

LAS REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Manuel GUTIÉRREZ DE VELASCO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reforma y adición de 1990*. III. *Reforma, adición y derogación de 1992*. IV. *Reforma, adición y derogación de 1993*. V. *Evaluación, análisis y crítica a las últimas reformas*.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que nos rige, se decretó el 30 de diciembre de 1982;¹ y abrogó, según su artículo primero transitorio, a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 27 de diciembre de 1979.

Como se observa de las fechas anotadas, la norma de 1979 tuvo una vida relativamente corta, mientras la vigente ya sobrepasa los once años de conducir los destinos correspondientes, claro, con las adiciones, reformas y supresiones que se han dado.

Además, el simple nombre de la actual: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, comparado con el de aquélla, nos muestra dos aspectos fundamentales: la primera es que en la denominación relativa ya no se enuncia textualmente lo del "Distrito Federal" y de los "estados", pues se considera que su aplicación conforme a la descripción de

1 *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1982.

su articulado concerniente, engloba todo lo federal, y comprende, como es lógico, lo tocante a los burócratas del Distrito Federal y también lo referente a los funcionarios de las otras entidades federativas, cuando incurran en ilícitos por el manejo o aplicación de recursos económicos federales, así como por violaciones graves a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes federales. Por otra parte, desde aquella norma también se reglamentaba lo anexo al comportamiento de funcionarios paraestatales y, sin embargo, nada se decía al respecto en el nombre, no obstante lo descriptivo de éste, por cuya razón debemos considerarlo incompleto conforme a su sistema. De ahí que la denominación genérica de la vigente sea más adecuada, pues en su nombre evita la referencia específica de cuáles son los funcionarios y empleados a que se dirige, y en sus diversas disposiciones se va incorporando a todos los que por alguna razón quedan comprendidos en la calificación de la labor federal.

La segunda, más importante, consiste en el desechamiento de la especificación dual de funcionarios y empleados, que no siempre fue perfectamente nítida y que en muchos casos podía prestarse a soslayamientos por ambigüedad, y su sustitución por el más humano, de mejor descripción social y de mayor comprensión: "servidores públicos". En efecto, el calificativo de funcionario o empleado sólo determinaba jerarquía interna en el quehacer público, pero no mostraba la relación con la sociedad civil, como sí lo hace ahora la categoría de "servidor". A más, la primera de las leyes descritas, en muchísimos preceptos hablaba ya de servidores públicos.

La actual Ley, en su primera expresión, constaba de noventa artículos y cuatro transitorios; cuatro títulos: el primero y el cuarto con un capítulo único cada uno de ellos, el segundo con cuatro capítulos y el tercero con dos. Fija su objeto, los sujetos, las responsabilidades y sanciones, las autoridades competentes y los procedimientos relativos. Reglamenta el registro patrimonial de los servidores públicos.

II. REFORMA Y ADICIÓN DE 1990

Según decreto de 20 de diciembre de 1990² se afectó el artículo 47 del mencionado cuerpo legal. Éste constaba de XXII fracciones, en las que se comprendían las obligaciones de los servidores públicos que, según el propio precepto, salvaguardaban la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el comportamiento de los sujetos correspondientes. Todas esas obligaciones siguen vigentes; sólo se entremetió una nueva: la XXI, y se corrieron las antiguas XXI y XXII, para continuar con idéntica redacción, pero con los nuevos números XXII y XXIII.

La novedosa fracción XXI obedece a la creación, desenvolvimiento, desarrollo y posterior elevación a nivel constitucional, de los organismos de protección de los derechos humanos, que ahora se contienen en el apartado B del artículo 102 constitucional. Efectivamente, a raíz del nacimiento de dichas instituciones, particularmente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando aún no llegaba a rango constitucional, múltiples funcionarios se negaban a informar a la mencionada institución, siempre que la misma solicitaba noticias y datos relacionados con las denuncias que se le presentaban. La negativa en cuestión se pretendía fundar en que no existía la obligación legal conducente. Claro que por una interpretación de la fracción IV del artículo 47, hubiera podido concluirse que el ocultamiento ilegal de documentos y datos era causa de responsabilidad; pero en obvio de mayores dudas, con la introducción de la nueva fracción XXI, en forma tajante y contundente se estableció para los servidores públicos la obligación de "proporcionar en forma oportuna y veraz toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y la vigencia de los derechos humanos...".

2 *Diario Oficial* de 11 de enero de 1991.

III. REFORMA, ADICIÓN Y DEROGACIÓN DE 1992

1. Por iniciativa presidencial de 22 de junio de 1992, llegó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la propuesta para llevar a cabo una compleja afectación a diversas partes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Dicha iniciativa partía de la experiencia de más de nueve años y tendía a lograr una mayor eficacia en la aplicación de la referida norma, fortaleciendo así la observancia de los principios que consagra el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ahí que se propusiera lo siguiente: *a)* que los poderes de la Unión cuenten con órganos y sistemas propios para la aplicación de la Ley; *b)* perfeccionar el régimen disciplinario relativo y propiciar mayor claridad de la citada Ley.

A. Con tales propósitos se solicitaba la reforma al primer párrafo del artículo 79, para precisar que la Secretaría de la Contraloría llevara únicamente el registro patrimonial de los servidores de las dependencias, entidades y órganos jurisdiccionales de formalidad administrativa, y se pedía la adición de un segundo párrafo a ese precepto, para que se atribuyera a los poderes Legislativo y Judiciales, en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades del citado registro.

B. Congruente con lo anterior, se pedía la reforma del artículo 80, para establecer que la obligación de la presentación de las declaraciones patrimoniales debiera llevarse a cabo, por los funcionarios respectivos, ante las diversas autoridades según la competencia correspondiente, y para tal fin, adecuar la fracción XVIII del artículo 47.

