

## **CAPÍTULO 2: EL SISTEMA FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL MARCO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.**

### 2.1. CONCEPCIÓN DE ESTADO Y EVOLUCIÓN AL LLAMADO ESTADO DE DERECHO

El Estado y el derecho forman parte de un todo político, en el que se interrelacionan permanentemente. Por la naturaleza misma de este vínculo, la cultura jurídica así como la vocación por respetar y hacer respetar las normas del derecho, constituyen dos de los aspectos que representan parte esencial del perfil de todo servidor público.

En torno al concepto de Estado se han definido diversas formas; entre las más conocidas la doctrina lo define en la tradición clásica como “la corporación por un pueblo, dotado de un poder de mando originario y asentado en un determinado territorio”. Otra definición es la que lo considera como “la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio.”<sup>1</sup> En consecuencia, se advierte que hay 3 elementos que integran el Estado como son la población, el territorio y el gobierno.

Ahora bien, si nos remontamos a la evolución histórica por la cual pasamos del Estado incipiente a buscar un Estado de Derecho, cruzando por el llamado “Estado policía” tenemos que considerar al filósofo griego Aristóteles, quien fue pionero en plantear un régimen político basado en el gobierno de las leyes y no en el de los hombres, por mas sabios que éstos fuesen. Así, apartándose de la manera de pensar de su maestro Platón, va a expresar su concepción de que la vida política debe basarse en la obediencia de leyes

---

<sup>1</sup> García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 18ª Edición, p. 99.

justas y de que en la comunidad política todos los ciudadanos deben estar sometidos a ese imperio normativo.

Un enorme avance relacionado al Estado se ubica en 1789 cuando aparece en Francia una concepción que quedó incorporada en el Artículo 2° de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que aún sigue vigente: “El objetivo de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”, idea por la que se enlazan los derechos y las formas políticas por los que pueden ser alcanzados. Hoy en día, el Estado moderno se cifra así, en el reconocimiento político de los derechos de los gobernados, en el sentido de que todo ser humano es libre e igual ante los demás y de que nadie puede atentar contra su vida, su dignidad y sus bienes.

Transcurrido el tiempo, diversos pensadores del siglo XIX, coincidían respecto a que en la acción oportuna de los agentes del Estado, siempre fundada en el derecho, está la finalidad del gobierno y de la sociedad civil y agregaban, que toda acción tardía o incorrecta para la realización de tal fin, afectaría siempre en mayor o menor grado, las ideas de justicia y del contenido del buen gobierno.

Como se observa a través del tiempo hemos evolucionado respecto a la búsqueda del Estado de Derecho, toda vez que si queremos acceder a la democracia, el Estado de Derecho es un elemento de gran importancia que no debe faltar. Es así que muchos consideran que el nombre correcto en su último peldaño debe ser Estado Social de Derecho, como lo explica Jorge Reynaldo A. Vanossi en su tratado sobre *“El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social”*, donde nos dice que:

“El Estado Social de Derecho es la forma jurídica-institucional que corresponde al estadio de la democracia social, entendiendo a ésta como forma y como sustancia política

de un régimen basado en la concepción personalista de la dignidad del hombre, con pleno rechazo de toda teoría o interpretación transpersonalista que anteponga otros fines que el hombre mismo.”<sup>2</sup>

Algunos consideran que una definición mas precisa al respecto es la de Laband: “... La característica del Estado de Derecho es que el Estado no puede requerir ninguna acción ni imponer ninguna omisión, no puede mandar ni prohibir nada a sus súbditos mas que en virtud de un precepto legal.”<sup>3</sup> Por otra parte, referente al tema, Vanossi da su definición de Estado de Derecho con el Estado Constitucional cuando dice: “Por ende, el Estado de Derecho es el Estado Constitucional, que es el Estado basado en la democracia y pluralismo, que supone soberanía popular, creación del derecho por intervención y representación de los gobernados, separación y distribución de poderes, limitación y control del poder, libertades individuales y derechos sociales, responsabilidad de gobernantes...”<sup>4</sup>

Es así, que el Estado contemporáneo recoge la esencia del Estado liberal y se significa como una forma de organización en la cual se incorporan valores y principios de contenido material. Reconoce de origen, una serie de derechos a favor de los gobernados; divide la función pública entre distintos órganos para el control de su actuación; subordina toda actividad pública a lo dispuesto en las normas jurídicas; constituye mecanismos de democracia representativa para el establecimiento de las leyes; garantizan condiciones para el mantenimiento del pluralismo político, y somete a las autoridades públicas a diversos mecanismos de control y de responsabilidad, entre diversos aspectos,

---

<sup>2</sup> Vanossi, Reynado, *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, México, Editorial Universitaria, 1982, p. 263.

<sup>3</sup> García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 1964, p. 159.

<sup>4</sup> Vanossi, Reynaldo, *op. cit.*, pp. 2-3.

en los que siempre está presente el sentido jurídico, y en donde la Constitución como Ley Suprema y eje de operación del Estado, juega un papel material en el control de su regularidad.

En este marco, puede afirmarse que la concepción que establece los límites, las facultades y las atribuciones a los agentes del Estado, es conocida en nuestros días como el Estado de Derecho, en el cual el poder público es ejercido a partir de preceptos que están circunscritos a las leyes que derivan de la representación popular.

Por tanto, el Estado de Derecho es aquel que se reconoce impedido constitucionalmente para ejercer arbitrariamente el poder en contra de sus gobernados, y que por su orientación profunda o moderna de Estado Social, se obliga también a buscar el logro de los compromisos consignados como derechos sociales y programáticos, erigiéndose por y para la comunidad en su conjunto y representando la pretensión de equilibrar la relación entre el poder público y la población gobernada.

En nuestro tiempo, la dinámica de las relaciones entre el Gobierno y la sociedad, se expresa en diferentes órdenes. Se observa un impulso a la racionalización de los procesos económicos, surge la emergencia de nuevos actores en la sociedad civil y se redimensiona las funciones y límites del Estado. En este nuevo escenario es evidente que la cambiante sociedad mexicana también se inserta en un contexto que conduce al replanteamiento del vínculo entre gobernantes y gobernados, que incide en el fortalecimiento de la democracia y la modernización de estructuras y mecanismos para la salvaguarda del derecho y la atención a las demandas de la población.

La Constitución es la expresión de las normas organizadoras conforme a las cuales se crea el resto de las normas jurídicas y, por consiguiente, la base de todo el ordenamiento

legal aplicable en el entorno de un Estado que, a la vez, sustenta la existencia del mismo. De aquí que el principio de supremacía constitucional, cuyo contenido es la legalidad y la seguridad jurídica, permita afirmar a la luz de la teoría del Estado, que más allá de la Constitución solo puede haber la anarquía o el vacío jurídico, de tal manera que una norma que resulte contraria a sus postulados, no deberá ser aplicada.

No hay que olvidar empero, que el Estado, particularmente el Estado moderno, es una creación humana, una figura histórica que la sociedad ha producido estratégicamente para resolver problemas y conflictos colectivos. Lo específico del Estado moderno es fundamentarse en los derechos humanos, ser dirigido por un gobierno de leyes y democrático, mantener las condiciones para el fortalecimiento y el orden general de la economía, y llevar a cabo actividades de asistencia, desarrollo y seguridad social a favor de sus ciudadanos, particularmente de los más necesitados.

