

EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y PATRIMONIAL DEL ESTADO

Luis RIVERA MONTES DE OCA*

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Modalidades en las responsabilidades de los servidores públicos*. III. *La responsabilidad patrimonial del Estado*. IV. *Comentario final*.

El establecimiento de un régimen apropiado de responsabilidades de los servidores públicos, antes llamados funcionarios públicos, ha sido una aspiración permanente en nuestro sistema constitucional y una de las características esenciales de cualquier Estado social de derecho para evitar el abuso del poder.

El título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que comprende los artículos del 108 al 114, mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 14 de junio de 2002, cambió la denominación “De las responsabilidades de los funcionarios públicos” que mantuvo desde que se aprobó en 1917, para titularse ahora “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”.

El encabezado actual de este título IV constitucional alude a varias responsabilidades, según la causa generadora que puede tener un carácter político, penal, administrativo o civil.

A través de la modificación constitucional se buscan establecer en nuestra Carta Magna los lineamientos referentes a la responsabilidad pa-

* Presidente del Consejo Directivo Nacional de la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, A. C. y presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

trimonial del Estado mexicano; se destaca que la responsabilidad, en el ámbito jurídico, es la obligación de reparar o satisfacer a consecuencia de una causa legal que produce un agravio. A partir de ello, el Estado tendrá la obligación de indemnizar por los daños antijurídicos que haya causado como resultado de su actividad.

I. ANTECEDENTES

1. *La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*

A pesar de tener una efímera vigencia, pues esta constitución se promulgó el 4 de octubre de 1824 y concluyeron sus efectos el 30 de diciembre de 1836 al expedirse las siete leyes constitucionales, estableció de manera primigenia en su artículo 38 el régimen de responsabilidades, al disponer que:

Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones: I. Del presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo; II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados; III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios de despacho; y IV. De los gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución federal, leyes de la Unión u órdenes del presidente de la Federación.

2. *La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857*

La segunda Constitución general sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, dedicó el título IV de manera exclusiva a determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos e inspiró la regulación de esta materia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917; además de que durante su vigencia se expidieron las primeras leyes sobre responsabilidades.

3. *Primera ley reglamentaria*

La primera ley reglamentaria de los artículos 103 al 108 de la Constitución de 1857 fue la del 3 de noviembre de 1870, porque no existía el

Código Penal ni el Código de Procedimientos Penales, por tal motivo no había pena aplicable a los delitos comunes; tampoco se habían definido los delitos de carácter oficial, pues de estos últimos de acuerdo con la ley fundamental, conocerían el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. Dictada una sentencia por estos delitos, no podía concederse al reo la gracia del indulto.

Con la entrada en vigor del Código Penal de 1872, se consignó en su articulado la distinción hecha por la Constitución de 1857 entre los distintos delitos, comprendiendo a los ilícitos de orden común, delitos federales y oficiales.

4. Segunda ley de responsabilidades

Correspondió a la expedida el 6 de junio de 1896, que no mencionó en su articulado a los delitos oficiales, sino que sólo se limitó a referir los delitos comunes cometidos por los funcionarios durante su encargo o en el desempeño de sus funciones; al fuero constitucional lo denominó “fuero licencia para enjuiciar”; concluyó su vigencia con la expedición del Código Penal de 1929, no obstante las modificaciones que fueron incorporadas en la Constitución de 1917, relativas a la responsabilidad de los funcionarios públicos.

5. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Aunque nuestra actual carta magna mejoró su redacción en esta materia, repitió lo dispuesto por la Constitución Federal de 1857 y sólo incorporó algunas novedades que se agregaron en la tercera ley reglamentaria de 1940, misma que transcribió literalmente lo establecido en la de 1896.

De esta manera nació el derecho disciplinario que, según Andrés Serra Rojas, es la rama del derecho administrativo integrada por todas aquellas reglas constitucionales y administrativas que rigen las relaciones de la administración pública con sus servidores, lo mismo que en las responsabilidades en que éstos pueden incurrir durante el desempeño de su cargo.