C. Tomando en cuenta la reforma a la base tercera de la fracción VI del artículo 73 constitucional, debería adicionarse la fracción I *bis* del artículo 3º, para incluir la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como autoridad facultada para aplicar la Ley en el ámbito de su competencia.

En el mismo sentido se consideraría a la citada Asamblea, en las circunstancias señaladas en los incisos A y B anterior-

mente expuestos. Además, para los fines descritos, debería reformarse el segundo párrafo del artículo 51.

D. Reformar la fracción VIII del artículo 47 para dejar en la misma únicamente la obligación del servidor para comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad, cuando se dude fundadamente de la procedencia de las órdenes recibidas; y, en cuanto a tal incumbencia para el supuesto de incumplimiento que antes se contenía en esa fracción, reubicarla en la fracción XX del propio precepto, pero ampliándola al deber de todo servidor de comunicar por escrito al superior jerárquico o a la contraloría interna relativa, de cualquier conducta que pudiera ser objeto de responsabilidad administrativa por parte del personal sujeto o no a su dirección, y supervisar al personal inferior.

E. Incluir en la fracción XXIII del artículo 47 la obligación de abstenerse de celebrar o autorizar pedidos y contratos con servidores o ex servidores que tuvieran menos de un año de haberse separado de su cargo, o de sociedades en las que todos éstos formen parte; excepto cuando se cuente con autorización previa y específica de la Secretaría de la Contraloría, a propuesta razonada del titular de la dependencia o entidad convocante. Deberá incluirse en esa fracción la prohibición para celebrar o autorizar pedidos o contratos con quienes se encuentren inhabilitados para el servicio público.

F. Se proponían las reformas en relación con la imposición de las sanciones económicas y de inhabilitación, ampliando los plazos de esta última, y tratándose de la misma, cuando la inhabilitación fuera superior a ocho años, el reingreso del sancionado al servicio público sólo se lograría mediante la autorización de la mencionada Secretaría, previa la propuesta razonada correspondiente; cuando no existiera ésta, el nombramiento sería nulo. Para tales fines tendrían que modificarse los artículos 53, 56-VI y 60.

G. Deberían perfeccionarse algunos aspectos del procedimiento disciplinario, aumentando los plazos para el dictado de las resoluciones y su notificación, conforme a la modificación al artículo 64.

H. Se proponía la modificación al artículo 78, aumentando el plazo para la prescripción, la manera de contar ésta y de interrumpir la misma.

I. Se solicitaba la reforma de los artículos 70, 71 y 73, para señalar la forma, términos y consecuencias de los medios de impugnación con que cuenta el servidor sancionado.

J. Se proponía la adición de un párrafo al artículo 51, para que los poderes Legislativo y Judiciales correspondientes, cuenten con los órganos y sistemas propios para investigar y aplicar sanciones a sus servidores responsables.

K. Se solicitaba la adición al artículo 77 para que también pudieran hacer uso de los medios de apremio los superiores jerárquicos, en los procedimientos disciplinarios.

L. Se solicitaba la alteración de los artículos 80 y 81 para establecer la obligación del servidor, de presentar su declaración patrimonial, y las sanciones en caso de la relativa desobediencia.

2. La iniciativa en cuestión fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales el día 23 de junio de 1992; y aprovechando la ocasión, por razón de materia, el 2 de julio del mismo año, también le fue turnada para su estudio y dictamen, la iniciativa de reformas a la misma Ley, que presentaron los diputados Fernando Gómez Mont y César Augusto Santiago. Ésta contenía los siguientes puntos destacados:

A. Una nueva redacción del artículo 4º de la citada norma que, respetando en su casi totalidad el contenido del precepto, fuera más clara al mencionar en su principio "los actos u omisiones materia de las acusaciones...".

B. Una reordenación, mejor redacción y mayor claridad de los artículos 7º, 9º y 12, pues considerando la experiencia del desechamiento de las denuncias por falta de técnica y el cúmulo de trabajo de las comisiones correspondientes y la sección instructora, que estaban agobiadas al respecto, se estimaba pertinente que, como novedad, se indicara: a) que las denuncias debían estar apoyadas en documentos o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad del denunciado; b) que

las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y Justicia, al momento de su instalación, designarían a cinco miembros de cada una de ellas para que, junto con sus presidentes y un secretario por cada una de las mismas, integren una subcomisión de examen previo de las denuncias; c) que las denuncias deberían presentarse y ratificarse ante la Oficialía Mayor de la Cámara referida; d) que una vez ratificada la denuncia, ésta debería enviarse a la subcomisión para su trámite y el dictado de la resolución correspondiente dentro del plazo de diez días; e) que, en caso de rechazo de la denuncia por no reunirse los requisitos de procedencia y probabilidad respectivos, tal determinación podría ser revisada por el pleno de las Comisiones Unidas, a petición de cualquiera de sus presidentes o a solicitud de, cuando menos, el 20% de los miembros de las mismas; f) que cuando se estimara procedente la denuncia, debería remitirse a las Comisiones Unidas para que se dictara la resolución del caso y se hiciera el turno a la sección instructora de la Cámara.

3. La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales realizó conferencias de trabajo con integrantes de la Cámara de Senadores, y previo el análisis relativo, se acordó formular un sólo dictamen con las dos iniciativas, por versar sobre la misma Ley a reformar. En el dictamen que se fechó el 7 de julio de 1992, se aceptaron sustancialmente los puntos que se presentaron en ambas iniciativas.