Podemos concluir de todo lo anterior que el Estado mexicano tiene funciones públicas y funciones sociales y que supone un Estado de Derecho; pero el problema que existe en México no está entonces en determinar cuáles son las funciones del Estado, pues el problema está resuelto constitucionalmente, es decir política y jurídicamente, sino en determinar cómo cumplirlas, porque con el fenómeno de la corrupción y la impunidad en beneficio de los corruptos, todos los ciudadanos nos preguntamos respecto de la fragilidad por la que se violenta nuestro Estado de Derecho y como hacer cumplir a nuestros servidores públicos con su tarea diaria, con cuáles leyes, hacienda, organismos, programas, en fin como podemos erradicar la corrupción.

## 2.2. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Antes de entrar a la responsabilidad del Estado, así como a la crítica y valoración de la responsabilidad de sus agentes, los servidores públicos, es necesario conocer sus diferentes definiciones y contextos que nos da el diccionario UNESCO que a la letra dice: “La etimología del término responsabilidad proviene del latín *respondere*, que significa responder, estar obligado. Por otra parte, como concepto vulgar se considera la obligación de reparar y satisfacer la indemnización debida, a causa del daño producido.

“En el derecho moderno, la obligación –dice Shom- encierra dos elementos; uno es el débito o sea el deber de realizar una determinada prestación, y el otro es la responsabilidad o perjuicio jurídico que al deudor se le sigue si no cumple cuando está obligado.

“La responsabilidad ha tenido diferentes matices en su significado a través de la historia.

“La responsabilidad nace de la garantía añadida al delito mediante un acto especial (*nexum, Fiducia*, etc.). Solo más tarde es cuando la responsabilidad se ligó directamente al débito.

“Incluso en el derecho moderno, conceptualmente, son distintos los términos deuda y responsabilidad. La responsabilidad nace en los casos de incumplimiento de la obligación y vincula al patrimonio del deudor en garantía del deber que éste tiene de responder. De la deuda nace la pretensión de cumplimiento de una obligación. Según Ferrara, “deuda y responsabilidad más bien que relaciones independientes son dos aspectos o momentos de un mismo fenómeno” (Ferrara, *Trattato*, vol. 1, parte 1, p. 312).

“De otra parte, la responsabilidad no siempre es consecuencia de un acto imputable. Hay responsabilidad sin culpa. La responsabilidad no sólo es por actos propios sino también, a veces, por actos de terceros, así por ejemplo el padre o el empresario responden por los

daños causados por los hijos o los trabajadores en las respectivas relaciones filiales de tutela y de empresa.

“Existe también una responsabilidad civil y una responsabilidad penal. Tiene especial importancia por su dimensión sociológica, la responsabilidad civil de los profesionales, la de los médicos, los abogados, etc., en el ejercicio de su profesión, así como la responsabilidad de los servidores públicos independientemente de la responsabilidad administrativa (véase Fajul Sedeño, *La Responsabilidad Civil de los Profesionales*, Editorial Prensa Española, 1960). La responsabilidad puede ser pública y privada (Chapus), y responsabilidad por actos lícitos y por actos ilícitos (de Cupis).

“Para Ruggiere, la responsabilidad no es otra cosa que la sujeción del patrimonio del deudor a los fines de obtener del acreedor satisfacción por equivalente de la prestación no cumplida (Ruggiere, *Instituzioni*, vol. II, p. 518 y ss.). [...]

“Hegel, en sus *Principios de Filosofía del Derecho*, afirma que al titular del acto en cuanto causa o motiva una realidad externa le es imputable la responsabilidad de cuanto se siga del mismo. [...] Más adelante la responsabilidad se objetiva, y se admite la existencia de una responsabilidad sin culpa.

“En el derecho español está establecida la responsabilidad directa de la administración por los daños y perjuicios causados por sus autoridades, funcionarios o agentes. Este principio constituye una verdadera Carta Magna de los administrados.

“Pero la palabra responsabilidad tiene también un sentido autónomo ajeno al mundo del derecho. Así, en política se habla de responsabilidad. J. Freund en su libro *L'essence du politique*, afirma que en el poder político, en la relación mandato y obediencia, a veces hay un sentido deficiente del concepto de responsabilidad en cuyo contenido se suele ver

una complicidad con el poder en perjuicio de la libertad y de la dignidad humana. Pero precisamente cuando el individuo desobedece, al afirmar su independencia, es cuando adopta una actitud de responsabilidad personal. En los Estados de Derecho la obediencia no es relación interpersonal, y con esta dosis se consigue diluir y dar un carácter de neutralidad a la orden del poder, lográndose así una cierta dispersión de la responsabilidad. Por este carácter interpersonal, de la relación pública no es posible delegar la responsabilidad política en organismos privados: “Todo el arte de la política consiste en el sentimiento de la responsabilidad que aúna contradictoriamente la pasión al servicio de una opinión y la fría mirada que sabe tomar la distancia precisa para dejar morir en la intimidad la decisión”, como lo ha mencionado Max Weber.

“¿Hay una responsabilidad de fines? La responsabilidad está vinculada a actos, es decir, está al nivel de los medios y de las consecuencias, donde el hombre político decide. Cualquiera que sea la doctrina política y cualquiera que sea la grandeza de los fines, los medios y las consecuencias son la piedra de toque de la responsabilidad como de la competencia.

“El concepto de responsabilidad política es complejo. Freund, al estudiar los fines concretos del político, afirma que en general el hombre que detenta el poder no busca deliberadamente la ruina de su país; lo que sucede, es que muchas veces no tiene sabiduría o prudencia política. En todo caso, la responsabilidad política afecta a los hombres que realizan el poder, que han hecho de la política su vocación, por lo cual ellos tienen la responsabilidad por las decisiones equivocadas o perjudiciales que toman.

“Frente a esta responsabilidad política activa hay una responsabilidad pasiva: también en cierto sentido el pueblo es responsable de los errores que padece a causa de haber elegido



mal a sus gobernantes o de haber permitido sus abusos; en tales casos, esta responsabilidad de las comunidades no es definible ni jurídica, ni moralmente ni por ningún otro criterio.

“En cuanto a las relaciones entre la responsabilidad política y la violencia es evidente que por muy puras y nobles que sean las intenciones del político a veces su quehacer aboca irremediamente a la violencia. Pero en tanto la responsabilidad es una noción moral no se justifican ni la violencia gratuita e inútil ni la violencia aplicada por sistema sobre todo cuando hay otros caminos menos crueles para solucionar los conflictos.”<sup>5</sup>

Ya que conocemos las diferentes definiciones de responsabilidad, tocaremos lo referente a la responsabilidad del Estado. Es indiscutible que a través de su actividad, el Estado puede causar diversos daños a los particulares. En el ejercicio de la función pública resulta normal que lesione intereses de particulares, ya sea por las acciones que emprende o por las que deja de realizar. Ese daño puede ser causado por diversos órganos, dependiendo de la forma de manifestación del poder público. La responsabilidad del Estado derivada del ejercicio de las funciones legislativas y judiciales no ha sido desarrollada como en el caso de la responsabilidad por actos de la Administración Pública, por lo que vamos a circunscribirnos a la responsabilidad patrimonial del Estado como resultado de los actos que realiza la Administración Pública.

Por tanto, resulta indispensable precisar que la responsabilidad a que nos referimos es precisamente la que deriva de la actuación extracontractual, indebida o ilegal, de la Administración Pública, ya que la derivada de contratos o de actos restrictivos de los

---

<sup>5</sup> Vid. Mestre Martínez, Esteban, *Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales, Vol. VI*, Editorial Planeta Agostini, Barcelona, España, 1975, pp. 1941-1943.

derechos de las personas, como la expropiación, la requisa o la revocación, que dan lugar a indemnizaciones, quedan fuera del supuesto a tratar.

