó en alto grado en la redacción de la finalmente aprobada por el Congreso de la Unión de homónimo nombre.

Bajo estos escenarios, en ese año, el poder revisor de la Constitución reformó (DOF del 27 de mayo de 2015), entre otros, el Artículo 113, el cual da origen al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) siendo sus ejes fundamentales: prevención, investigación, detección, vigilancia, sanción, control, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Uno de los productos normativos de las reformas a nuestro código fundamental fue la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) la cual tiene por objeto establecer:

- La distribución de competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos;
- Sus principios y obligaciones;
- Las faltas administrativas;
- Las sanciones aplicables por los actos u omisiones de servidores públicos y las correspondientes a los particulares vinculados con faltas administrativas graves;

¹⁹⁸ Herrera Montes, Eduardo Alberto *et al.*, *op. cit.*, p. 25.

¹⁹⁹ Esta iniciativa pretendía obligar a los servidores públicos de cierto nivel jerárquico a presentar y hacer públicas sus declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal.

²⁰⁰ La iniciativa ciudadana es el mecanismo de participación por el cual se concede a los ciudadanos la facultad o derecho para presentar propuestas de ley ante los órganos legislativos. También es conocida como Iniciativa Popular y se le considera como un mecanismo de la democracia directa: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=251>.

- Los procedimientos para su aplicación; y
- Las autoridades facultadas para tal efecto.

Dentro de esta Ley se encuentran, además, otros objetivos específicos relativos a la:

- Determinación de mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas; y
- Creación de las bases para establecer en todo ente público políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

Se estableció, asimismo, dentro de esta reforma constitucional la reserva de competencia legislativa en materia de responsabilidades administrativas para el Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto por el Artículo 73, fracción XXIX-V de la Constitución Federal, la cual confiere a este cuerpo colegiado una amplia facultad para distribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno en este tema.

Insertar los aspectos relativos a responsabilidades de los servidores públicos en una ley general, de jerarquía normativa superior a las leyes federales y locales²⁰¹, permite evitar la dispersión normativa generada por un orden jurídico

²⁰¹ Registro digital 2008026, Tesis IV.2o.A.2 CS, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, t. IV, p. 3035.

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. NO SE TRANSGREDE ESE PRINCIPIO CUANDO SE ORIGINE UN CONFLICTO ENTRE LEYES FEDERALES Y LOCALES POR UNA APARENTE CONTRADICCIÓN ENTRE ELLAS, TRATÁNDOSE DE FACULTADES CONCURRENTES.

De conformidad con lo sostenido por la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 3a./J. 10/91, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VII, marzo de 1991, página 56, de rubro: "LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN.", el Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece relación de jerarquía entre legislaciones federales y locales, y cuando se está ante una aparente contradicción entre ellas, *esta debe resolverse atendiendo a qué órgano es competente para expedir el ordenamiento*, de acuerdo con el sistema de competencia que nuestra Carta Magna dispone en su Artículo 124; y en concordancia con lo determinado por el Pleno del referido Máximo Tribunal en la jurisprudencia P/J. 142/2001, difundida en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, enero de 2002, p. 1042, de rubro: FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES, en el sentido de que en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, y que será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes mediante una ley general, se concluye que no se transgrede el principio de supremacía constitucional consagrado en el Artículo 133 de la Constitución Federal, cuando se origine un conflicto entre una ley federal y una ley local, tratándose de facultades que se ejercen simul-

complejo y falta de claridad, lo cual se traduce de manera inexorable en un caldo de cultivo para la corrupción e impunidad institucionales; en otras palabras, la existencia de procedimientos únicos fortalece al Sistema Nacional Anticorrupción al homologar las reglas procesales en todo el país, la corrupción se aprovecha de la fragmentación y dispersión de los órganos reguladores y de supervisión así como del enorme entramado de normatividad jurídico-legal permisivo de la existencia de lagunas jurídicas convirtiendo en ineficaz la disuasión e investigación de los hechos de corrupción.

táneamente por las entidades federativas y la Federación, respecto de una misma materia y que, en una ley general emitida por el Congreso de la Unión se determine la forma y términos de la participación de esos entes, toda vez que dicho principio se vulneraría en caso de que la ley federal o la local contradijeran las disposiciones de aquélla en cuanto a la competencia concurrente, *por el grado superior que tiene sobre las leyes secundarias referidas conforme al precepto constitucional aludido*, mas no porque estas pudieran contener normas que se contradigan entre sí, dado que el Artículo 133 constitucional no establece relación de supra o subordinación entre las legislaciones federales y locales y, consecuentemente, se encuentran en un plano de igualdad.

Tesis IV.2o.A.1 CS, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. IV noviembre de 2014, p. 3037: SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. NO SE TRANSGREDE ESE PRINCIPIO CUANDO SE ORIGINE UN CONFLICTO ENTRE LEYES FEDERALES Y LOCALES POR UNA APARENTE CONTRADICCIÓN ENTRE ESTAS.

Conforme a lo sostenido por la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 3a./J. 10/91, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VII, marzo de 1991, página 56, de rubro: "LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN.," el Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece relación de jerarquía entre legislaciones federales y locales, y cuando se está ante una aparente contradicción entre ellas, ésta debe resolverse atendiendo a qué órgano es competente para expedir el ordenamiento, de acuerdo con el sistema de competencia que nuestra Carta Magna dispone en su Artículo 124. En ese contexto, en razón de que el Artículo 133 constitucional no prevé relación de jerarquía entre legislaciones federales y locales, pues las leyes a las que hace referencia y que constituyen la "Ley Suprema" son la Constitución, los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, y las leyes generales del Congreso de la Unión, no se transgrede el principio de supremacía constitucional establecido por dicho precepto cuando se origine un conflicto entre las mencionadas normas por una aparente contradicción entre éstas, toda vez que las legislaciones locales emanan exclusivamente del ejercicio del poder soberano de los Estados de la Unión que, en cuanto a sus regímenes interiores, les es propio, de conformidad con los postulados de los Artículos 40 y 41 de la Norma Fundamental, relativos a la autonomía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local. Por lo cual, cuando se haga el planteamiento de una aparente contradicción entre leyes federales y locales, *debe resolverse atendiendo a qué órgano es competente para su expedición*, de conformidad con el sistema de competencia señalado por el Artículo 124 citado, el cual indica que las facultades que no están expresamente concedidas por dicha Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Bajo estas consideraciones pretendió esta Ley, atendiendo a su naturaleza *general* (incidir en todos los órdenes de gobierno²⁰²), unificar los procedimientos disciplinarios y sancionatorios en el territorio nacional extendiendo su aplicación a los órdenes de gobierno del Estado: federal, estatal y municipal.

Por lo anterior, en la Segunda Sesión Ordinaria del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción²⁰³, celebrada el 3 de julio de 2017, se dictó el acuerdo ACT.CC-SNA/03/07/2017.05 en el cual se acordó y aprobó la emisión de un pronunciamiento no vinculante sobre la aplicabilidad de la Ley General de Responsabilidades Administrativas para todo el país, conminando a las entidades federativas a retomar esta Ley en los términos establecidos, con respeto a su soberanía, *a no emitir leyes locales en materia de responsabilidades administrativas* a fin de evitar la generación de antinomias con esta norma general²⁰⁴.