6. Planteamiento en materia de responsabilidades

Entre los nuevos planteamientos señalados en la Constitución de 1917, encontramos que el presidente de la República sólo puede ser juz-

gado por los delitos de traición a la patria o por los de carácter grave del orden común; el relativo a que los gobernadores y diputados locales asuman el carácter de funcionarios auxiliares de la Federación, por lo que también pueden incurrir en responsabilidad de carácter federal; asimismo, se busca determinar los procedimientos cuando se trate de delitos del orden común o de delitos oficiales, se señala además que estos últimos no pueden ser juzgados por tribunales del orden común sino sólo por el Senado de la República.

7. Reformas de 1928 y 1944 a la Constitución

Mediante reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, los días 20 de agosto de 1928 y 21 de septiembre de 1944, se modificó el artículo 111 constitucional, para agregar una situación especial de responsabilidad, aplicable a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los miembros del Poder Judicial, al señalar que el presidente de la República puede solicitar a la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte, de los magistrados de circuito, de los jueces de distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los territorios federales; en estos casos el funcionario acusado quedará privado de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que haya incurrido y se procederá a nueva designación.

8. Tercera ley de responsabilidades

El general Lázaro Cárdenas del Río solicitó permiso al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para hacer uso de facultades extraordinarias con el objeto de legislar en materia penal y procesal penal, facultades que le fueron concedidas el 31 de diciembre de 1936; a partir de ellas expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, el 28 de febrero de 1940.

9. Cuarta ley de responsabilidades

Esta ley se denominó Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcio-

narios de los Estados, y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 1980, su texto se inspiró en la ley de 1940.

En esta nueva versión no se contemplaron ciertos delitos que la ley de 1940 consideraba como tales; fue la última en tratar al fuero constitucional, relacionado con la inmunidad de que goza un funcionario al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo y no como una prerrogativa de impunidad.

10. *Reformas constitucionales y quinta ley de responsabilidades*

El 28 de diciembre de 1982 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* reformas y adiciones a diversos artículos constitucionales, principalmente del título IV; así como al artículo 22 en su segundo párrafo; al artículo 73 fracción VI, base cuarta último párrafo; al 74 fracción IV, párrafos finales; 76 fracción VII; 94 párrafo final; 97 primer párrafo; 127 y 134. Asimismo, se derogaron las fracciones VII del artículo 74, IX del artículo 76 y XIX del artículo 89 de la propia Constitución.

Además, mediante esta amplia reforma se obligó a que dentro del año siguiente a la entrada en vigor del decreto los estados de la Federación, a través de sus congresos constituyentes locales, iniciarán las reformas constitucionales del título IV de la Constitución general de la República, para que los jueces locales actuaran conforme al texto constitucional.

El título IV de la Constitución a partir de entonces se denominó “De las responsabilidades de los servidores públicos”; el artículo 108 enumeró como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judiciales federal y del Distrito Federal, funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal.

Posteriormente el Congreso de la Unión, por iniciativa del titular del Poder Ejecutivo Federal, aprobaría el decreto que dio vigencia a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982.

De igual forma se reformó el título X del Código Penal, el 5 de enero de 1983; se incorporó al Código Civil lo relativo al “daño moral”, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982; se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación

(Secogef); se reformó y adicionó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1982, expidiendo su Reglamento Interior el 19 de enero de 1983; asimismo, se obligó a las entidades federativas por conducto de sus legislaturas locales a expedir leyes sobre responsabilidades. Todas estas acciones consolidaron el marco jurídico para el proyecto de “renovación moral de la sociedad”, impulsado por Miguel de la Madrid Hurtado.