La falta de otorgamiento de un servicio –de agua, por ejemplo- puede afectar el patrimonio de los particulares, lo que redundará en diferentes daños por falta, por falla o deficiencia, en el servicio; por abuso o por negligencia, de donde deriva que el patrimonio jurídico y económico de los particulares queda lesionado. Ante esta situación procede preguntarse si el particular está obligado a soportar la lesión que le causó el Estado, o se debe tener expedita la vía para que le sean resarcidos sus daños.

En la antigüedad existió el principio romano contenido en la *Lex Aquilia*, misma que establecía que quien produce un daño está obligado a repararlo, de donde deriva que el Estado, como persona sometida al derecho, no debe quedar excluido de esta obligación.<sup>6</sup>

Pero la idea de que la responsabilidad del Estado pudiera serle exigida directamente por la deficiente, indebida, negligente u otra forma irregular de su actuación, produjo temores de que las finanzas del Estado y el presupuesto público resultarán insuficientes para indemnizar a los particulares por los daños y perjuicios causados por la Administración Pública.

Lo anterior ha provocado que en nuestro sistema jurídico, el sometimiento del Estado al derecho no se ha dado hasta sus últimas consecuencias, y esto se aprecia a continuación en el análisis del desarrollo de la responsabilidad del Estado y, en particular, de su Administración Pública. El 31 de diciembre de 1941, por ejemplo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, en cuyo Artículo 10 quedó establecida la responsabilidad directa del Estado, al señalar

---

<sup>6</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, México, 1996, pp. 5-7.

que todos los créditos a cargo del gobierno, sin importar su origen, deberían ser reclamados ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y que cuando el crédito tuviera su origen en una responsabilidad del Estado, no sería preciso demandar previamente al funcionario responsable, siempre que tales actos u omisiones implicarán culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.

El maestro Carrillo Flores nos habla sobre el desarrollo de la responsabilidad del Estado diciendo que “el precepto, inspirado principalmente en la doctrina y la jurisprudencia francesas sobre la materia...significó un avance con respecto al sistema previsto en el Artículo 1928 del Código Civil Federal, que solamente daba al particular una acción subsidiaria frente a la administración después de que hubiese sido condenado el funcionario responsable.”<sup>7</sup>

Después de un tiempo, fue abrogada la ley de 1941, y el pequeño avance que existía en nuestra legislación para alcanzar un pleno Estado de Derecho, a través del establecimiento de la vía para reclamar en forma directa del Estado la reparación de los daños y perjuicios causados a los particulares por la actuación de los empleados públicos en ejercicio de sus funciones, se anuló por completo, de tal forma que nuestra legislación retrocedió al año 1928, mostrando esto que al parecer, no se quería dar el gran paso para reconocer que el solo ejercicio de la función pública puede ocasionar daños a los particulares, y que el Estado tiene la obligación de repararlos, en los términos que establecía la referida *lex aquilia*.

Finalmente, como lo explica Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez en su libro “*El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*”, el nacimiento del derecho de solicitar

---

<sup>7</sup> Carrillo Flores, Antonio, *La Justicia Federal y la Administración Pública*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1973, p. 21.

la reparación del daño quedó limitado a la determinación de la responsabilidad del servidor público en el procedimiento disciplinario, ya que es hasta ese momento en que la ley da al particular afectado la posibilidad de acudir a solicitar la reparación, con lo que el particular queda supeditado a la eficacia de la actuación de la Administración Pública. Al respecto la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), actualmente señala, en lo conducente a nuestro tema, lo siguiente en los artículos 33 y 34:

**Artículo 33.** Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o el Contralor Interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

Lo anterior, sin perjuicio de que el particular acuda directamente ante la dependencia o entidad en la que el servidor desempeñe su empleo, cargo o comisión para que éstas resuelvan lo conducente.

Si la dependencia o entidad determina que no ha lugar a indemnizar o si el monto no satisface al reclamante, se tendrá expeditas, a su elección, las vías jurisdiccionales correspondientes.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la institución a la que legalmente compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en la que se proponga la reparación de daños o perjuicios, la dependencia o entidad se limitará a su determinación en cantidad líquida y a emitir la orden de pago respectiva.

**Artículo 34.** Las facultades de la Secretaría, del Contralor Interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieran cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieran cesado, si fueren de carácter continuo.

[...]

El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios prescribirá en 2 años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

### 2.3. SERVICIO PÚBLICO Y SERVIDORES PÚBLICOS

Es necesario adentrarnos a lo que es la diferencia entre el servicio público y los servidores públicos, para no confundirnos. Por tanto, cabe anticipar que se entiende por servicio público toda actividad material de las diversas entidades u órganos gubernativos por razón del régimen legal establecido, de tal suerte que sólo pueda calificarse apropiado el que se realice en plena congruencia con tal orden legal, esto es que debe haber formalización de las tareas que la ley les encomiende, pues la inobservancia de las formalidades previstas por ella puede ser impugnable por los gobernados, así como las que se ejecuten a pesar de no estar previstas, por tanto, es derecho de los gobernados combatir esos actos tanto por razones de ilegalidad como de informalidad, y además de que pueden existir actos de más gravedad, como la inconstitucionalidad.

El servicio público deriva de las relaciones establecidas entre las instancias de gobierno y la población; a diferencia de los servidores públicos que representan la porción concreta de esas relaciones y forman parte del sistema de medios, recursos y actividades guiados con la finalidad del bienestar social que en determinadas ideologías políticas se determina con la idea tomista del bien común. Las labores de los servidores públicos se encaminan siempre a la realización de diversos derechos de los mexicanos. La esencia de sus derechos se puede cristalizar mediante un servicio público con apego irrestricto a las leyes, que se traduce en el manejo transparente de los recursos; lealtad al deber; imparcialidad en la actuación y eficacia en el desempeño de las funciones asignadas. Por tanto, para el régimen ético y jurídico de la Administración Pública, resulta inadmisibles la realización de actos u omisiones contrarios a las normas que rigen el servicio público.

De acuerdo con Daniel Diep Diep, es servidor público toda persona física electa, contratada o designada para desempeñar atribuciones encomendadas por las leyes a los órganos de gobierno de cualquier rango, nivel o jerarquía. Nuestra Constitución los refiere al detalle en los artículos del 108 al 114, siendo concluyente al generalizarlos para efectos del juicio por responsabilidad y exceptuar únicamente al Presidente de la República, quien, durante el tiempo que dure su encargo, sólo podrá ser acusado por delitos de traición a la patria o graves del orden común, de tal forma que, no habiendo otras excepciones, ningún servidor público puede considerarse excluido de la posibilidad de ser enjuiciado por responsabilidad.

Los tratadistas clasifican a los servidores públicos de nuestro país en tres niveles:

- 1) los altos funcionarios;
- 2) los funcionarios de mandos medios e inferiores;
- 3) los empleados públicos o personas que desempeñen cualquier empleo, cargo o comisión de la naturaleza que fuere en el ámbito federal.

Sin embargo, nos referiremos más explícitamente a esta clasificación en el capítulo 3.2.

Relativo a la responsabilidad política de los servidores públicos.

Por ahora, podemos concluir que los servidores públicos son quienes dan concreción y vida a las tareas de la función pública a cargo de los órganos gubernamentales, las cuales desde sus expresiones laborales más sencillas hasta las más especializadas, representan un punto fundamental dentro de todo Estado de Derecho.