4. El día 7 citado se verificó la primera lectura; posteriormente se dispensó de segunda lectura; más tarde y para discusión en lo general, el diputado Salvador Valencia Carmona habló a nombre de la Comisión dictaminadora. Discurrieron en favor del dictamen los diputados Laura Alicia Garza Galindo, Adolfo Kunz Bolaños y César Augusto Santiago; en contra del mismo, Ricardo Valero Recio Becerra, para razonar el voto del Partido Popular Socialista, Martín Tavira Urióstegui; del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, José de Jesús Berrospe Díaz y del Partido Acción Nacional, Víctor Orduña Muñoz. Para hechos hizo uso de la palabra Carlos González Durán.

Se hizo reserva para, al final, votar conjuntamente lo general y lo particular.

Se propusieron y discutieron los proyectos de varios preceptos por parte de los diputados Felipe Ocampo, Rafael Cañedo Benítez, Jesús Bazaldúa González, Víctor Orduña Muñoz, Abundio Ramírez Vázquez, Juan Hernández Mercado y Fernando Gómez Mont.

Se aceptó la modificación a los artículos 9º, segundo párrafo; 12, incisos B, C y D; 17; 47, fracción XXIII; 53, fracción VI; 56, fracción V y 80, fracción IX; y se desechó la propuesta de las restantes modificaciones.

En votación nominal se aprobó el dictamen en lo general por trescientos sesenta y cinco votos; en lo particular, por los artículos 12, inciso C, 71, fracción II, segundo párrafo y 79, por trescientos cincuenta y cinco votos; y por el restante articulado, por trescientos sesenta y cinco votos. Esto ocurrió el 10 de julio de 1992.

5. Las cuestiones que se cambiaron del dictamen y fueron aprobadas, son las siguientes: *a)* agregar el segundo párrafo al artículo 9º que, en caso de que el denunciante no pudiera aportar las pruebas sobre la existencia de la infracción y presunción de responsabilidad del acusado, por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la subcomisión, ante el señalamiento de ese extremo, podía solicitarlas directamente; *b)* agregar el inciso *b* del artículo 12 que, cuando la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados turnara la denuncia a las comisiones unidas, debería dar cuenta de esos movimientos a cada una de las coordinaciones de los diversos grupos partidistas; *c)* agregar al primer párrafo del inciso *c* del artículo 12, que la subcomisión, para su resolución, debería contar con un plazo no mayor de treinta días; y agregarle, además un segundo párrafo en el que se indicara que la presentación de pruebas supervinientes haría posible un nuevo análisis de la denuncia estimada antes insuficiente; *d)* la reforma del inciso *d* del citado artículo, considerando que la revisión de la resolución de desechamiento podía hacerse a petición de por lo menos el 10% de los diputados integrantes de las Comisiones

Unidas y no del veinte que proponía el dictamen; e) reformar la segunda fracción del artículo 17, indicando que textualmente diga "que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado"; f) se propuso la modificación de la fracción VI del artículo 53 aumentando los plazos de la inhabilitación; estimando que esa sanción también es procedente para punir las irregularidades graves de los servidores públicos; para evitar que el inhabilitado por más de diez años pueda volver al servicio, a menos que el titular de la dependencia o entidad dé aviso a la Secretaría de la Contraloría de tal circunstancia, en forma razonada y justificada; y que la desobediencia a tal extremo hará nulo el nombramiento o contrato relativo; g) reformar la fracción V del artículo 56 suprimiendo que la inhabilitación deba decretarse por resolución jurisdiccional, sino por una "autoridad competente", y h) reformar el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 80, agregando que los servidores públicos serán "de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los órganos jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3^o".³

6. En la Cámara de Senadores, el 12 de julio de 1992 se dio primera lectura al dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Segunda Sección de la de Estudios Legislativos, de la propuesta de reformas, adiciones y supresiones a que anteriormente se ha hecho referencia, que concuerda en sustancia con lo resuelto por la Cámara de Diputados.⁴

El día 13 del mismo mes se dispensó de segunda lectura al dictamen. Hicieron uso de la palabra los senadores Porfirio Muñoz Ledo, para razonar su voto; José Luis Lamadrid, para formular una pregunta; Antonio Melgar Aranda, en favor; Manuel Díaz Cisneros, por las Comisiones; Mario Villanueva Madrid, en favor; y de nuevo Muñoz Ledo, para hechos.⁵

3 El análisis se efectuó con base en una copia fotostática de la iniciativa presidencial; lo mismo del dictamen y la minuta de decreto. La síntesis de la discusión, por anotaciones manuscritas, copiadas, que constan al reverso de esos documentos.

4 *Diario de los debates de la Cámara de Senadores*, de 12 de julio de 1992, año I, segundo periodo ordinario, LV Legislatura, núm. 31.

5 *Diario de los debates* citado, núm. 32, de 13 de julio de 1992.

Fuera de las escaramuzas verbales, motivadas por las interpelaciones, vale la pena mencionar la intervención del senador Muñoz Ledo quien, en primer y destacado lugar, combatió el dictamen, refiriendo que el juicio político ya es, de por sí y según las experiencias, sumamente difícil en su tramitación y resolución; que, ahora, con la reforma que se proponen, se hará prácticamente imposible; y que, así, se pierde toda posibilidad de control de los funcionarios correspondientes; todo ello por la inclusión de otro trámite, como es el relativo al quehacer de la subcomisión proyectada. Nada dijo sobre las restantes cuestiones. Concluida la discusión se puso a votación y fue aprobado el proyecto por cuarenta y ocho contra un voto, en la propia sesión de 13 de julio.

7. Las reformas pueden considerarse atinadas:

A. En efecto, en primer lugar, la inclusión de una subcomisión para el trámite del juicio político en el procedimiento ante la Cámara de Diputados, lejos de ser un marcado obstáculo, lo facilita. Ciertamente, *a)* dicha subcomisión no altera la intervención de las comisiones unidas, pues es parte de las mismas; *b)* su conformación, con un menor número de integrantes, hará que la labor consiguiente sea menos engorrosa que si interviniera la totalidad de los componentes de las Unidas; *c)* al fijarse plazos para las resoluciones, se logra que no puedan quedar estancadas indefinidamente, y *d)* no hay posibilidad de que la subcomisión diga la última palabra, pues su fallo es revisable.