No obstante, diversos Estados federados expidieron su Ley de responsabilidades administrativas: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chia-

²⁰² Tesis P.VII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 5: LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el Artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el Artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, *de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales*.

²⁰³ Este Comité tiene como función principal ser la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, teniendo bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción (Artículo 8o. de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción).

²⁰⁴ "Las responsabilidades administrativas de todos los servidores públicos sólo serán las que se establecen en la LGRA, de tal manera que ni el legislador federal ni el legislador de las entidades federativas podrán establecer en alguna otra Ley, federal o local, alguna otra responsabilidad administrativa". Chávez Sánchez, José Gerardo, *Comentarios a la Ley General de Responsabilidades Administrativas*, México, Flores, 2017, p. 3.

pas, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y la Ciudad de México.

Dentro de los aspectos relevantes de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para efecto de nuestra investigación destacamos los siguientes.

Se instituye como objeto de esta Ley establecer los principios y obligaciones rectores de la actuación de los servidores públicos; los sujetos a quienes resulta aplicable; las faltas administrativas graves y no graves, las sanciones, procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes.

Se reconocen como sujetos de aplicación normativa los servidores públicos, los ex servidores públicos y los particulares vinculados con faltas administrativas graves, con lo cual se apertura el espectro de aplicación de la Ley a nuevos sujetos, el caso de los particulares, que no obstante incidir en las conductas indebidas del servidor público habían permanecido al margen de la ley.

Retoma el legislador el tema relativo a la ética pública en la actuación de los agentes del Estado a fin de orientar su ejercicio funcional hacia una conducta digna respondiente a las necesidades de la sociedad y orientadora de su desempeño²⁰⁵.

Se insta una importante obligación para los entes públicos de establecer y mantener condiciones estructurales (creación de unidades u órganos administrativos) y normativas (disposiciones generales, reglamentos, lineamientos, estatutos, circulares, etc.) para permitir el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público (Art. 6o.).

Se fijan los principios (Art. 7o.) bajo los cuales debe normar su actuación el servidor público (disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia)²⁰⁶.

²⁰⁵ Observemos la constante preocupación del legislador en el tema de la ética pública presente ya en la Ley de responsabilidades de 2002 (Art. 49), ordenando en la norma vigente la observancia del Código de Ética por parte de los servidores públicos (Art. 16). En el DOF del 5 de febrero de 2019 se publicó el Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal.

²⁰⁶ La CPEUM, en su Artículo 109, fracción III ordena la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones afectantes de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia observables en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, no obstante, la LGRA adiciona más principios de los establecidos por la propia Constitución, los cuales podrían considerarse inconstitucionales al momento de su aplicación, al ser estos la fuente de imposición de la sanción administrativa.

A efecto de observar lo previsto en la fracción XXIX-V del Artículo 73 de la Constitución se precisa el perímetro competencial correspondiente a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, estableciendo la concurrencia de la Federación y las entidades federativas respecto del cumplimiento del objeto y objetivos de esta Ley (Art. 8o.)²⁰⁷.

A partir de esta facultad y considerando lo previsto por las fracciones XXIV y XXIX- H del Artículo 73, así como los Artículos 79, 109, 116 y 122 constitucionales, se determina el régimen competencial de la norma, precisando las autoridades facultadas para aplicarla en el ámbito de su competencia: Secretaría de la Función Pública o sus homólogos en los Estados federados; OIC (Órgano Interno de Control²⁰⁸) o sus homólogos locales, Auditoría Superior de la Federación (ASF), así como las entidades de fiscalización locales, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y sus homólogos locales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, los poderes judiciales de los Estados, y sus respectivos consejos, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado. Advirtamos como el espectro de aplicación de esta norma se extiende prácticamente a todos los entes del Estado y órdenes de gobierno.

Dentro de las novedades destacables, distingue la norma entre autoridad investigadora, sustanciadora y resolutoria (en el caso de las dos primeras con la finalidad de preservar una autonomía e independencia entre estas), dando fin a un procedimiento disciplinario inequitativo e injusto en el cual un solo órgano en sede administrativa investigaba, sustanciaba y resolvía convirtiéndose en juez y parte; al amparo de esta ley se modifica esta circunstancia al ser actualmente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa²⁰⁹ (o su homólogo a nivel local) el órgano sancionador (por el momento únicamente para faltas administrativas graves).

²⁰⁷ Las facultades concurrentes implican para las entidades federativas, incluso la Ciudad de México, los Municipios y la Federación, poder actuar respecto de una misma materia, el Congreso de la Unión es el órgano constitucionalmente facultado para determinar la forma y términos de la participación de dichos entes mediante una ley general, siendo en el presente caso la LGRA.

²⁰⁸ Comprende a todos los órganos de esta naturaleza insertos en cualquiera de los Poderes de la Unión, inclusive los establecidos en los órganos constitucionales autónomos (Art. 3o., fracción XXI de la LGRA).

²⁰⁹ Órgano jurisdiccional legalmente facultado para imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y faltas de particulares.

Se advierte una ampliación del perímetro competencial de los órganos de control interno dotándolos de facultades para prevenir la comisión de actos u omisiones posiblemente constitutivas de responsabilidades administrativas (advierte el legislador la importancia de encaminar las acciones a una política de prevención y no necesariamente sancionatoria); se les dota de atribuciones para revisar el ingreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales así como de los recursos públicos locales ²¹⁰ facultándolos para presentar denuncias ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción²¹¹.

Se otorgan facultades a la ASF y órganos locales para investigar y sustanciar el procedimiento por faltas administrativas graves, en tanto las faltas no graves detectadas en el ejercicio de sus atribuciones son turnadas a los OIC correspondientes.

Reitera la ley la autonomía de los procedimientos según su naturaleza y vía procesal retomando lo previsto por el Artículo 109, fracción IV constitucional.

Se establece, con indudable acierto, para abatir la mayor cantidad de obstáculos posibles, así como alentar la participación ciudadana, la obligación de las autoridades investigadoras de establecer áreas de fácil acceso para la presentación de denuncias (inclusive de carácter anónimo) por presuntas faltas administrativas acercando a la sociedad la posibilidad de ejercer el control ciudadano sobre la actividad de los agentes del Estado.

Se crea un Título Segundo correspondiente a los mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas, advirtiéndose la preocupación del legislador en la prevención de la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción al facultar a las secretarías y a los OIC para implementar acciones de orientación del criterio a seguir por los servidores públicos en situaciones específicas durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción (Art. 15). Lo anterior se considera un gran avance en la política de prevención y apoyo al ejercicio funcional del servidor público.

²¹⁰ La Constitución otorga facultades a la Auditoría Superior de la Federación respecto de la fiscalización de recursos públicos federales (Art. 79, fracción I), por tanto, la coordinación entre los OIC y este Órgano del Poder Legislativo debe ser eficaz para evitar la duplicidad o interferencia funcional.

²¹¹ Ver Herrera Pérez, Alberto, "Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción", *Revista Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 34, 2016, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 6.