En nuestro régimen, los valores de igualdad, libertad y seguridad, se enlazan siempre con los principios de actuación de los servidores públicos: la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y eficiencia. En este marco, es donde el concepto de la responsabilidad

cobra uno de sus más altos significados, una vez que con él se alude al código de conducta por el cual se enmarcan las acciones de quienes le dan vida y operatividad a la presencia del Estado. De aquí precisamente, que el código ético para los servidores públicos, se defina con valores y con deberes como parte fundamental para la realización de los preceptos de nuestra Constitución.

#### 2.4 ANTECEDENTES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS

Durante la Época Prehispánica, los *mexicas* iniciaron conquistas sobre otros pueblos e impusieron su dominio político y económico en gran parte de Mesoamérica, buscando con ello la expansión para poder imponer tributos a los señoríos subyugados que consistían en productos agrícolas, artículos domésticos y de lujo y servicios personales. Esta sociedad tenía gran complejidad sociopolítica y económica por lo que crearon una serie de instituciones políticas controladas por las autoridades del señorío *tenochca*, pero para el eficaz funcionamiento de estos órganos institucionales se tenía que disponer de una amplia maquinaria burocrática compuesta por funcionarios al servicio del *huey tlatoani* o supremo dirigente del señorío. La administración central de México-Tenochtitlan fue encabezada por el soberano, quien, de acuerdo al historiador Alfredo López Austin “[era un] gobernante vitalicio con poder político, judicial, militar y religioso superior al de cualquier otro funcionario del *tlatocáyotl* (término náhuatl con el cual se denomina a un señorío).”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> López Austin, Alfredo, *La Constitución Real de México-Tenochtitlan*, México, UNAM, 1961.

Tenían otro funcionario que era el segundo en importancia dentro del señorío *mexica* que fue el *cihuacóatl*, quien desempeñaba un papel importante en materia hacendaria, jurídica y cultural.

Se percibe que desde esta época, los *mexicas* buscaban que para el cabal cumplimiento de las ocupaciones de gobierno los funcionarios a su servicio debían mostrar honestidad y responsabilidad absolutas en el desempeño de su labor; ni siquiera los altos dignatarios estaban exentos de tales obligaciones jurídicas y morales. De hecho, para evitar cualquier problema, la legislación *tenochca* tipificó los diversos delitos en que podían incurrir los funcionarios públicos, a fin de evitar abusos de poder y un mal ejercicio de su encargo. Por lo que de acuerdo al delito le correspondía determinado castigo, según la gravedad y la jerarquía del funcionario que los cometiera. Así al *calpixque* o recaudador que se excedía en el cobro del tributo se le trasquilaba y se le destituía del cargo; si el delito era grave, el castigo era la aplicación de la pena capital. El peculado o hurto al tesoro real por parte de un funcionario fiscal menor implicaba el mismo castigo, pero si era cometido por un administrador real además se le condenaba a muerte y se le confiscaba la totalidad de sus bienes. Los castigos impuestos a los funcionarios eran duros debido a la necesidad del pueblo de contar con servidores públicos sabios, honrados, responsables, y eficientes en el ejercicio de las actividades de la gran Tenochtitlan.<sup>9</sup>

En la Época Colonial (1519 a 1821) existieron diversos cargos para autoridades y funcionarios novohispanos, que iban desde el virrey que era el representante del monarca español, hasta oidores, consejeros, gobernadores, intendentes, corregidores, alcaldes mayores, alcaldes ordinarios, regidores, fiscales, protectores de indios, alcaldes del

---

<sup>9</sup>*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículos 108 al 114*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1991, pp. 11-14.



crimen, oficiales de la Real Hacienda, alférez, alguaciles, escribanos, intérpretes y personal naval y militar. En esta época todo cargo de autoridad pública debía cumplir unas leyes e instrucciones dictadas desde la metrópoli, por lo que se estableció un tipo de control sobre los funcionarios coloniales para vigilar su actuación y castigar a todo aquel que no cumpliera con sus responsabilidades y obligaciones. Había sanciones como amonestaciones, represiones en público, multas, suspensión de empleo o sueldo, u obligación de devolver a las cajas reales las cantidades obtenidas indebidamente.

Para lograr tales fines, los monarcas españoles instauraron en la Nueva España dos sistemas con los que pretendieron controlar la corrupción, obtener una Administración Pública ejercida con honradez, beneficiar a la Corona y a la comunidad, proveer derechos a los particulares y evitar los abusos de los funcionarios. Estos sistemas fueron las visitas y los juicios de residencia. Estos dos tipos de control trascendieron en el tiempo, ya que fueron los más utilizados.

El texto del libro *“De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículos 108 al 114”* publicado por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, nos explica: “... Las visitas eran inspecciones a la acción de gobernantes, funcionarios u organismos coloniales relacionados con la Administración Pública, y comenzaron a aplicarse en Hispanoamérica desde 1449. Pero fue en el reinado de Felipe II, en 1588, cuando se promulgaron leyes que fijaron el carácter permanente de esta institución. La visita podía ser ordenada en cuanto existiera alguna sospecha o denuncia de mala administración y era realizada por un juez visitador.

“Si el inspeccionado era una autoridad nombrada por la Corona, el juez era seleccionado por el Consejo de Indias en consulta con el rey; para funcionarios nombrados en la Nueva

España el visitador era designado por el virrey en consulta con la Audiencia. Una vez nombrado, el visitador viajaba al territorio designado. Como primer paso se emitía una publicación y se enviaban copias del edicto a todas las ciudades cercanas. En ella se convocaba a todo aquel que se sintiera agraviado, a hacer denuncias dentro de un periodo determinado. Se recogían testimonios y se realizaban interrogatorios que eran secretos para el funcionario en investigación, de modo que no pudieran surgir amenazas o “arreglos” que ocultaran o distorsionaran las evidencias. El visitador debía revisar toda la documentación pertinente del caso; si se encontraban delitos graves contra el bienestar público, los funcionarios podían quedar suspendidos de su puesto, e incluso ser exiliados de la provincia de su jurisdicción o enviados a España.

“Los informes del juicio, en casos de gravedad, eran enviados al Consejo de Indias; los delitos menores eran remitidos al virrey. El Consejo de Indias o el virrey eran quienes dictaban la sentencia, la cual debía llevar la aprobación real.

“Existieron varios tipos de visitas:

- La ordinaria se verificaba periódicamente a las audiencias, virreyes y gobernadores y a los corregidores y alcaldes mayores.
- La extraordinaria debía ser ordenada por el monarca o el virrey cuando se presentaban circunstancias imprevistas.
- La específica se aplicaba a un solo funcionario o provincia después de que se habían recibido quejas o acusaciones.
- Las generales se hacían a todo un virreinato o capitanía general.”<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid*, pp. 14-19.

Las visitas fueron un instrumento de control del poder de esta época. Pero crearon otro método de control que fue el juicio de residencia, mismo que consistía en un enjuiciamiento al que era sometida toda autoridad colonial cuando se retiraban de la vida pública o cambiaban de funciones y a las personas con cargos vitalicios se les sometía a juicio de residencia cada cinco años. Los jueces de residencia para funcionarios nombrados por la Corona eran designados por el Consejo de Indias a partir de una lista hecha por el virrey y tenían que viajar a la provincia indicada y emitir una proclama señalando los días y lugar en que se instalaría el tribunal de residencia, invitando a toda la comunidad a presentar quejas, acusaciones o evidencias contra el enjuiciado, y después iban a interrogar a los testigos. Estos jueces debían reunir pruebas e informarse de la conducta de los funcionarios y elaboraban su informe, pronunciaban la sentencia y la remitía al Consejo de Indias o a la Audiencia. Éstos revisaban los juicios de los funcionarios designados por la Corona, y la Audiencia el resto, pero al final, toda decisión tenía que ser aprobada por la Corona. Se imponían penas como la confiscación de bienes, la multa y la prisión.