B. Por cuanto a los restantes puntos de las reformas, también puede considerarse correctos: *a)* el reconocimiento de los restantes poderes, distintos al Ejecutivo, con todas las funciones inherentes a las responsabilidades de sus propios funcionarios, es sobremanera acertada; efectivamente, la fórmula anterior, en que todo se reconcentraba en la Secretaría de la Contraloría, hacía que la totalidad de los órganos y poderes quedaran así subordinados al Ejecutivo, negando en tal forma, no ya el lógico contenido específico de diversas actividades, cada una de ellas con peculiares características, sino además, se atacaba visiblemente la división de poderes en sí

misma, lo cual era notoriamente inconstitucional; b) el tratamiento, similar al de un poder de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es cabal, pues la tendencia constitucional se dirige a ese propósito; c) todas las demás cuestiones son asimismo encomiables, pues tratan de evitar más abusos de funcionarios incompetentes o corruptos, fincando con mayor precisión las sanciones relativas; pero al mismo tiempo conceden a los probables responsables mejores oportunidades de defensa, al tiempo que otorgan a las autoridades competentes un aumento de las posibilidades de investigación y plazos más razonables, lo que se traduce en la posibilidad de resoluciones más atinadas.

Comentarios a las reformas y adiciones de 1992

Se reformó el artículo 79 a efecto de que las cámaras de Senadores y Diputados del H. Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuenten con órganos y sistemas propios para recibir las declaraciones de situación patrimonial de sus servidores públicos, así como para llevar el registro y seguimiento de la evolución de dicha situación patrimonial. Antes de la reforma ese control correspondía a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Lo anterior es congruente con el principio de división de poderes consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y contribuye a fortalecer la potestad disciplinaria tanto de los poderes Legislativo como Judicial de la Federación.

Por otro lado, se adicionó una nueva fracción al artículo 47 que estipula: los servidores públicos deben abstenerse de autorizar o contratar obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones o prestaciones de servicios de cualquier naturaleza, proporcionados por servidores públicos federales o por sociedades de las que éstos formen parte.

Con ello se pretende evitar que los servidores públicos se beneficien del cargo que ocupan, utilizando sus relaciones o conocimientos en detrimento de la transparencia e imparcialidad que deben caracterizar las relaciones del gobierno federal con sus proveedores, contratistas y prestadores de servicios en general.

La misma prohibición se hizo extensiva a las personas inhabilitadas para trabajar en el sector público, ya que si éstas fueron sancionadas, es porque cometieron una falta grave, por lo cual no tienen calidad moral para trabajar en, ni para el gobierno.

Además, en el artículo 47, fracción XX, se precisa que los servidores públicos tienen la obligación de supervisar que el personal bajo su mando cumpla con lo establecido en la ley de la materia y con todas las demás normas que regulan el servicio público.

Con ello se pretende que los mandos medios y superiores procuren el cumplimiento de las funciones sustantivas del personal sujeto a su dirección, observando en todo momento los principios que rigen el servicio público.

Por otra parte, a partir de la reforma mencionada se establecieron en la Ley sanciones más severas para castigar las conductas ilícitas más graves que afectan al gobierno y a la sociedad, y de esta manera prevenir su comisión. Entre ellas se pueden señalar:

La ampliación del periodo de inhabilitación, el cual podrá ser de hasta veinte años por faltas graves o cuando el monto del daño causado o beneficio obtenido sea superior a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de uno a diez años si no excede de dicho monto.

Con esta medida se procura contar con sanciones más estrictas para aquellos que cometan una falta grave, con dolo y de manera habitual, respecto de aquellos que cometan faltas por simple negligencia, sin intención y sin causar daño a la administración o a la sociedad.

Por otro lado, con el propósito de promover el cumplimiento de la Ley, cuyo fin es proteger la buena marcha del servicio

público, se fortaleció el marco de actuación de las autoridades de la siguiente forma:

Se amplió la participación de los órganos internos de control de las dependencias federales, aumentándose su competencia por cuantía, los cuales tienen actualmente facultades para resolver asuntos de hasta cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, con lo que se evitan rezagos y se da un paso importante en la descentralización del sistema de control.

En este mismo orden de ideas, se amplió el periodo de la prescripción de las facultades de las autoridades para sancionar. Anteriormente el plazo establecido en la Ley era de tres meses para faltas cuyo monto no excediera de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, o no fuesen cuantificables en dinero. Ello propiciaba que en muchos casos, cuando se conocían las irregularidades a través de quejas o denuncias o por los resultados de las auditorías, el asunto se encontraba prescrito.

Por ello se prolongó el plazo de la prescripción de tres meses a un año si el beneficio obtenido o daño causado no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y prescriben en tres años todas las demás faltas, incluso las superiores a ese monto y las que no fuesen cuantificables económicamente.

IV. REFORMA, ADICIÓN Y DEROGACIÓN DE 1993

1. El 22 de noviembre de 1993, el presidente Carlos Salinas de Gortari firmó la iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones al articulado de doce diferentes leyes.⁶ Es un documento muy extenso, pues entre los motivos y las proposiciones concretas se eleva a 196 páginas.

La razón fundamental de dicha iniciativa, según reza el propio papel, es actualizar la legislación penal y procesal penal, federal y del Distrito Federal, para ajustarla a las recientes

⁶ Copia fotostática del doc. 009/LV/93 P. O. (año III).

reformas de los artículos 16, 19, 20 y 119 de la Constitución federal, así como a la supresión de la fracción XVIII del artículo 107 de la misma. Además, se trata de "dar eficaz soporte y mayor agilidad a la lucha contra las actuales tendencias de la delincuencia organizada".