Relevante la determinación de privilegiar el reclutamiento de los integrantes del OIC seleccionando los mejores candidatos para ocupar los puestos mediante procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. Esta innovación de la Ley es sumamente acertada con la finalidad de enlistar para un área tan sensible el mejor material humano (Art. 20). Para nadie es ajeno el nombramiento recaído en múltiples ocasiones en servidores públicos inexpertos e indoctos de serios que ocasionan serios perjuicios a la fiscalización de la actividad pública. Profesionalizar los cuadros de servidores públicos es avanzar un paso adelante en el combate a la corrupción.

Dentro de esta línea de prevención dictada por la Ley y con la idea de generar contrapesos y la participación ciudadana, se faculta a la SFP para suscribir convenios de colaboración con las personas física o morales participantes de las contrataciones públicas, a fin de orientarlas en el establecimiento de mecanismos de autorregulación incluyendo la instrumentación de controles internos y un programa de integridad para asegurar el desarrollo de una cultura ética y la inhibición de conductas irregulares.

Se prevé en esta norma (Arts. 24 y 25) la sanción de las personas morales por actos realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación y pretendan obtener beneficios indebidos para estos entes jurídicos, en la determinación de las responsabilidades de estos últimos se tomará en consideración si cuentan con una política de integridad.

Se establece dentro de los instrumentos de rendición de cuentas el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y la constancia de presentación de declaración fiscal²¹², previendo su almacenamiento en la Plataforma Digital Nacional²¹³ la cual contendrá la información relacionada con las funciones del Sistema Nacional Anticorrupción generada por los entes públicos facultados

²¹² En este Sistema se inscribirán los datos públicos de los agentes estatales obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses, así como la constancia sobre la presentación de la declaración anual de impuestos.

²¹³ Recordemos: la Plataforma Digital Nacional es un sistema informático integrante y conectivo de los diversos sistemas poseedores de datos de información relativos a las declaraciones fiscales y patrimoniales de los servidores públicos, procedimientos de contratación pública, sanciones a servidores públicos y particulares, denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como los procesos de auditoría, fiscalización e información pública de contrataciones.

para la fiscalización y control de recursos públicos, así como la prevención, control, detección, sanción y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Igualmente, en este Sistema se inscriben los datos públicos de los agentes del Estado obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses, así como la constancia sobre la presentación de la declaración anual de impuestos.

En el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados se inscriben y se harán públicas las constancias de sanciones o inhabilitación dictadas en contra de los servidores públicos o particulares sancionados por actos vinculados con faltas graves, con lo cual la sociedad permanece informada de los transgresores de los principios constitucionales obligados a cumplir y de su falta de lealtad institucional. Resulta adecuado y oportuno el conocimiento generalizado del actuar corrupto de los empleados estatales, la sociedad está interesada en conocer los actos lesivos al ejercicio funcional incidentes en la vida y desarrollo del país y por ende en su comunidad o núcleo social.

Con el fin de fortalecer los mecanismos generales de prevención los entes públicos, previo al nombramiento, designación o contratación de quienes pretenden ingresar al servicio público, deben consultar este Sistema para verificar la existencia de inhabilitaciones, medida de gran alcance y seguridad institucional a fin de evitar la contratación de personal desleal o falta de probidad; pudiera considerarse esta medida muy severa y hasta lesiva de los derechos humanos, sin embargo, el Estado, al ser el legítimo representante de una población, está obligado a allegarse para la prestación de los servicios públicos del mejor material humano encargado de ejercer una función vital en un Estado de derecho.

En la Ley anterior se preveía la obligación de los entes públicos de obtener la constancia de no inhabilitación de quienes pretendían ingresar al servicio público (Art. 40); en la nueva se establece la obligada consulta para los entes públicos del Sistema Nacional de Servidores Públicos Sancionados a fin de verificar la existencia de sanciones previamente al nombramiento, designación o contratación²¹⁴ (Art. 27).

²¹⁴ Dentro de los sistemas integrantes de la Plataforma Digital Nacional existe el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados (Art. 49 de la LGSNA).

La información contenida, dice la Ley, en las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros afectantes de la vida privada o los datos personales²¹⁵.

Para efecto de mantener una permanente vigilancia y control de las declaraciones patrimoniales se faculta a la SFP y a los OIC a realizar verificaciones aleatorias de las mismas (Art. 30). Desde su instauración en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados (DOF del 21 de febrero de 1940), la entonces declaración de bienes se constituyó como un eficaz instrumento de rendición de cuentas y transparencia; al establecerse actualmente en la Ley vigente su comprobación se contribuye de una manera importante a alcanzar un eficaz y directo control sobre el patrimonio de los agentes del Estado.

Una innovación en esta Ley es la obligación de todos los servidores públicos de los poderes de los tres órdenes de gobierno (sin considerar rango jerárquico²¹⁶) de presentar su declaración de situación patrimonial y de intereses²¹⁷ (la Ley de responsabilidades de 2002 únicamente señalaba a determinados servidores públicos²¹⁸ atendiendo a su jerarquía o función, según leemos de su Artículo 36) y en algunos casos la presentación de la declaración fiscal anual.

Se reiteran los tiempos de presentación de la declaración de situación patrimonial, la no presentación de la declaración de inicio o modificación dentro del plazo de treinta días origina la cesación de los efectos del nombramiento o contrato (en la

²¹⁵ La gran diferencia con la regulación anterior de las declaraciones patrimoniales (antes de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción) radica en la publicidad de estas, la cual dependía de la voluntad del servidor público, en el Artículo 29 de la LGRA vigente, la naturaleza de la información es pública, por tanto, su publicitación deja de depender de la voluntad del agente estatal. Así, toda la información patrimonial y de intereses no lesiva a la vida privada o a los datos personales debe ser publicada.

²¹⁶ En el DOF del 16 de noviembre de 2018 la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción publicó el Acuerdo del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción por el cual emite el formato de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses y expide las normas e instructivo para su llenado y presentación.

²¹⁷ Creemos esto un error, la capacidad de las secretarías o de los OCI se verá rebasada ante este exceso de la Ley, debe ponerse especial énfasis en aquellos puestos identificados como de alto riesgo operativo para la Administración Pública y su adecuada marcha y no en aquellos intrascendentes para el ejercicio funcional de los entes públicos (desde el punto de vista lesivo).

²¹⁸ La CPEUM en su Artículo 108 establece la obligación de los servidores públicos de presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes en los términos determinados por la Ley.

Ley abrogada, la no presentación de la inicial dentro de sesenta días posteriores a la toma de posesión del cargo originaba una suspensión de quince días). En el caso de la declaración de conclusión, la sanción por no presentación se establece un parámetro de tres meses a un año (la Ley anterior fijaba únicamente un año).

La no presentación en los plazos respectivos de las declaraciones de inicio, modificación o conclusión iniciará de inmediato la investigación por presunta responsabilidad por la comisión de faltas administrativas (Art. 33).