Este juicio tenía como fin evitar la corrupción y lograr una mayor honradez en la administración del gobierno y justicia; pero, no siempre fue efectivo, pues los altos funcionarios con conexiones sociales y familiares poderosas en la corte quedaban dispensados. Algo muy parecido a lo que sucede en la actualidad en México donde hay impunidad y tráfico de influencias de altos funcionarios, legisladores y líderes de partidos políticos.

Retornando a los antecedentes, en 1812 se formuló una nueva Constitución en Cádiz, España, la cual rigió a la metrópoli y a sus colonias por un corto periodo. En ella fue reglamentado el juicio de residencia bajo el nombre de juicio de responsabilidad.

En el mismo siglo XIX, en 1822 cuando Iturbide fue nombrado emperador al concluir y consolidarse la lucha por la Independencia, instauró una Junta Nacional Constituyente quienes aprobaron el Reglamento Político Provisional del Imperio que en su texto incluyó algunas disposiciones referentes a los funcionarios como que la “persona del Emperador” era sagrada e inviolable y que sólo sus ministros serían responsables de los actos del gobierno, y encomendaba al Supremo Tribunal de Justicia la tarea de juzgar a los funcionarios que incurrieran en algún delito.

Para 1823, el Congreso se reunió nuevamente y comenzó a sesionar trabajando aproximadamente un año y el 13 de octubre de 1824 fue aprobada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, donde se designó a la Cámara de Diputados y Senadores como gran jurado en las acusaciones hechas al Presidente de la Federación por delitos de traición contra la Independencia Nacional, por cohecho, soborno y por impedir o entorpecer las elecciones y las funciones de las Cámaras; señaló que el Presidente sólo podría ser acusado por los delitos establecidos en el Artículo 38 (Art. 107 de la Constitución vigente) y que las acusaciones hechas al Vicepresidente serían atendidas por la cámara de Diputados (Art. 109); fijó la responsabilidad de los secretarios de Despacho (Art. 119); estableció las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia (Art. 137), y elaboró un procedimiento de elección de 24 individuos para juzgar a los magistrados de dicha corte (Art. 139).<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibid*, pp. 20-26.

El resultado de este Congreso consistió en la promulgación, en 1843, de las Bases Orgánicas, estatuto también de corte centralista. Las disposiciones jurídicas que regularon la responsabilidad de los funcionarios del gobierno centralista de acuerdo a esta carta, fueron las siguientes:

A los Diputados y Senadores se les concedió el fuero de inmunidad con carácter absoluto (Art. 73 de la Constitución vigente); se estableció un Gran Jurado el cual debía declarar si había o no lugar a formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes que hubiesen cometido los secretarios de Despacho, ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y gobernadores de Departamento (arts. 76 y 77). El Presidente de la República no quedaba exento de los procedimientos de responsabilidad, sin embargo, contaba con cierta inmunidad (arts. 78 y 90).

La Constitución del 5 de febrero de 1857, en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, recogió, depuró y perfeccionó la experiencia legislativa de los constituyentes anteriores y la consignó en el Título Cuarto donde se detallaron con claridad las responsabilidades y las sanciones aplicables a los Diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte y los secretarios de Despacho, estableciendo una distinción entre delitos del fuero común que cometieran durante el ejercicio de su cargo y delitos oficiales en que incurrieran por faltas u omisiones, durante el ejercicio de su empleo. También se respetó la institución del Gran Jurado, creando procedimientos distintos si el delito era común u oficial (arts. 103, 104, 105 y 107). Al Presidente de la República se le concedió el fuero de inmunidad de carácter relativo.<sup>12</sup>

Para 1867, las fuerza juaristas consiguieron derrotar al gobierno imperial. Juárez estuvo una vez más al frente del Ejecutivo, respaldado por la Carta Magna de 1857. El 3 de

---

<sup>12</sup> *Ibid*, pp. 23-26.

noviembre de 1870, el Presidente promulgó la primera ley sobre los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Para ello se estima que esta ley constituyó la base jurídica de nuestro moderno sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

En septiembre de 1916 se lanzó una convocatoria para la formación de un nuevo Congreso Constituyente y el 5 de Febrero de 1917 se promulgó nuestra Constitución Política vigente y en su Título IV se dictaminaron los artículos 108 al 114 referentes a las responsabilidades de los funcionarios públicos. De estas disposiciones, ninguna se refería a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, sino que solo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como responsabilidades administrativas.

También es de importancia mencionar que durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, el Congreso de la Unión le concedió facultades extraordinarias para legislar en materia penal, expidiendo 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 se publicó el 21 de febrero de 1940, y que en 1982, el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión un conjunto de iniciativas para reformar los artículos 108 al 114 con el fin de garantizar la honestidad y rectitud en los servidores públicos.<sup>13</sup>

Finalmente, después de tantos intentos de legislar sobre la materia, como una respuesta a la demanda social por un eficaz control de la conducta de los servidores públicos y el combate a toda forma de corrupción, el actual régimen relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, se configuró a partir de la reforma constitucional de diciembre de

---

<sup>13</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, México, 1996, pp. 46-50.

1982, al Título Cuarto de la Carta Magna, lo que produjo la conclusión de la anterior Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

Así, casi al finalizar su mandato constitucional, quién fuera Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid, escribió a manera de memoria de su gestión, el libro titulado “*La Política de la Renovación Moral*”, en donde anotó diversos aspectos relacionados con las motivaciones políticas y sociales que llevaron al Ejecutivo Federal a la presentación de varias propuestas e iniciativas de reformas y adiciones constitucionales y a otras disposiciones legales donde destacó las normas sobre moral del servicio público y responsabilidades de los servidores del Estado. Al respecto apuntó lo siguiente:

“El pueblo mexicano ha generado una nueva realidad, un nuevo punto de partida para proponer nuevas metas en los ámbitos político, social y económico. Consecuentemente, nuestro proyecto nacional ha reclamado cambios profundos, ajustes y adaptaciones, transformaciones cualitativas y renovaciones fundamentales. Éste es precisamente el propósito de la *renovación nacional* a la que convoqué a mis conciudadanos como objetivo fundamental de mi gestión gubernamental.

“Para dar cauce de manera permanente y sistemática al movimiento de renovación nacional, mi gobierno articuló los grandes postulados históricamente acreditados de nuestro modelo de nación con las demandas populares recogidas durante mi campaña presidencial, en siete tesis políticas o *criterios rectores* que han orientado la acción pública durante mi mandato. En ellos se recogen los valores y principios de la Revolución mexicana contenidos en la Constitución, que asimilar las demandas de los

grandes grupos sociales, a la vez que los adaptan a la nueva realidad que vive el país. Con apoyo en esos criterios se establecieron objetivos, prioridades y estrategias.

“La renovación nacional perseguida por mi gobierno – apuntó de la Madrid- ha consistido en fortalecer el *nacionalismo revolucionario*, profundizar la *democratización integral*, avanzar hacia una *sociedad más igualitaria*, forjar una *moral renovada* de trabajo y patriotismo, *descentralizar la vida nacional* y lograr *desarrollo, empleo y combate a la inflación*; todo ello con sustento en la *planeación democrática*.”<sup>14</sup>

En particular, en torno a lo que llamó la renovación moral, escribió:

“Mi convicción profunda es que la política es una profesión de servicio público, que supedita los intereses particulares al alto interés de la Patria: es una actividad al servicio de valores morales.