2. El estudio exhaustivo de la propuesta referida revela que, en efecto, la tendencia general de la iniciativa en cuestión se dirige fundamentalmente a las dos motivaciones anotadas en el punto que antecede; pero, además, se observa que también se encamina al mejoramiento de diferentes legislaciones, las cuales no están vinculadas a la motivación relatada, al menos en forma directa e inmediata. La primera de las secciones anotadas, o sea, la reforma penal y procesal penal, por su propia naturaleza y gran importancia debe permanecer ajena al presente estudio y ser objeto de otros destacados y particulares tratamientos. Lo mismo puede decirse respecto a las modificaciones propuestas a las Leyes de Amparo, de Extradición Internacional y a la orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues no se contraen al tema del presente trabajo.

3. En cambio, lo relativo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y toda la legislación circundante, que se contrae específicamente a fijar las obligaciones del Estado por las indebidas actuaciones de aquéllos, será el principal objetivo de nuestro quehacer y puede descomponerse para su examen en:

A. Respecto a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se propone: a) la inclusión novedosa de un artículo 77 *bis*, que señala el derecho de los particulares para acudir a las autoridades competentes, a fin de que en el procedimiento administrativo disciplinario en el que se haya reconocido la responsabilidad de un servidor público, se resuelva además la obligación de indemnizar los daños y perjuicios sufridos, fijando la cantidad líquida consiguiente y ordenando el pago del caso, sin necesidad de ocurrir a alguna instancia judicial o cualquier otra. En tal proyecto de precepto se contiene, asimismo, la facultad del Estado para repetir en contra del servidor, por el pago efectuado; la anotación de que, cuando se

niega la indemnización o la cuantía no es satisfactoria para el particular, éste puede acudir a las vías administrativa o judicial; y que, cuando se ha aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos, en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la determinación de la autoridad se limitará a la liquidación de la suma y la orden de su pago; b) el agregado de una tercera fracción al artículo 78, para fijar en un año el plazo de la prescripción del derecho de los particulares para solicitar la citada indemnización, que se contará a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado la comisión de la falta.

B. En cuanto al Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, se propone la modificación de: a) el agregado a la parte final del párrafo primero de su artículo 1916, en el que se contiene la presunción de la existencia de daño moral, cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas; b) el agregado de la mención del artículo 1927, al concluir el segundo párrafo del citado 1916, para comprenderlo junto al 1928; c) el cambio en el orden de los artículos 1927 y 1928, de manera que el nuevo 1927 modificado corresponda al antiguo 1928, y viceversa; d) la inclusión de la responsabilidad del Estado, en forma solidaria con sus empleados o funcionarios, por los actos ilícitos dolosos de éstos, continuando la subsidiaria antigua; esto en el nuevo numeral propuesto 1927; e) el agregado en el nuevo 1928 —que corresponde al anterior 1927— incluyendo la facultad de repetir en contra de “funcionarios”.

C. De la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se propone: a) modificación de la fracción X del artículo 23, para dar competencia a las Salas regionales de ese Tribunal, además de las ya conocidas, a fin de conocer de los juicios que surjan por las resoluciones que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Se hace mención, en esta fracción, que el particular

puede optar por esta vía, o acudir ante la instancia judicial competente; b) la antigua fracción X se convierte en la XI.

D. De la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se propone: a) la modificación de la fracción VII del artículo 21, con una redacción idéntica a la propuesta del numeral 23 —X— al que se contrae el punto anterior; b) y la fracción VIII que ahora dice: "las demás que señale esta Ley".

E. De la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, se propone modificar el último párrafo del artículo 10, para mencionar que el Estado estará obligado a la reparación de los daños y los perjuicios consiguientes, conforme a los artículos 1927 y 1928 del Código Civil.

F. De la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se propone la modificación de su artículo 2º, para agregar a las erogaciones ya conocidas, la consistente en el concepto de responsabilidad patrimonial.

G. Hemos dejado para finalizar, las reformas que se proyectaron al Código Penal para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal. Como se anotó en el punto 2 de este apartado, sólo se hará mención a aquellas que se contraen estrictamente al tema de este trabajo. Al efecto se propone reformar el artículo 32, fracción VI, para precisar que el Estado queda obligado a reparar el daño, de manera solidaria, por los delitos dolosos de sus servidores públicos, realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando aparezca una responsabilidad culposa. Lo anterior acorde con las mencionadas reformas a la Ley de Responsabilidades y al Código Civil.

4. Recibida la iniciativa en la Cámara de Diputados, se turnó la misma a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia. Éstas realizaron una serie de actividades preliminares: a) invitaron a la Comisión de Derechos Humanos de la propia Cámara; b) se constituyeron tres subcomisiones, tomando en cuenta la amplitud de la iniciativa; c) se oyó a todos los diputados que quisieron intervenir; d) se verificaron reuniones con senadores, miembros de las comi-

siones coincidentes, quienes acompañaron propuestas concretas; e) hubo reuniones con funcionarios de diversas dependencias y especialistas en las materias correspondientes, así como con diputados de la Comisión de la Defensa Nacional.

Una vez realizados todos los estudios inherentes, el 14 de diciembre de 1993 se fechó el dictamen relativo,⁷ que concuerda fielmente con la iniciativa presidencial, en los temas a que el presente estudio se refiere.