Se reserva exclusivamente el medio electrónico para la presentación de la declaración de situación patrimonial (en la Ley anterior se establecía aún el formato impreso)²¹⁹. Se aclara el caso de los municipios carentes de tecnologías de la información y comunicación, quienes podrán emplear formatos impresos (Art. 34).

Se confiere a la SFP y a los OIC (atribución no prevista expresamente para estos en la Ley abrogada) la facultad de llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar las declaraciones y la evolución patrimonial de los agentes del Estado (Art. 36).

Cuando la declaración de situación patrimonial refleja un incremento en el patrimonio del servidor público no explicable o justificable de acuerdo a la remuneración correspondiente, la SFP y los OIC solicitarán al declarante una aclaración y, en caso de no justificarse, en su caso, formularán la denuncia respectiva ante el Ministerio Público.

Se obliga al servidor público (Art. 38) a proporcionar a la SFP y a los OIC la información requerida para verificar su evolución patrimonial, incluyendo la de sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos (obligación no prevista en la Ley anterior²²⁰). La Ley abrogada asignaba esta obligación

²¹⁹ En el DOF del 22 de febrero de 2019 se publicó el Acuerdo respecto de los formatos a utilizar para la presentación de las declaraciones de situación patrimonial.

²²⁰ Un exceso de la Ley, permitir la invasión de esferas de privacidad al exigir al servidor público, sin solicitar el consentimiento, la entrega de información de carácter privado propiedad de terceros (se confiere al agente del Estado el simulado carácter de "dueño" de la información propiedad de su cónyuge, concubina, concubinario o de terceros y por lo tanto la falsa idea de tener el derecho de su libre disposición). La entrega de este tipo de información debe ser solicitada o requerida formal y legalmente por el órgano de control o la autoridad correspondiente y no por el servidor público. Recordemos el contenido del Artículo 16 constitucional: "*Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento*"; obligar al servidor público (sin el carácter de autoridad para estos

a las dependencias, entidades e instituciones públicas (Art. 43), debió permanecer esta última disposición pues diversos datos o informes si bien pertenecen o son del conocimiento del agente estatal es muy posible se encuentren en poder de oficinas públicas y no del servidor público (el caso de las actas del estado civil, movimientos bancarios o, inclusive, información fiscal, inmobiliaria o bursátil).

Establecía la anterior Ley (Art. 44) para efectos de responsabilidades y de la legislación penal el cómputo entre los bienes adquiridos por los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los recibidos o los disponibles por su cónyuge, concubina o concubinario y sus dependientes económicos directos, salvo su acreditación de haber sido obtenidos por sí mismos y *por motivos ajenos al servidor público*, esta última prevención desaparece en la nueva Ley (Art. 39); consideramos incorrecta y grave esta supresión que eventualmente dejaría sin punir diversos supuestos, piénsese en el caso de la esposa del servidor público adquirente de un bien mueble o inmueble con sus propios medios económicos, pero utilizando información privilegiada proporcionada por su esposo (servidor público) la cual le confiere ventajas indebidas para la adquisición.

En la Ley abrogada la recepción no solicitada de un bien o donación cuyo valor excediera de diez veces al SMGDVDF debía informarse y ponerse a disposición de la SECODAM. En la vigente (Art. 40), el servidor público receptor de un bien *por parte de un particular* (creemos un error señalar únicamente a los particulares al dejarse fuera como sujeto activo a otro servidor público oferente de algún bien, la Ley anterior decía *de una misma persona*) de manera gratuita o recibir la transmisión de la propiedad o el ofrecimiento para el uso de cualquier bien, *con motivo de*

efectos) a proporcionar información privada propiedad de terceros con los que sostenga una relación de algún tipo es un acto violatorio del contenido del derecho humano a la privacidad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo Directo en Revisión 2044/2008 sostuvo:

"... las personas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad—para el desarrollo de su autonomía y libertad—. A un nivel más concreto, la misma idea puede describirse apelando al derecho de las personas a mantener fuera del conocimiento de los demás (o, a veces, dentro del círculo de la familia y de los amigos más próximos) ciertas manifestaciones o dimensiones de su existencia (conducta, datos, información, objetos), al derecho a que los demás no se inmiscuyan en ellas sin su expreso consentimiento"

<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2022-02/ADR%202044-2008.pdf>.

*sus funciones*²²¹ (esto es, si se le ofrece al servidor público un bien pero no con motivos del ejercicio de sus funciones sí puede recibirlo), debe informarse de manera inmediata a la SFP y a los OIC²²². En el caso de recepción de bienes, la Ley en vigor establece la puesta a disposición de las autoridades competentes en materia de administración y enajenación de bienes públicos²²³.

Se dota de facultades a la SFP y a los OIC para presentar denuncias ante el Ministerio Público y constituirse como coadyuvantes (Arts. 41 y 42).

Dentro del ejercicio funcional de los servidores públicos, las áreas donde puede existir un alto riesgo operativo y por lo tanto ser más susceptibles de corrupción son significativamente las encargadas de las contrataciones públicas²²⁴, bajo esta lógica, el legislador incluyó en la Plataforma Digital Nacional un sistema relativo a la inscripción de los nombres y adscripciones de los agentes del Estado intervinientes en procedimientos de contrataciones públicas (tramitación, atención y resolución para la adjudicación de un contrato, otorgamiento de una concesión, licencia, permiso o autorización y sus prórrogas, así como la enajenación de bienes muebles y los dictaminadores en materia de avalúos)²²⁵, esta información debe estar disponible para todo público a través de un portal de Internet (Art. 43).

Se dota a los OIC y a la SFP con la facultad de supervisar la ejecución de los procedimientos de contratación pública para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales (Art. 45).

Se inserta un apartado especial (Sección Sexta del Capítulo Tercero del Título Segundo) relativo a la presentación de la declaración de intereses, a la cual se

²²¹ Pareciera una especie del delito de cohecho. Ver Herrera Pérez, Alberto, *Delitos cometidos por servidores públicos*, op. cit., p. 220.

²²² Consideramos que la redacción de la Ley abrogada (Art. 45) cubría todas las hipótesis de comisión y no dejaba margen a interpretaciones que permitieran eludir la aplicación o finalidad de esta restricción.

²²³ La autoridad competente es el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (Art. 1o. de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público).

²²⁴ Como elemento esencial en la prestación de servicios de alta calidad y dado que representa una parte importante de los presupuestos públicos y del producto interno bruto (PIB), la contratación pública de bienes y servicios es un área en la cual los gobiernos deben lograr el reto de hacer más con menos. La contratación es, además, la actividad gubernamental más vulnerable al desperdicio, el fraude y la corrupción. OCDE, *Estudio sobre la contratación pública del Instituto Mexicano del Seguro Social: Aumentar la eficiencia e integridad para una mejor asistencia médica*, OECD Publishing, 2014, p. 3.

²²⁵ Artículo 49, fracción II de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

encuentran obligados todos los servidores públicos, esta tiene por objeto informar y determinar el conjunto de intereses de aquellos a fin de detectar la posible existencia de un conflicto con el ejercicio de su función, recordemos: la existencia de un conflicto de interés supone la afectación del ejercicio funcional imparcial y objetivo en razón de intereses personales, familiares o de negocios.