“Si la moral social implica la supeditación de cualquier interés particular al interés nacional, es obvio que en la actividad política el sentido de responsabilidad debe prevalecer en todos y cada uno de los mexicanos para cumplir nuestra propia obligación frente a la sociedad, por sobre cualquier interés personal, evitando dañar con el ejercicio descuidado de nuestros derechos los intereses de terceros o de la Nación. El respeto a la verdad, a la palabra comprometida, a la responsabilidad asumida, el manejo honesto de los fondos ajenos y el cumplimiento estricto de nuestras obligaciones, son compromisos ineludibles para todos los ciudadanos, pero muy especialmente para quienes hacemos de la política una profesión.

“La renovación moral implica la revigorización de nuestros valores fundamentales, de los valores que consagra el derecho, que son los valores de la moral social. Por ello, las guías

---

<sup>14</sup> Madrid H., Miguel de la, *La Política de la Renovación*, Edit. Diana, México, 1ra Edición, 1988, pp. 4-5.



básicas de la renovación moral han sido y deben seguir siendo el derecho y la moral republicana, democrática y revolucionaria.”<sup>15</sup>

El mismo Miguel De la Madrid respecto a la responsabilidad de los servidores públicos dijo: “La renovación, en lo jurídico, se sustenta en una profunda reforma constitucional y legislativa, que adecuó nuestro marco jurídico e institucional a la nueva realidad del país. Con ese espíritu promovimos la reforma al Título IV de la Constitución, que trata de la responsabilidad de los servidores públicos, así como la expedición de la ley reglamentaria correspondiente y la modificación del capítulo correlativo del Código Penal sobre delitos de funcionarios y de servidores públicos.

“Los fondos públicos y el poder del Estado para actuar conforme al bien común son patrimonio del pueblo, el cual tiene un derecho inalienable sobre ellos. Hacer que estos derechos del pueblo prevalezcan es tarea fundamental de la renovación moral. Tenemos que reconocer las causas que promueven las desviaciones, tanto en el servicio público como en la vida particular, y debemos prevenir la corrupción, corrigiendo esas causas en el funcionamiento del Estado y de la sociedad.

“La observación atenta de lo que ha estado aconteciendo en el país nos convenció de que las leyes vigentes habían sido desbordadas por la realidad, y que ya no ofrecían bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la conciencia nacional exige erradicar. Para cumplir la renovación moral que la sociedad nos pedía hubo que empezar por renovar las leyes e instituciones que tutelan la realización de nuestros valores nacionales.

“Como otros, el problema de la moral pública es en gran medida un problema de eficacia y eficiencia. El control y vigilancia del buen manejo del patrimonio del pueblo depende

---

<sup>15</sup> *Ibid*, pp. 53-54.

de nuestra capacidad para desarrollar normas eficaces de gestión; de nuestra aptitud para auditar su cumplimiento con seriedad, imparcialidad, rigor y profundidad; de nuestra disposición para atender con diligencia las denuncias de violaciones a las leyes, y de nuestra capacidad para prevenir y sancionar su atropello. En la reforma constitucional que promovimos se propuso establecer las bases constitucionales para desarrollar esa capacidad.

“Fue necesario sujetar a responsabilidad a todo servidor público y sentar un principio general de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales. La obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo, debe ser la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar del empleo, cargo o comisión.

“Las nuevas bases constitucionales se inspiran en este principio igualitario, al mismo tiempo que establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de esas obligaciones comunes de todo servidor público.”<sup>16</sup>

Como conclusión de lo que representó la concepción ideológica de la renovación moral, que se inicia en la campaña presidencial de 1982, el Lic. José Trinidad Lanz Cárdenas anota en el libro *“La Contraloría y el Control Interno en México”* una interesante sinopsis que incluye las motivaciones y resultados de las tesis antes mencionadas. Al respecto señala que desde la intensa consulta popular de la campaña presidencial del año antes referido “...se recogió como un claro reclamo popular la necesidad de instrumentar medios adecuados para el eficiente y honesto manejo de los recursos de la Nación. Dicha solicitud dio vida y cuerpo a la tesis de la renovación moral de la sociedad, la que

---

<sup>16</sup> *Ibid*, *La renovación moral*, pp. 54-55.

precisaba de un instrumento operativo que instituyera y ejercitara modernos sistemas de control en la Administración Pública Federal.

“A pesar de los avances experimentados en la modernización de la propia Administración Pública, aún se presentaban deficiencias, carencias y desajustes, tanto en el marco conceptual como en el desempeño práctico de la función del control, atribuibles fundamentalmente a la dispersión de los distintos órganos responsables de su desempeño, lo que a su vez originaba falta de uniformidad y coherencia en las labores emprendidas.

“Tal extremo hacía indispensable la adopción de bases técnicas que, dentro de un sistema unitario, modernizaran con propósitos de mayor eficiencia el control administrativo.

“La renovación moral, como compromiso participativo de la sociedad en su conjunto, debía entenderse vinculada íntimamente con las funciones de evaluación y control, lo que sólo podría lograrse mediante la creación de una entidad que, dependiendo directamente del Ejecutivo Federal, a la par que normara y vigilara el funcionamiento y operación de las unidades de control existentes, globalizara las acciones de control en un auténtico sistema de vigilancia y evaluación, en lo que sin pretender centralizar todas las tareas en este sentido en una sola dependencia del Ejecutivo, se definieran y coordinaran con precisión los ámbitos del control correspondientes a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

[...]

“Como una consecuencia de la necesaria renovación moral, había que esforzarse para dar legalidad, exactitud y oportunidad al manejo de los recursos patrimoniales del Estado.

[...]

“Las responsabilidades en el ejercicio de las comisiones y mandatos de la función pública, por la propia dignificación del servicio público, requerían la normatividad y las acciones conducentes para una transparencia en el ejercicio de tales responsabilidades.

“Y por último, había que tomar las medidas de rigor para que un órgano en lo particular, como instrumento del régimen disciplinario del Estado, pudiera normar y ejercer el control jerárquico, imponer las sanciones a los servidores públicos en el desvío de sus deberes genéricos y específicos y, en su caso, denunciar oportuna y eficazmente las irregularidades que fueren delictuosas ante el Ministerio Público.”<sup>17</sup>

## 2.5. CONTROL DE LA ACTUACIÓN LEGAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Existen varios mecanismos de protección y control constitucional, de hecho en nuestra Carta Magna encontramos la base jurídica para el control legal de la actuación de los servidores público y de ahí se derivan diversas leyes que permiten mayor precisión respecto a cada caso.

Ahora bien, es necesario darnos una idea de los diferentes mecanismos de control para después enfocarnos directamente a los que nos atañen. Es así que en el ámbito jurídico hay dos sistemas formales y uno informal que establecen los mecanismos y procedimientos de control, los primeros son los de carácter jurisdiccional así como los políticos, y el segundo, referido al control social que pueden ejercer y ejercen, los organismos no gubernamentales, las contralorías sociales, los medios de comunicación, etc., a partir de los derechos civiles y políticos que tienen asegurados por la Constitución y las leyes que de ella emanan.

---

<sup>17</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad, en *La Contraloría y el Control Interno en México*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1ra Edición, 1987, pp. 496-497.