5. El 20 de diciembre de 1993 se dispensó de segunda lectura el dictamen referido; se pidió la suspensión de la discusión correspondiente, tomando en cuenta lo complicado e importante de las cuestiones relativas; se desechó esa petición y se dio inicio a la misma, que se prolongó hasta el 20 del citado mes.⁸

En la parte que podríamos llamar de naturaleza propiamente penal y procesal, la discusión en lo general fue amplia y arrebatada en momentos. La oposición acusó a los dictaminadores, principalmente de: a) estimar el problema sin haber consultado a los sectores sociales pertinentes; b) que se atacan las garantías individuales; c) que no se define con precisión qué es la delincuencia organizada ni el delito grave; d) que se están dando al Ministerio Público y a la Policía Judicial facultades muy peligrosas; e) que la propuesta no incluye a la legislación militar; f) que no se realiza una reforma integral penal, como debía hacerse; g) que se omiten cuestiones muy importantes; h) que lo pretendido es sólo la defensa de quienes se encuentran en el poder; i) que en las relaciones de delincuencia organizada y delitos graves, se incluyen unos casos que no deberían y, en cambio, se omiten otros que lo merecen; j) que las reformas se encaminan a reprimir la manifestación ciudadana; k) que sólo es un sometimiento al Ejecutivo; l) que el dictamen está plagado de defectos técnicos, y m) otras muchas por el estilo.

Se dieron las contestaciones pertinentes a esas objeciones. En lo particular también se realizó una amplia discusión y se

7 Copia fotostática del doc. 009/LV/93 P. O. (año III) dict.

8 Copias fotostáticas de las versiones estenográficas.

presentaron proyectos de modificación al dictamen. Unos de éstos fueron aceptados y otros desechados. En cuanto al tema objeto de este trabajo, fuera de que hubo un proyecto del PAN, más completo y ambicioso por considerar que al respecto la iniciativa y dictamen eran insuficientes, que fue desechado, todas las intervenciones, lejos de atacarlo se manifestaron contentos con la iniciativa y el dictamen. Concluida la discusión, se puso a votación el asunto, tanto en lo general como en lo particular, y se aprobó el dictamen con 345 votos a favor y 27 en contra.

6. Pasó el asunto a la Cámara de Senadores, y se turnó a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Primera Sección, las que manifestaron haber tenido reuniones con las comisiones idóneas de su colegisladora y haber seguido todo el proceso llevado a cabo ante ésta; se precisó que todas las objeciones e innovación que los miembros de la de Senadores emitieron, fueron tomadas en cuenta por la de Diputados. Hicieron constar también todas las modificaciones que sufrió la iniciativa, hasta llegar al resultado que se les envió de la otra Cámara. Con todos estos elementos, más los necesarios análisis, se formuló el dictamen necesario.⁹

7. El 21 de diciembre de 1993 se omitió la segunda lectura del dictamen que se trata y se puso en discusión en lo general.¹⁰ a) tomó la palabra el senador Roberto Robles Garnica, quien lo hizo en contra del dictamen; el ataque tuvo el mismo rumbo que los coincidentes de la de Diputados; sin embargo, en el tema que nos concierne, reconoció los avances que se proponían; b) el senador Antonio Melgar Aranda lo hizo en favor del dictamen, destacando como muy atinado, entre otros aspectos, lo referente a la responsabilidad pecuniaria del Estado, que se proponía; c) el senador Ángel Sergio Guerrero Mier pidió la palabra para rectificación de hechos, prácticamente de crítica a determinados puntos, ajenos por completo a las cuestiones de este trabajo; d) el senador Porfirio Muñoz

9 Copia fotostática del mismo.

10 *Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, primer periodo ordinario, LV Legislatura, núm. 29.

Ledo pidió formular una declaración, que no parece llegara a verificarse, y e) puesto a votación conjunta el asunto, porque nadie intervino en lo particular, se aprobó el dictamen con 49 votos a favor y 2 en contra.¹¹

Se decretó pasara al Ejecutivo de la Unión para los efectos constitucionales correspondientes.

8. En el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de enero de 1994 se publicó todo lo aprobado.

V. EVALUACIÓN, ANÁLISIS Y CRÍTICA A LAS ÚLTIMAS REFORMAS

1. El estudio de lo propuesto y el análisis del proceso legislativo correspondiente, nos muestran, sin lugar a dudas, la bondad de las reformas en cuanto a la admisión del Estado para cubrir parte de la responsabilidad pecuniaria, por la indebida actuación de los servidores públicos; así como la innegable aceptación de tal extremo por todos los partidos políticos y por la opinión pública en general.

Si comparamos las discusiones parlamentarias que se produjeron, por una parte en cuanto a las reformas penales en lo amplio de ellas, y por la otra en cuanto al tema que nos ocupa, se concluirá sin reservas lo antes anotado: no sólo se criticó duramente todo lo relativo al paquete propiamente penal y procesal penal, sino también lo extraño a eso pero diverso a las cuestiones de la responsabilidad apuntada, como son las reformas a la Ley de Amparo, a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y a la Ley de Extradición Internacional; pero, en cuanto a lo relativo a dicha responsabilidad, siempre fue objeto de reconocimiento y aprobación. Es más, el único que emitió un juicio no encomiable por completo, fue el Partido Acción Nacional; pero lo hizo no para deturpar los respectivos proyectos, que consideró buenos, sino porque estimó que los mismos eran insuficientes.

En este sentido estamos de acuerdo, mas consideramos que la contrapropuesta del PAN, en cierta medida, no es de mo-

¹¹ *Diario de los debates* citado.

mento la deseable. Es claro que por lo restringido de las reformas, que exclusivamente aumentan la responsabilidad directa del Estado por la actuación dolosa de sus funcionarios y empleados, siendo elogiables no son suficientes, si tomamos en cuenta la obligación por acciones u omisiones culposas y, más aún, por la responsabilidad objetiva y otros extremos que ya hace tiempo informan el capítulo respectivo del Código Civil y de otras legislaciones extranjeras.