La declaración de intereses debe presentarse en los mismos plazos previstos para la de situación patrimonial y le serán aplicables las mismas sanciones por incumplimiento. Esta declaración debe exhibirla el agente estatal independientemente de la presentada en los tiempos legales cuando en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión advierta la posible actualización de un conflicto de interés (Art. 48).

El Título Tercero refiere las faltas administrativas de los servidores públicos y de los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves. La regulación y desarrollo de estas faltas constituye el eje rector del esquema de responsabilidades de los servidores públicos en ejercicio de un empleo, cargo o comisión.

El concepto no grave calificador de la falta administrativa se refiere al menor radio de afectación, impacto o lesividad en la imagen institucional, la prestación del servicio público o la mínima o menor lesión en el patrimonio del ente público. La calificación de grave se reserva para la acción u omisión provocadora de un alto impacto en el ejercicio del servicio público o en el patrimonio o imagen institucionales.

Las conductas (acción u omisión) establecidas como faltas administrativas afectan la imagen de las instituciones y entorpecen la prestación del servicio público dañando por consecuencia a la sociedad en su conjunto, por tanto, la calificación de grave o no grave se corresponde al grado de daño afectante así, a mayor grado de lesividad, la falta ingresará a la clasificación de grave, en tanto menor se clasificará como no grave.

La calificación debe efectuarse en relación con la información recabada durante la etapa de investigación y sujetarse a los catálogos de faltas administrativas establecidos en la Ley²²⁶.

Una de las consecuencias de la calificación es la sede donde será seguido el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades; así, cuando la falta se califique como no grave, el procedimiento se substanciará en sede administrativa

²²⁶ Herrera Montes, Eduardo Alberto y Herrera Pérez, Alberto, "Las faltas administrativas de los servidores públicos", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 45, enero-junio de 2018, Escuela Judicial, Consejo de la Judicatura Federal, p. 332.

y, en los casos de falta grave, se incoará ante los tribunales de justicia administrativa (la competencia de estas autoridades se encuentra legalmente establecida no existiendo discrecionalidad respecto de los asuntos a conocer). De acuerdo con lo anterior, existirá una mayor imparcialidad en la imposición de sanciones al existir absoluta independencia entre las autoridades investigadoras, sustanciadoras y resolutoras²²⁷.

Una novedad en esta Ley es la inclusión de actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves (soborno, participación ilícita en procedimientos administrativos, tráfico de influencias, utilización de información falsa, obstrucción de facultades de investigación, colusión, uso indebido de recursos públicos y contratación indebida de ex-servidores públicos), pretendiéndose con lo anterior inhibir prácticas de particulares instigadoras del actuar ilegal de los servidores públicos.

La génesis de las faltas administrativas está determinada por los fines perseguidos por estas: salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, rectores del desempeño de la actividad pública, por tanto, el procedimiento disciplinario cuanto la sanción deban ser de naturaleza administrativa precisamente para preservar el correcto y adecuado ejercicio del servicio público y evitar su interrupción o deficiencia y, en su caso, prevenir un ejercicio indebido por parte del servidor público. En congruencia con lo anterior, la responsabilidad por la comisión de faltas administrativas debiera reservarse de manera exclusiva a los servidores públicos²²⁸.

En esta lógica, el particular no puede generar una responsabilidad administrativa (no es un agente del Estado obligado a observar los principios rectores de la disciplina administrativa) por tanto, la aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas no debiera en un primer momento ser aplicable a estos, posiblemente por esta razón el legislador ordinario *vinculó* los actos de particulares con las faltas administrativas graves cometidas por servidores públicos, para de esta manera *abrir* la competencia de esta Ley hacia aquellos y punir su conducta²²⁹.

²²⁷ Recordemos: en el caso de la sede administrativa existe una independencia ordenada por la Ley respecto de la autoridad investigadora y la autoridad sustanciadora.

²²⁸ Herrera Montes, Eduardo Alberto y Herrera Pérez, Alberto, "Las faltas administrativas de los servidores públicos", *op. cit.*, p. 325.

²²⁹ *Idem*.

Consideramos innecesaria (al generar confusión e inseguridad jurídicas) la inclusión de tipos administrativos de particulares en la LGRA debiendo el legislador, en una correcta y armónica arquitectura legislativa, insertar estas conductas y su sanción en otras leyes, tal y como lo hizo con la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas²³⁰, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, o bien con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y no relacionar las infracciones de particulares con conductas indebidas cuya comisión es propia o reservada a los agentes del Estado²³¹.

El aumento en el tiempo prescriptorio en la Ley en comento (siguiendo el mandato constitucional) se encamina a evitar que, por el transcurso del tiempo, se liberen los servidores públicos deshonestos y desleales de la sanción condigna.

La prescripción de la responsabilidad administrativa se fija en tres años para las faltas administrativas no graves y de siete años para las graves (se incrementa el plazo de prescripción para estas faltas por dos años más) o faltas de particulares²³², adecuándose las figuras de interrupción de la prescripción y caducidad de la instancia al nuevo procedimiento administrativo sancionador (Art. 74).

El Título Cuarto del Libro Primero refiere las sanciones por faltas administrativas de los servidores públicos y de particulares vinculados con faltas graves, cuya métrica punitiva depende directamente de la gravedad del acto u omisión del servidor público, así, mientras mayor sea la afectación a la Hacienda o servicio públicos corresponderá una sanción más severa.

Se reserva para las faltas no graves la amonestación pública o privada, la suspensión o destitución del empleo, cargo o comisión, así como la inhabilitación temporal para el desempeño de un empleo, cargo o comisión²³³ y para participar

²³⁰ El legislador de manera indudable se percató de idénticos supuestos en esta Ley y en la LGRA en lo relativo a responsabilidades y sanciones de particulares, por lo cual procedió a su abrogación (Artículo Tercero transitorio, párrafo final de la LGRA).

²³¹ Herrera Montes, Eduardo Alberto y Herrera Pérez, Alberto, "Las faltas administrativas de los servidores públicos", *op. cit.*, p. 326.

²³² Observemos en este supuesto como inequitativamente se sanciona de igual manera al particular y al servidor público, en el caso de la prescripción para ambos es de siete años, además, para el primero no existen faltas no graves, todas sus conductas se revisten de graves para efectos de sanción siendo injusta e inequitativa esta Ley para el particular.

²³³ Para las faltas administrativas no graves debió eliminarse, como medida sancionatoria, la destitución o inhabilitación (idealmente debieran reservarse para las faltas administrativas graves impuestas por un tribunal) atendiendo a su severidad, naturaleza y efectos en la imagen o vida institucional del servidor público podrían desmotivarlo o inclusive intimidarlo e inhibirlo

(debe entenderse) en los procesos de adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas²³⁴. Este tipo de sanciones pueden imponerse una o más, siempre y cuando sean compatibles entre sí (por ejemplo, una amonestación y una suspensión o bien una destitución y una inhabilitación).