Por lo que hace a los instrumentos normativos formales mediante los cuales se pueden resolver conflictos y generalmente reparar las violaciones de autoridades públicas a los principios y disposiciones fundamentales contenidos por nuestra Ley Suprema a favor de los gobernados, están representados en nuestra legislación por el proceso conocido como el Juicio de Amparo o Juicio de Garantías Constitucionales, en los términos señalados por los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna, así como por el procedimiento no jurisdiccional ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos establecida por el apartado “B” del Artículo 102 de la misma, que si bien no es un procedimiento que obliga la autoridad por no ser vinculatorio, implica una recomendación con fuerza moral y de cierto modo política que lleva las autoridades a su imposición.

En el ámbito orgánico del Estado, se cuenta con la protección directa de las disposiciones y principios constitucionales que señalan las atribuciones de los diversos organismos de éste, que se realiza a través de la controversia constitucional, establecida por el Artículo 105, fracción I de nuestra Constitución y, los mecanismos de derecho interno que buscan resolver los conflictos entre la aplicación de la Constitución y el derecho internacional, comprendido dentro de la denominada jurisdicción transnacional, apoyado en el principio de supremacía constitucional consignado por el Artículo 133 de nuestra Ley Suprema, entre los mecanismos más destacados, habida cuenta de la existencia de otros más, como los controles intraorgánicos de los poderes, la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el juicio político, etc. Cabe, sin embargo, referirse a los de mayor importancia y utilización, principalmente a lo que nuestro tema se refiere, que se encuentran contenidos en los artículos 108 al 114 contenidos en el Título Cuarto de nuestra Constitución Política Mexicana, los cuales señalan las responsabilidades de los

servidores públicos, delimitan sus funciones y previenen y sancionan sus conductas ilícitas, o al menos indebidas en su actividad al servicio al Estado o su representación.

A continuación hacemos un breve resumen en torno a quienes son, conforme a la ley, los servidores públicos: así, a grandes rasgos, el Artículo 108 precisa el concepto de servidor público federal y dispone que las Constituciones de cada Estado de la República definan quienes deben ser considerados como tales y cuales serán sus responsabilidades. También señala que el Presidente de la República sólo podrá ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común. Asimismo establece que los altos funcionarios locales, es decir, diputados, gobernadores y magistrados, deberán responder por violaciones a la Constitución y a las leyes federales y por el uso indebido de fondos y recursos federales.

Por su parte, el Artículo 109 señala como obligación del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, expedir leyes de responsabilidades para servidores públicos y las sanciones respectivas, asimismo, clasifica en tres tipos las responsabilidades que pueden cometer: políticas, penales y administrativas. Igualmente, se refiere al enriquecimiento ilícito de los funcionarios, cuando se observe que por su encargo pudieron sustancialmente aumentar su patrimonio sin poder justificarlo; figura jurídica que se ha conocido popularmente como enriquecimiento inexplicable.

El Artículo 110 sienta las bases del juicio político que procede contra los servidores públicos por faltas y omisiones que perjudiquen los intereses públicos, mientras que el Artículo 111 establece los principios y procedimientos del juicio de procedencia o desafuero. Algunos servidores públicos gozan de cierta inmunidad (fuero constitucional)

que no significa impunidad, esto es, que deben sujetarse a un procedimiento, previo y especial, antes de ser consignados ante las autoridades penales competentes.

Ahora bien, el Artículo 112 prevé que esa inmunidad de la que gozan los funcionarios públicos, sólo sea efectiva mientras desempeñen los cargos que enumera el artículo anterior; sin embargo ha existido en estos tiempos el debate jurídico en el sentido de que un diputado con licencia, como sería el caso de René Bejarano, para algunos debería ser juzgado ordinariamente como cualquier gobernado, y para otros goza de fuero, aún con licencia, en tanto no sea procedente el proceso legislativo de desafuero.

Retornando al tema, si la falta a la responsabilidad del servidor público es de carácter administrativo, la Constitución, en su Artículo 113 estatuye tres sanciones aplicables, como son: la suspensión en el puesto, la destitución e inhabilitación para desempeñar otros cargos, además de las sanciones económicas a que se hagan acreedores. Finalmente, el Artículo 114 establece el procedimiento del juicio político contra un servidor público.

Ahora bien, específicamente en el caso del control de los servidores públicos se creó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) mediante la cual se destacó la obligación de los servidores públicos de no cometer “actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia” que deben observar en el desempeño de su función para asegurar el buen servicio público. A través de esta Ley se determinaron las autoridades competentes para el control y aplicación de las responsabilidades correspondientes a los servidores públicos, estableciendo para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las unidades denominadas contralorías internas, “para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las

que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente ...”, unidades que representan el esfuerzo por poner a disposición de la población, un conducto ágil y de fácil acceso, que además de promover programas preventivos, desarrolle programas permanentes de control y seguimiento del servicio público, resuelvan sobre la responsabilidad administrativa en que pudieran incurrir los servidores públicos y canalicen, en el caso, a las instancias competentes, los asuntos relacionados con conductas de servidores públicos de las que pudieran resultar otros tipos de responsabilidades.

Cabe anotar que con fecha 13 de marzo de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, con vigencia al día siguiente, una nueva Ley titulada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, junto con reformas a la Ley Orgánica de la Administración Federal y a la Ley de Coordinación Fiscal. Esta última Ley, conforme al criterio del legislador, destacó las responsabilidades administrativas y retomó en su texto los principios antes anotados en sus artículos 10, 11 y 12, mismos que señalan lo siguiente:

**Artículo 10.** En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

**Artículo 11.** Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del Artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo.



**Artículo 12.** Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 8, serán sancionados conforme al presente Capítulo por la Contraloría Interna de dicha Secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

En conclusión, es importante conocer los diversos tipos de control que existen para poder mantener un orden en la Administración Pública, pues de esta manera se tiene una presión de tratar de manejar las cosas transparentes, pero a pesar de estos esfuerzos todavía sigue existiendo corrupción, aunque cabe mencionar que esto es debido a que desafortunadamente muchos de los que ejercen este control también han entrado en el juego.

## 2.6. DERECHOS HUMANOS Y RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Es importante darnos una idea de lo que en la actualidad representan los derechos humanos, pues este es ya un movimiento mundial, mediante el cual se busca proteger la condición humana de las acciones del poder del Estado que puedan atentar en su contra. De aquí que los mecanismos que han surgido en el mundo para defensa del pueblo, se consideren en lo global como mecanismos de control de la ética y del derecho. En general, nuestros derechos humanos cuidan de la libertad, igualdad, seguridad jurídica y justicia, esto es evidentemente los derechos básicos de toda persona.<sup>18</sup> De hecho, en nuestros días podemos decir que los derechos humanos son reconocidos en la mayoría de los países. Sin embargo, a pesar de ese reconocimiento en las leyes, sucede que muchas

---

<sup>18</sup> Chalico Ruíz, Juan José, en *Derechos Humanos y Responsabilidades del Servidor Público*, Secretaría de Gobernación, Cuadernos para el cambio administrativo, México, 1995, p. 1.

veces son poco apreciados, provocando esto que se afecte su observancia y cumplimiento o peor aún que se cometan violaciones a éstos, dañando a los más desprotegidos. En consecuencia, para evitar estas violaciones se necesita que exista una relación entre los individuos y las autoridades que sea siempre de respeto a los derechos humanos, puesto que es necesario para la consolidación de un mejor y responsable servicio público, debido a que el destino de todo acto de autoridad lo representa la población, compuesta por seres individuales.