En cambio, la fórmula para la exigibilidad y logros correspondientes propuesta por el PAN, es menos amplia y fácil que la planteada en la reforma; y sobre todo, para nada mencionó el partido de referencia que se trataba de un primer paso, así nada más, para solucionar el problema en toda su extensión. Siempre hubo reservas, al menos, o franca oposición a las pretensiones consiguientes, de parte del gobierno porque invariablemente se estimó que la apertura traería como consecuencia un muy duro golpe a las arcas estatales, al grado de poner un desequilibrio a las finanzas públicas, si se admitía la obligación directa del Estado sin restricción de naturaleza alguna.

En tales condiciones, política y económicamente no se podía llegar rápidamente y de inmediato a un riguroso extremo, a riesgo de que un fracaso, aunque fuera leve, hubiera determinado la cerrazón por mucho tiempo y la frustración de todas las esperanzas. Es necesario esperar un poco y ver cómo caminan las reformas, para intentar un nuevo paso; es decir, se requiere la observación de la actitud de los damnificados, que no abusen de los beneficios otorgados; y el impacto para el Estado, en el que se vea que no hay peligro de alteración significativa de las cuentas oficiales, sino simplemente el aumento a un renglón del gasto, perfectamente presumible y no extraordinario.

2. Hasta ahora, con muy raras excepciones, la actitud del servidor público frente a la responsabilidad pecuniaria por indebida actuación, ha sido de notoria indiferencia y desinterés cuando se trata del agravio causado a los gobernados. No así al saber que se le van a cobrar los daños y perjuicios que

le causa al Estado. Éste es severo en tal renglón y lo saben los funcionarios y empleados. Por ende, se cuidan mucho de no cometer deslices que puedan ser objeto del consabido pliego de responsabilidades y del procedimiento económico coactivo subsiguiente. Pero si el lesionado era un particular no temían sanción alguna, pues conocían lo prolongado de un juicio civil, lo difícil de establecer una causa de responsabilidad en un proceso de tal índole, por lo oneroso que éste resultaba, y en tal forma nacía la acostumbrada impunidad.

Por el contrario y como las reformas lo contienen, si el Estado va a responder directamente de la dolosa postura de sus dependientes; si en procedimientos fáciles y sencillos se va a lograr la satisfacción de las lesiones sufridas; si el Estado, que ha tenido que verificar un pago no deseado, goza la facultad de repetir en contra del burócrata comprometido; conociendo éste las rígidas acciones del fisco se cuidará de actuar correctamente y se olvidará de la señalada irresponsabilidad que hemos padecido. Por todas las razones mencionadas, deben estimarse favorables las reformas obtenidas, claro, en espera de que el tiempo y los acontecimientos permitan un futuro mejor.

3. A continuación debemos referir la vista global de las reformas conducentes. Es indispensable, para ello, tomar en cuenta la totalidad de las mismas y no tratar, en forma alguna, el análisis particular y aislado de cada una de las leyes en cuestión. De hacerse de esta última forma, se corre el riesgo de no entender los problemas inherentes. Por ende, habremos de estudiar dichas reformas a la Ley de Responsabilidades, pero en conjunto y armonía con las que se hicieron al Código Civil Federal, de la parte conducente del Código Penal Federal, a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, a la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

4. En lugar destacado, encontramos necesario hacer una separación entre los daños y perjuicios sufridos por los parti-

culares, por el acto u omisión ilícito de un servidor público, diferenciado si se trata de un delito o de una simple falta administrativa:

a) En caso de que el acto o la omisión correspondiente se califique como delito, el ofendido o sus derechohabientes gozan de la facultad de hacer la denuncia o la querrela conducentes y ofrecer las pruebas y datos que tengan para demostrar la procedencia y monto de la reparación necesaria.

El Ministerio Público está obligado a solicitar la condena pertinente, y el juez de la causa a resolver sobre ello. La obligación del Ministerio Público para exigir esa condena es oficiosa, es decir, procede aunque no lo pida el particular interesado. La condena que verifica el juez al respecto, tiene el carácter de pena pública. Si el Ministerio Público o el juez no cumplen con su encomienda, serán multados. Siempre estará obligado el servidor condenado a la reparación de los daños que ha hecho sufrir a la víctima. El Estado estará obligado juntamente con el servidor, en forma directa cuando se trata de delitos dolosos, y en modo subsidiario si se trata de delitos culposos. El resarcimiento incluye los daños y los perjuicios, tanto materiales como morales.

Así se desprende de los vigentes artículos 30, fracciones II y III, 31 *bis*, 32, fracción VI y 34 del Código Penal Federal. Conforme al artículo 1916 del Código Civil Federal, cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas, se presumirá que hubo daño moral. Creemos que esta presunción es *juris et de jure*.

b) Si el acto o la omisión del servidor se califica como una simple falta administrativa, los particulares lesionados pueden ocurrir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, según sus competencias relativas, para que en el procedimiento disciplinario correspondiente se determine la responsabilidad de aquél, se reconozca la obligación de indemnizar, haciendo la liquidación consiguiente y ordenando su pago.

Ese derecho de los gobernados, lo libera del ejercicio de cualquiera otra instancia, judicial o de diversa naturaleza; y

prescribe en un año a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado la falta. De conformidad con esto, podemos entender que la facultad de los particulares puede ejercerse, bien desde el inicio de todo el procedimiento administrativo, o bien hasta un año después de que se ha dictado y notificado una resolución en que se declare cometida la falta, pero, obviamente, no se haya solucionado lo relativo al resarcimiento y pago conducentes. Cuando se ha aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos, en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, ya no habrá necesidad de que la autoridad resolutora se pronuncie al respecto a la existencia de la falta, sino que presumiendo ésta, sin prueba en contrario, se limite a liquidar el monto respectivo y a ordenar el pago indispensable. Cuando el estado ha verificado el pago, puede repetir en contra del servidor. Esto en notoria consonancia con el artículo 1928 del Código Civil Federal. Si el órgano del Estado resolutor niega la indemnización o si el monto no satisface al reclamante, éste tiene expeditas, a su elección, la instancia judicial o cualquiera otra vía. Esto, como se puede observar, es más generoso que lo propuesto por un partido de oposición al régimen, a que se hizo mención en el inciso 1 de este apartado. Todo lo expuesto, conforme a los ahora vigentes artículos 77 *bis* y 78, fracción III, de la Ley de Responsabilidades en consulta. Sin embargo, las reformas a la citada Ley dejan lugar a ciertas dudas que es necesario dilucidar:

A. El contexto del articulado que se reformó de la citada Ley de Responsabilidades, considera que la autoridad resolutora administrativa debe llegar hasta ordenar el pago del resarcimiento consiguiente, pero, ¿a cargo de quién? La norma no lo dice.