Para las faltas graves se establecen como medidas sancionatorias la suspensión del empleo, cargo o comisión, la destitución del empleo, cargo o comisión, la sanción económica (exclusiva para este tipo de faltas) y la inhabilitación temporal para el desempeño de un empleo, cargo o comisión y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas (la diferencia entre las faltas graves y no graves respecto de la suspensión e inhabilitación es el plazo de duración y el monto de la afectación patrimonial).

Siguiendo el modelo de la Ley de responsabilidades de 1940 (posteriormente derogado), se establecen faltas administrativas graves de gran similitud con los delitos por hechos de corrupción previstos para el Título Décimo del Código Penal Federal (cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, contratación indebida, tráfico de influencia²³⁵) lo cual, como ya sostuvimos en su oportunidad, no se considera una medida acertada. Técnicamente debe respetarse la observancia del Código Penal Federal para punir las conductas delictivas previstas en este y reservar la aplicación de la Ley de responsabilidades para las acciones u omisiones de carácter administrativo.

Las sanciones para los particulares (personas físicas) comprenden la sanción económica, la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas e indemnización por daños y perjuicios; en el caso de personas morales: sanción económica, inhabilitación temporal para participar en ad-

en el ejercicio de la función pública, lo anterior sin olvidar la preservación para las entidades y dependencias de las facultades de ejercer acciones correctivas con respecto a los servidores públicos adscritos a las mismas con el propósito de preservar la disciplina y los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, rectores de la prestación del servicio público; sin embargo, ante la mínima o leve lesión del bien jurídico (finalmente son faltas consideradas por el propio legislador como no graves) parecieran excesivas estas sanciones.

²³⁴ Esta última porción normativa pareciera innecesaria, el servidor público al ser inhabilitado deja de ejercer cualquier facultad o función propia de su investidura, pareciera más bien aplicable este supuesto a los actos de particulares (el Artículo en donde se detallan las sanciones a imponer –el 75– corresponde a faltas administrativas no graves cuya comisión es exclusiva de los agentes del Estado).

²³⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en materia de combate a la corrupción (DOF del 18 de julio de 2016).

quisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, suspensión de actividades, disolución de la sociedad e indemnización por daños o perjuicios²³⁶.

Al parecer existe una incongruencia en la Ley en estudio: el Artículo 83 establece el fincamiento de responsabilidad administrativa por la comisión de faltas de particulares, la cual *se determinará de manera autónoma e independiente de la participación de un servidor público*; lo anterior es una incongruencia, la propia Constitución Federal, en su Título Cuarto hace referencia a las responsabilidades de los particulares vinculados con faltas administrativas graves, lo cual quiere significar la primaria existencia de una falta de este tipo (no puede vincularse algo con la nada inexistente) para poder realizarse la vinculación y, en el caso, este numeral elimina esta última indebidamente, al permitir la existencia propia de la conducta punible del particular sin la previa existencia de alguna falta administrativa grave por parte del agente del Estado.

El Libro Segundo, Título Primero, norma la investigación y calificación de las faltas graves y no graves.

La investigación de una presunta responsabilidad por faltas administrativas inicia de oficio, por denuncia (la cual puede ser anónima y presentarse por medios electrónicos) o derivada de la práctica de auditorías. La investigación permite a los OIC contar con los instrumentos legales necesarios para indagar la existencia de faltas administrativas, esto es, acreditar la existencia de los elementos constitutivos de violaciones a la disciplina administrativa por parte de los servidores públicos.

Se privilegia la participación ciudadana y con la finalidad de alentarla se obliga a los entes públicos a establecer áreas de fácil acceso para la presentación de denuncias.

Con la finalidad de realizar un eficaz combate a la corrupción se dota a la autoridad investigadora de amplias atribuciones para realizar auditorías o investigaciones respecto de conductas de servidores públicos y particulares posiblemente constitutivas de responsabilidades administrativas. Asimismo, tendrá acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, incluso la considerada por las disposiciones legales con carácter de reservada o confidencial, además,

²³⁶ Nuevamente advertimos aquí el trato injusto de la Ley para el particular, no existe para él una gradación o calificación de grave o no grave para su conducta, pudiendo aplicarse, inclusive, la disolución de una sociedad aún en los casos de una mínima lesión al patrimonio del Estado.

no le serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal, bursátil, fiduciario o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios²³⁷.

Se faculta a la autoridad investigadora para instrumentar medidas de apremio (imposición de multas, solicitud de auxilio de la fuerza pública o arresto hasta por treinta y seis horas) con la finalidad de evitar el ocultamiento o destrucción de toda aquella información pertinente para la investigación y se impida el conocimiento de los hechos relacionados con la comisión de faltas administrativas.

Destaca de igual manera como potestad de la autoridad investigadora (como medida para garantizar la eficacia de las investigaciones y evitar el retraso, se impida o interfiera en el desarrollo de estas) solicitar el ejercicio de medidas cautelares²³⁸ (suspensión temporal del servidor público sujeto a investigación, exhibición de documentos, apercibimiento de multa, embargo precautorio de bienes o intervención precautoria de negociaciones).

Se establece acertadamente en la Ley como una medida protectora de los derechos humanos (dignidad y derecho a la propia imagen) respecto del servidor público sujeto a investigación, la obligación de la autoridad de impedir su presentación pública como responsable de la comisión de la falta imputada.

La calificación de los hechos (graves o no graves) debe efectuarse en relación con la información recabada durante la etapa de investigación y sujetarse a los catálogos de faltas administrativas establecidas en la Ley, una vez realizada esta, se integra el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y se remite a la autoridad sustanciadora para iniciar, en su caso, el procedimiento de responsabilidad administrativa.

La Ley señala un aspecto importante en materia de esclarecimiento de hechos al establecer la posible reapertura del expediente declarado como concluido en el supuesto de presentarse nuevos indicios o pruebas y no existiera prescripción.

²³⁷ Esta atribución se retoma de la fracción IV del Artículo 109 de la CPEUM: *“En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información”* (aclara la LGRA que será a través de convenios de colaboración, según advertimos de su Artículo 95, párrafo penúltimo).

²³⁸ La solicitud debe hacerse por vía incidental por parte de la autoridad investigadora a la autoridad substanciadora o resolutora, según disponen los Artículos 123 y 125 de la LGRA.

Concluidas las diligencias de investigación procede la calificación de los hechos (graves o no graves) y una vez realizada se envía a la autoridad sustanciadora para iniciar, en su caso, el procedimiento de responsabilidad administrativa (Art. 100).

Respecto de la calificación de no grave de la falta administrativa, esta es susceptible de impugnarse por el denunciante o por el presunto infractor mediante el recurso de inconformidad (Art. 102²³⁹), lo anterior garantiza una correcta investigación y evita la discrecionalidad o lenidad de la autoridad investigadora (inclusive la simulación o incorrecta determinación de la gravedad) al garantizar la seguridad jurídica y equidad procesal de las partes procedimentales²⁴⁰.

Norma el Título Segundo del Libro Segundo el procedimiento de responsabilidad administrativa (en el cual deben observarse los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos²⁴¹), el cual inicia cuando la autoridad substanciadora admite el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa²⁴² elaborado por la autoridad investigadora (Art. 112).

Las partes dentro de este procedimiento son:

- La autoridad investigadora;

²³⁹ Supuesto normativo retomado del Artículo 109, fracción III constitucional.