Ahora bien, los estudiosos clasifican estos derechos en individuales, sociales y grupales o sea de primera, segunda y tercera generación, respectivamente. Dentro de los derechos individuales se incluyen las libertades de conciencia, personal, de reunión, económica, de participación y asociación política, de tránsito, de trabajo, etc. En la segunda generación de derechos humanos, incluyen el ámbito de lo social y son considerados como el complemento material de los derechos individuales que entiende al hombre en su naturaleza de espíritu colectivo, como la tutoría estatal de las relaciones obrero-patronales, el derecho a la información, de protección a la salud, entre otros. Finalmente, tenemos los derechos de tercera generación mismos que últimamente han cobrado importancia, toda vez que definen las prerrogativas de las minorías culturales o étnicas, los derechos de los consumidores y a un medio ambiente sano, a la información o los correspondientes a los grupos de la sociedad, en independencia a los estratos de pertenencia.<sup>19</sup>

Por otro lado, con sustento en las reformas constitucionales al Artículo 102, apartado “B”, surgió en México jurídicamente, lo que conocemos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) con el mismo sentido de protección y defensa, pero

---

<sup>19</sup> *Ibid*, p. 3-4.

adicional al procedimiento judicial; misma que es una institución de origen sueco, denominada *Ombudsman*, que ha sido internacionalmente trascendente por ser defensora de los gobernados, pues su esencia es ser un órgano gubernamental *sui generis* ante el cual los gobernados pueden acudir y denunciar cualquier abuso o incumplimiento por parte del poder público respecto a los derechos humanos legalmente reconocidos. Cuenta con varios elementos que son básicos para lograr sus objetivos como son su independencia, su autonomía, su imparcialidad, la accesibilidad a su protección, el carácter no vinculatorio de sus resoluciones, así como su autoridad y la publicidad institucional de su labor realizada.

Respecto a la institución del *Ombudsman* el jurista Fix-Zamudio la define “...como uno o varios funcionarios designados por el Órgano Parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos que, con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados, ante las acciones realizadas por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la resolución; y que como resultado de su investigación pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones.”<sup>20</sup>

Esta institución del *Ombudsman* forma parte del carácter democrático del Estado de Derecho, es decir, fortalece la relación gobernantes-gobernados. Por lo que se considera una alternativa de protección de los gobernados frente a sus gobernantes. No obstante, es necesario comentar que el *Ombudsman* no es ni un tribunal en sentido estricto, ni cuenta con poder de ejecución. De hecho, su valor reside en la fuerza moral que tengan las personas encargadas de dirigirla y sus acciones ante la opinión pública, ya que prescinde

---

<sup>20</sup> Fix Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

de elementos coactivos, y sus recomendaciones implican a partir del prestigio público de su personal, un llamado de autoridad moral; siendo esto precisamente, el punto central para el éxito de su función.

Por otra parte, esta institución, está impedida para conocer de los actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, de las resoluciones de carácter jurisdiccional, de conflictos de carácter laboral y de consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

En la actualidad, la institución es receptora de quejas e inconformidades de los gobernados, por los agravios padecidos en la acción de empleados de oficinas, funcionarios públicos de mandos medios o superiores, agentes de procuración de justicia o migratorios, custodios, etc., sobre las cuales investiga, para en su caso, expedir recomendaciones públicas tendentes a corregir las acciones que ocasionaron dichos servidores públicos.<sup>21</sup>

En el siguiente paso, en lo referente a su respuesta, esta institución emite recomendaciones o puede también dar propuestas amigables para corregir por la propia autoridad responsable la violación al derecho protegido, dentro de un determinado tiempo, pero que nunca conllevan una fuerza coercitiva, para obligar a su cumplimiento.

En términos jurídicos, se establece que sus resoluciones al no ser vinculatorias, no pueden invalidar los actos de autoridad que intentan corregir o enmendar. Sin embargo, de su autoridad moral surgen opiniones dignas de atenderse, de las que se informa a los titulares de los Poderes correspondientes y a la opinión pública.

Con todo lo anterior, se muestra la importancia del concepto de los derechos humanos y todo lo que encierra, por tanto es necesario que nuestros servidores públicos tomen

---

<sup>21</sup> Chalico Ruíz, Juan José, *op.cit.*, p.30.

siempre en cuenta los derechos humanos en su quehacer cotidiano. De hecho, todos debemos tenerlos siempre en cuenta, ya que la ciudadanía los reclama y los servidores públicos deben aspirar a atenderlos, porque nuestros derechos humanos son el elemento fortalecedor de las relaciones entre los órganos de gobiernos y los gobernados; además revisten un nivel cualitativo superior que permite a las instituciones gubernamentales orientarse dentro del espíritu constitucional; a la vez, permite a la sociedad que sus demandas y aspiraciones sean atendidas bajo este principio.

Lo que muchas veces sucede en la actualidad es que en la Administración Pública, la cotidianidad y la burocracia hacen perder de vista la finalidad y orientación de sus altas funciones. Y como se dijo anteriormente sobre el servicio público, éste debería constituir una actividad instrumental, un medio, para que en cualquiera de sus expresiones se dirija a garantizar los derechos que históricamente se han consagrado en nuestra Constitución. Justamente por esto, los servidores públicos deben ser los primeros que deben acudir al llamado de obligatoriedad constitucional respecto a los derechos consagrados para todos los mexicanos. Tanto el servicio como el servidor público están concebidos para garantizar, a través de su acción, los derechos de la población antes que los propios.

De otra parte, para las autoridades, las garantías individuales son un límite a su acción, una barrera infranqueable que preserva al sujeto en su esfera de libertad y seguridad, en ese espacio donde su propio arbitrio y elección representan lo determinante de sus actos.

Nuestro Estado de Derecho como principio, obliga a las autoridades a observar y dar certidumbre respecto a los derechos individuales de todos los mexicanos. Aquí hay que recalcar que el papel de los servidores públicos –de todos los niveles- como agentes de las acciones estatales, es fundamental: son ellos quienes deben dar vida al respeto

irrestringido a los derechos consagrados en nuestra Constitución y demás cuerpos jurídicos derivados de ésta.

Finalmente hemos de comentar que, como opina Arellano Rabiela, "... por la inseguridad en la que vivimos los habitantes de este país, así como por la falta de empleos, los constantes aumentos a los artículos de primera necesidad, la falta de dinero en las familias, entre otros factores, nos han demostrado que un índice de violación a los derechos humanos se presenta en el tenor de la procuración de justicia, pero es necesario mencionar en donde se han dado esas violaciones, tanto por concusión, corrupción, falta de preparación del personal, falta de recursos para dignificar sueldos a los citados servidores públicos, falta de material de apoyo, o bien puede ser, sin restarle méritos a excelentes quijotes del derecho ministerial, en el procedimiento penal, que se establece en el ámbito desde la averiguación previa de un delito, hasta que sea sentenciado por un juez de lo penal..."<sup>22</sup>

En conclusión, a pesar de que existe en nuestro país esta institución que busca proteger los derechos humanos, no se han podido erradicar muchas de las violaciones a los derechos humanos en la actualidad, mismas que como ya se dijo, derivan de la corrupción, la prepotencia y en ocasiones, hasta de la ilegalidad en el ejercicio de algunas autoridades gubernamentales.

---

<sup>22</sup> Arellano Rabiela, Sergio C., *Derechos Humanos y Daño Moral en la Procuración de Justicia*, Ediciones Delma, México, 1999, p. IX.