Sin embargo, para ello habrá de recurrirse, indispensablemente, al artículo 1927 del Código Civil Federal, o sea, que el pago habrá de hacerse con cargo directo y solidario al Estado si la falta es dolosa, con cargo al servidor si es culposa, y sólo será obligado el Estado en este último supuesto, en

forma subsidiaria, si dicho servidor es insolvente, parcial o totalmente.

B. Es aplicable también a las faltas, no sólo a los delitos, la presunción de daño moral a que se contrae el artículo 1916 del varias veces citado Código Civil.

C. Si la orden de pago dictada va a cargo del Estado, la resolutora debe limitarse a comunicarla a la Tesorería de la Federación, o del Distrito Federal en su caso, para su cobertura; pero cuando se inicia directamente el cobro en contra del servidor, ¿que obligación tiene dicha resolutora? Estimamos que, en este supuesto, también habrá de dirigirse a la Tesorería para que, mediante el procedimiento coactivo la haga efectiva y, si no es posible tal cosa por insolvencia, entonces habrá que regresar el asunto para que se resuelva en forma subsidiaria el pago a cargo del Estado.

D. La vía del procedimiento administrativo disciplinario a que se ha hecho mención, ¿debe conceptuarse como un presupuesto procesal, para el ejercicio de posteriores instancias?

Probablemente sí, pues el artículo 77 *bis* en consulta libera a los interesados del ejercicio previo de otras acciones, pero no dice tal cosa de la propia vía; en cambio, sí deja a la elección del reclamante el uso, indistinto, de vías judiciales o administrativas cuando no se satisface la reclamación correspondiente.

Sin embargo, habrá que esperar el criterio de las altas autoridades de carácter judicial, para dejar perfectamente aclarado este tema.

5. La reforma por adición de la fracción X del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y de la fracción VII del artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, son una consecuencia necesaria de las reformas anteriormente expuestas. Por una parte, se da competencia a los tribunales de referencia, en consonancia con el artículo 77 *bis* de la Ley de Responsabilidades, para resolver sobre una negativa administrativa, parcial o total; competencia que anteriormente no se tenía o, al menos, era sumamente difícil de establecer dentro de la ge-

nérica correspondiente; y por la otra, es necesario fijar esa competencia, para el Tribunal Federal o el local, tomando en cuenta que la resolutora administrativa puede serlo de cualquiera de esos órdenes.

6. Cuando el actual artículo 77 *bis* multicitado, en su párrafo final, deja a elección del interesado el posible uso alternativo de la vía judicial, ¿a cuál se refiere?

Consideramos que, habiéndose agotado el procedimiento disciplinario administrativo, puede ocurrirse además de a los tribunales administrativos mencionados en el punto que antecede, a la judicatura común civil local del Distrito Federal o a la federal, en las vías que sus propios códigos procesales determinen, según que la resolutora administrativa haya sido respectivamente local o federal.

7. Cuando el propio artículo 77 *bis* habla de la vía judicial, ¿podemos incluir en ésta, inmediatamente, también la de amparo?

Posiblemente no, tomando en cuenta lo que determina la fracción XV del artículo 73 de la Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales. Pero, agotadas las vías judicial o administrativa de referencia, el interesado podrá usar de la peculiar vía de amparo, si resultan violadas sus garantías en los fallos que aquéllas pronuncien.

8. Consideramos que la adición del párrafo final del artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, es por completo innecesaria e inútil, pues la aplicación de los nuevos preceptos de los Códigos Civil Federal, Penal Federal y de Responsabilidades a que se ha hecho referencia, resuelven genéricamente todos los supuestos de delitos y faltas de los servidores públicos, en los que resulta responsabilidad pecuniaria para el Estado, sin necesidad de que en todos y cada uno de los cuerpos legales en que se pueden definir dichos ilícitos, que son muchas leyes, se haga la mención correspondiente. Tal vez se quiso dar énfasis a la cuestión tomando en cuenta que está de moda la lucha en contra de la tortura; pero, como se dijo, no hay utilidad en consignar dicha reforma.

9. En cambio, sí era de mayor conveniencia la reforma por adición, del artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, pues los renglones que anteriormente contemplaba el precepto como erogaciones en que se descomponía el gasto público federal, que eran el gasto corriente, la inversión física, la inversión financiera, los pagos de pasivo o deuda pública, no exhibían en forma clara, contundente e indudable, la posibilidad de pago por concepto de responsabilidad patrimonial. Desde luego que, por senda hermenéutica, podía llegarse a comprender esa erogación, pero para evitar cualquier mala interpretación, fue de suma utilidad el agregado en cuestión.

10. Son muchas, muchísimas, las cuestiones que se presentan al estudiar las reformas a que hemos hecho mérito, y serán más, muchas más, las que en la práctica futura aparecerán. En las líneas ofrecidas, únicamente se han tratado los aspectos sobresalientes, que son muy pocos. Perdón por ello. Más, en todo caso, jamás habrá de olvidarse de la metodología que se sugiere en el punto 3 de este apartado.