²⁴⁰ Más aún, la propia Ley concede al denunciante la posibilidad de impugnar la abstención de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa (Art. 101, *in fine*).

²⁴¹ *Legalidad*. Se refiere a la sujeción de todos los actos de los poderes públicos al imperio de la Ley. *Presunción de inocencia*. Consiste en ser tratado como inocente hasta en tanto no se pruebe la culpabilidad.

Imparcialidad. Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo que permite juzgar o proceder con rectitud.

Objetividad. Implica actuar de manera desinteresada o desapasionada, con independencia de la propia manera de pensar o sentir.

Congruencia. Las determinaciones de las autoridades no deben contener afirmaciones contradictorias entre sí, deben ser coherentes y lógicas consigo mismas y con la *litis*.

Exhaustividad. Encierra la obligación de las autoridades de examinar y pronunciarse sobre la totalidad de los puntos integrantes de la *litis* sin omitir ninguno de ellos.

Verdad material. La autoridad debe verificar plenamente los hechos fundantes de sus determinaciones.

Respeto a los derechos humanos. El Artículo 1o., párrafo tercero constitucional impone la obligación a todas las autoridades en el ámbito de su competencia de respetar y garantizar los derechos humanos.

²⁴² Este informe describe los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la LGRA, exponiendo de forma documentada, con las pruebas y fundamentos, los motivos y presunta responsabilidad del servidor público o de un particular en la comisión de faltas administrativas (Art. 3o., fracción XVIII de la LGRA).

- El presunto responsable servidor público;
- El presunto responsable particular; y
- Los terceros a quienes pueda afectar la resolución dictada en el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Autoriza la Ley (Art. 101) a la autoridad substanciadora de abstenerse de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa y la imposición de sanciones cuando no exista perjuicio a la Hacienda Pública y además la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, esté referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, y la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad, existiendo constancias de los elementos tomados en consideración por el servidor público en la decisión adoptada, que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y los efectos, en su caso, producidos desaparecieron²⁴³ (se faculta a la autoridad investigadora²⁴⁴ o al denunciante a impugnar esta abstención), lo anterior se considera una buena política en materia de sanción al considerar como atenuante o excluyente de la medida punitiva el entorno o contexto del ejercicio funcional. Atiende esta medida a la mínima lesión del bien jurídico tutelado (la buena marcha de la Administración Pública) y permite bajo este concepto la continuación del servidor público en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión para evitar su entorpecimiento o ralentización.

Para hacer cumplir sus determinaciones se dota a las autoridades sustanciadoras o resolutoras de medidas de apremio (multa, arresto o auxilio de la fuerza pública) y del uso de medidas cautelares a fin de evitar el ocultamiento o destrucción de pruebas, la obstaculización del procedimiento administrativo o la continuación de efectos nocivos o dañinos²⁴⁵.

²⁴³ Se enriquece normativamente esta exigente de responsabilidad ya prevista en la Ley abrogada (Art. 17 bis), sin existir en la LGRA una figura similar en contenido y alcance para el particular refrendándose el carácter inequitativo de esta norma para este último, más aún, estos supuestos nos permiten advertir la naturaleza intrínseca de esta Ley: reglar la disciplina administrativa de los servidores públicos y no la de los particulares.

²⁴⁴ Advertimos la total independencia funcional de las autoridades instrumentadoras del procedimiento administrativo sancionador al grado de facultar a la autoridad investigadora a impugnar las determinaciones de la autoridad substanciadora o, inclusive, de la resolutoras.

²⁴⁵ Posiblemente debió establecerse como facultad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa autorizar el ejercicio de estas medidas por parte de las autoridades sustanciadoras o resolutoras (en sede administrativa), a fin de evitar la determinación de la propia autoridad instrumen-

El procedimiento de responsabilidad administrativa (Título Segundo) es un símil del proceso contencioso administrativo adecuándose a las modulaciones especiales requeridas en el ámbito sancionador del Derecho Administrativo, previéndose capítulos especiales para las pruebas (ofrecimiento y desahogo), incidentes, acumulación de procesos, notificaciones, improcedencia, sobreseimiento, audiencias, actuaciones y resoluciones.

Finalmente se establece la interposición de recursos:

- Revocación (en sede administrativa, ante la autoridad que emitió la resolución impugnada²⁴⁶);
- Reclamación (en sede administrativa ante la autoridad substanciadora o resolutora según corresponda²⁴⁷);
- Apelación (ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa); y,
- Revisión (ante los Tribunales Colegiados de Circuito²⁴⁸).

Se reservan dos capítulos finales (Arts. 222 a 229) para el cumplimiento y ejecución de sanciones.

Con la entrada en vigor de esta Ley se abrogó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos publicada en el DOF el 13 de marzo de 2002, derogándose los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1982.

tadora del procedimiento disciplinario respecto de la aplicación de estas, convirtiéndose en juez y parte (máxime que una de las medidas cautelares consiste en la suspensión temporal del servidor público en el ejercicio funcional de su empleo, cargo o comisión).

²⁴⁶ Artículo 210 de la LGRA.

²⁴⁷ Artículo 214 de la LGRA.

²⁴⁸ Bajo la sustanciación de este recurso, la resolución administrativa queda sujeta finalmente al control judicial conforme el principio de división de poderes consagrado en la Constitución. *“El sistema de responsabilidades de los servidores públicos como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación de sanciones disciplinarias”*. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2005, p. 117.

VII. CONCLUSIONES

La Ley, como expresión de orden y sujeción del poder público, constituye dentro de la arquitectura normativa un relevante instrumento de control al ejercicio de la actividad de los agentes estatales al prever y sancionar actos u omisiones que pudieran derivar en responsabilidades y, eventualmente, en una sanción por el desempeño indebido de un empleo, cargo o comisión.

El Constituyente de 1917 consideró el tema de las responsabilidades de los servidores públicos de una jerarquía superior para la vida institucional del Estado mexicano y así lo dejó plasmado en el texto constitucional originario, al ordenar expedir a la mayor brevedad una legislación relativa a las responsabilidades de todos los servidores públicos.

Lamentablemente el desconocimiento de aspectos técnicos y de facto relacionados con el indebido ejercicio funcional público y las responsabilidades de los agentes del Estado originó una enorme confusión al momento de redactarse la primera Ley haciéndola prácticamente inaplicable.

La indefinición o inconsistencia normativas en los textos legales ha provocado espacios de impunidad y corrupción permisivas del ejercicio de un poder público desbordado, desmedido y carente de límites.

La mutabilidad y dinamismo de las acciones institucionales del servidor público al momento de ejercer su empleo, cargo o comisión han obligado al legislador ordinario a realizar adecuaciones al orden jurídico en las Leyes de responsabilidades y así se avanzó en este aspecto con más compromiso político y entusiasmo, y menor técnica, existiendo en los textos legales, producto de la actividad legislativa, acciones violatorias de derechos humanos, reproducciones de porciones normativas ya derogadas o abrogadas, excesivo rigorismo legal, indefiniciones normativas y actos abusivos de la autoridad operadora de la Ley.

No ha existido un criterio uniforme en el tratamiento del tema de las responsabilidades de los servidores públicos, observándose en las correspondientes Leyes expedidas crasos errores, desafortunadamente retomados por legislaciones posteriores, provocando vacíos jurídicos y su consiguiente consecuencia: corrupción e impunidad.

La incomprensión del presente nace fatalmente de la ignorancia del pasado²⁴⁹, por tanto, en el trabajo parlamentario resulta fundamental un profundo e informado conocimiento de la materia sujeta a legislarse, los motivos que originan su creación, los momentos históricos, los hechos sociales, los antecedentes legislativos (las inconsistencias o faltas de simetría de los textos legales anteriores, así como las razones particulares o causas inmediatas informantes de su creación, derogación o abrogación); su desconocimiento hace incurrir en imprecisiones legales al generar confusión e inseguridad para los sujetos destinatarios de la norma y, finalmente, en grave perjuicio al Estado mexicano y a sus asociados.

Creemos con Justo Sierra: *"cuando el precepto legal no está en consonancia con las necesidades de la vida social entonces la arbitrariedad es el único régimen posible"*.

*Ciudad de México, Alcaldía Tláhuac,
invierno 2021 - invierno 2022 (era del COVID 19).
"... y entonces salimos a volver a ver las estrellas"*

Dante

VIII. CRONOLOGÍA DE PUBLICACIONES OFICIALES DE LAS LEYES DE RESPONSABILIDADES Y SUS RESPECTIVAS REFORMAS

Diario Oficial de la Federación	Ley o reforma
21/02/1940	<i>Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados.</i>
07/01/1953	Decreto que reforma y adiciona el Capítulo II, del Título Sexto, de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados.
23/12/1974	Decreto por el que se reforman diversas leyes para concordarlas con el Decreto que reformó el Artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
04/01/1980	Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

²⁴⁹ Marc Bloch.

31/12/1982	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
10/03/1983	Fe de erratas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el 31 de diciembre de 1982.
11/01/1991	Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
14/01/1991	Fe de erratas al Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado el 11 de enero de 1991.
21/07/1992	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
22/07/1992	Fe de erratas al Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado el 21 de julio de 1992.
10/01/1994	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos Artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Extradición Internacional, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
26/05/1995	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (separata).
12/12/1995	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
24/12/1996	Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

04/12/1997	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
13/03/2002	<i>Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal.</i>
13/06/2003	Decreto por el que se reforman y adicionan diversos Artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
28/05/2009	Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal.
09/04/2012	Decreto por el que se reforman diversas Leyes Federales, con el objeto de actualizar todos aquellos Artículos que hacen referencia a las Secretarías de Estado cuya denominación fue modificada y al Gobierno del Distrito Federal en lo conducente; así como eliminar la mención de los departamentos administrativos que ya no tienen vigencia.
24/12/2013	Decreto por el que se adiciona la fracción XXI bis al Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
24/03/2016	Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
18/07/2016	<i>Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</i>
20/05/2021	Decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales.
22/11/2021	Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 constitucional y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

IX. FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Bibliografía

- BÉJAR RIVERA, Luis José y ORRICO GÁLVEZ, Alejandro, *Régimen de la función pública y régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México, Universidad Panamericana, ESPRESS, 2014.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional mexicano*, 8ª. ed., México, Porrúa, 1991.
- _____, "La responsabilidad de los funcionarios públicos", *Revista Mexicana de Justicia*, México, Procuraduría General de la República, 1980.
- CÁRDENAS F., Raúl, *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982.
- CUENCA, Humberto, "La acción popular", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 268, t. LXVII, mayo-agosto de 2017, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/25477/22879>.
- CHÁVEZ SÁNCHEZ, José Gerardo, *Comentarios a la Ley General de Responsabilidades Administrativas*, México, Flores, 2017.
- DÁVILA MEZA, Vicente A., *Enjuiciamiento de los Altos Funcionarios de la Federación*, México, Imprenta Zavala, 1975.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2005.
- DIEGO BAUTISTA, Óscar, *Ética y política: valores para un buen gobierno*, <http://eprints.ucm.es/6972/1/art-%C3%A9ticaypolitica-TI.pdf>.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*, 5ª ed., Madrid, Trotta, 2001.
- GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José, *Los delitos de los Altos Funcionarios y el fuero constitucional*, México, Botas, 1946.
- HERRERA MONTES, Eduardo Alberto *et al.*, *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Análisis crítico*, México, Edición privada, 2018,

HERRERA MONTES, Eduardo Alberto y HERRERA PÉREZ, Alberto, "Las faltas administrativas de los servidores públicos", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, número 45, enero-junio de 2018, Escuela Judicial, Consejo de la Judicatura Federal.

HERRERA PÉREZ, Alberto, *Delitos cometidos por servidores públicos*, México, Porrúa, 2011.

_____, "Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción", *Revista Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 34, 2016, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

_____, *El derecho a la presunción de inocencia*, México, Porrúa, 2012.

_____, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, análisis dogmático*, México, Procuraduría General de la República, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2007.

HURTADO CISNEROS, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Estadísticas a propósito del día internacional contra la corrupción*, México, 2020, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_Corrupcion2021.pdf.

JIMÉNEZ ORNELAS, René A., *La cifra negra de la delincuencia en México: sistemas de encuestas sobre victimización*, 2003, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/479/17.pdf>.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2006.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio, R., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus reformas y adiciones*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2006.

- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, México, Porrúa, 1959.
- NIETO, Santiago y MEDINA PÉREZ, Yamilé (comps.) *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Estudio sobre la contratación pública del Instituto Mexicano del Seguro Social: Aumentar la eficiencia e integridad para una mejor asistencia médica*, OECD Publishing, 2014.
- ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1999.
- OVALLE FAVELA, José, *La nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2019.
- REYES TAYABAS, Jorge, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Procuraduría General de la República, Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, 2000.
- SECRETARÍA DE CULTURA, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Semanario Judicial de la Federación*.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Índice de percepción de la corrupción 2020, <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/mex>.
- ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro, *Responsabilidad política y responsabilidad administrativa*, México, Partido Revolucionario Institucional, Impresiones S.A., 1973.

2. Legislativas

Código Civil Federal.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Código Penal Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o Convención de Palermo.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Convención Interamericana contra la Corrupción (Organización de Estados Americanos).

Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE).

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación.

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

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

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley sobre Delitos, Faltas y Omisiones de los Altos Funcionarios de la Federación.

Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988).

Programa Anticorrupción de la OCDE para América Latina (2007).

3. Sitios de Internet

<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/mex>.

https://imug.guanajuato.gob.mx/wp-content/uploads/2021/01/corrupcion2020_Nal-1.pdf.

<https://www.animalpolitico.com/2021/01/mexico-mejora-indice-corrupcion-peor-ocde/>.

<https://expansion.mx/nacional/2018/10/19/la-ocde-recomienda-a-mexico-leer-mas-la-prensa-para-enterarse-de-la-corrupcion>.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=251>.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394624/1._Anexos_del_Acta_de_la_1a_SO_2018_del_CC_15_de_enero_de_2018.pdf.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3370/4.pdf>.