Finalmente, por lo que respecta a recientes reformas constitucionales a este título, el 31 de diciembre de 1994 y el 22 de agosto de 1996 se adicionó la alusión a los miembros de los consejos de las judicaturas locales y la inclusión de los servidores del Instituto Federal Electoral.

II. MODALIDADES EN LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis de jurisprudencia número P. LX/96, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* (abril de 1996, novena época, tomo II, página 128), cuyo rubro se refiere a las “Responsabilidades de servidores públicos. Sus modalidades de acuerdo con el título cuarto constitucional”, determinó con base en la Constitución federal que el sistema de responsabilidades se clasifica en: política, penal, administrativa y civil, por lo que concluye que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado por diferentes vías y con distintas sanciones.

De esta manera, en el artículo 109 se establecen los lineamientos generales a que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos y definiendo claramente diversos tipos de ellas: política, penal y administrativa; esta última constituyó una novedad en el sistema jurídico mexicano, que poco a poco se ha consolidado a pesar de las deficiencias en el sentido de que en el texto constitucional no aparece clara su diferencia con la responsabilidad política, aduciéndose que tanto una como la otra podrán constituir un delito.

Por su parte, el artículo 111 constitucional alude a la responsabilidad civil. Cada tipo de responsabilidad se sustancia a través de procedimien-

tos separados y distintos; se aplican sanciones diversas y los órganos encargados de aplicarlos varían según el tipo de responsabilidad.

1. *Sexta ley de responsabilidades*

El 13 de marzo de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Conforme al artículo segundo transitorio de esta ley, se derogaron los títulos primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, y tercero y cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por lo que respecta al ámbito federal; y se señala que las disposiciones de este último ordenamiento seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

Esta ley se dividió en cuatro títulos: el primero se refiere a “Disposiciones generales”; el segundo a las “Responsabilidades administrativas”, integrado por dos capítulos denominados “Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público” y el de “Quejas o denuncias, sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas”; el tercer capítulo está relacionado con el “Registro patrimonial de los servidores públicos”, y el cuarto se denomina “De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público”.

2. *Sanciones por responsabilidad administrativa*

A los servidores públicos que incurran en este tipo de responsabilidades se les podrán aplicar las sanciones de suspensión, destitución, inhabilitación o multa, así como el apercibimiento y la amonestación en forma pública o privada como lo estipula la Ley de Responsabilidades.

Sobre el particular, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de señalar que no se viola el principio de distribución de competencias establecido por el artículo 49 constitucional entre la autoridad judicial y la administrativa, pues la primera se reserva la imposición de sanciones penales, entre ellas, la inhabilitación prevista en el artículo 24 del Código Penal aplicable a la materia federal;

mientras que por disposición expresa del constituyente, a las autoridades administrativas corresponde decretar la inhabilitación de los servidores públicos por causa de responsabilidad administrativa. No debe pasar desapercibido que la propia corte ha señalado que la inhabilitación al adoptar la forma de sanción administrativa o pena, sólo restringe temporalmente la capacidad del servidor público para ocupar cargos públicos sin lesionar sus demás derechos civiles, políticos o de familia, además de que su imposición no transgrede la garantía de libertad de trabajo tutelada por el artículo 5o. de la Constitución federal.

3. Medios de defensa en materia de responsabilidades

Nuestro máximo tribunal ha establecido que no obstante que la entonces Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 dispusiera que la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se lleve a cabo de inmediato, no se viola la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de nuestra ley fundamental, por no ser la misma definitiva, pues en caso de que lo decidido en el recurso de revocación o en el juicio contencioso administrativo que contra la resolución que se impuso se promueva le sea favorable al servidor público, será restituido en el goce de los derechos de que hubiere sido privado por la ejecución de esas sanciones, razón por la cual aun cuando se haya efectuado la ejecución, no quedan sin materia los mencionados medios de defensa.

III. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Los artículos 108 al 114 de la Constitución general, que integran el título IV, y cuyos antecedentes ya invocamos, consagran las cuatro clases de responsabilidades de los servidores: la política, la penal, la administrativa y la civil. El segundo párrafo del artículo 113 adicionado se refiere a la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares, quienes tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

La responsabilidad patrimonial del Estado es un importante avance en nuestro sistema de responsabilidades, fortalecido en el ámbito federal

con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004, y conforme a su artículo primero transitorio entró en vigor el 1o. de enero de 2005.

Así, por toda actividad administrativa irregular del Estado, por acción o por omisión, cuyos sujetos son todos los entes públicos estatales, incluidos los tres poderes y los entes autónomos, pueden incurrir en responsabilidad patrimonial porque ésta es directa; esta consideración rebasa con mucho la responsabilidad subsidiaria y solidaria que en el pasado consignaba la legislación civil, porque ahora son los entes públicos los que directamente deberán indemnizar los daños causados por sus servidores públicos, sin perjuicio de la facultad de repetir contra ellos para recuperar lo pagado como indemnización, en los casos de infracción grave si así se resuelve por el procedimiento administrativo disciplinario respectivo.

De esta manera se dará pleno cumplimiento a lo sentenciado por la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que desde el momento en que un nuevo funcionario asume un puesto público adquiere la representación estatal en el cumplimiento de las responsabilidades derivadas de las actuaciones de quienes le antecedieron en la función, en virtud de que los actos arbitrarios sancionados por las ejecutorias de garantías se efectúan con motivo del ejercicio del poder público de la autoridad y no de las personas físicas que en su momento ocuparon el cargo; por lo que es el ente jurídico estatal el que debe asumir las consecuencias de tales actos a través del titular en turno, en razón de que no se trata de una responsabilidad personal, sino del Estado.

El decreto que aprobó esta reforma constitucional entró en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, según lo establece el artículo transitorio único, esto es, el 1o. de enero de 2005; para tal efecto se señaló que:

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contaría con el “periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos”.

Conforme a lo legislado, se pretende dar pleno cumplimiento a lo ordenado por el artículo 126 constitucional, en el sentido de que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado en ley posterior, pues inclusive la Corte ha establecido que el cumplimiento de las sentencias de amparo no puede quedar condicionado a la determinación de si se aprueba o no una partida presupuestal para hacer frente a la obligación impuesta, debido a que la majestad de la Constitución federal impone categóricamente que aquellas sean cumplidas inexcusablemente.

1. Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima

Mediante reforma a la fracción XII del artículo 1o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, publicada en el *Periódico Oficial* el 6 de mayo de 2000, se estableció la responsabilidad patrimonial del Estado, sobre las bases de mayor garantía y seguridad jurídica para los particulares, por lo que esta entidad federativa es pionera en establecer constitucionalmente esta importante figura jurídica.

A través del decreto número 223 el Congreso del Estado de Colima, publicado en el *Periódico Oficial* el 22 de junio de 2002, a sólo ocho días de publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional y a dos años de realizar reformas en su constitución local, aprobó la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima.

De manera novedosa estableció que la Ley es reglamentaria de la fracción XII del artículo 1o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, y su objeto es fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización de las personas que, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran una lesión en cualquiera de sus bienes, posesiones o derechos como consecuencia de la actividad administrativa del Estado, sea ésta regular o irregular.

En sus 39 artículos establece lo relativo a las indemnizaciones; el procedimiento para su reclamación; lo relacionado con la concurrencia de

hechos y condiciones causales, y lo referente a la prescripción, toda vez que el derecho de reclamar la indemnización prescribe en un año; también se establece el derecho del estado de repetir contra los servidores públicos.

2. *Leyes de responsabilidad patrimonial en otras entidades federativas*

A. *Veracruz*

La segunda entidad del pacto federal que emitió su Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal fue Veracruz de Ignacio de la Llave, pues mediante su Ley número 602, publicada en la *Gaceta Oficial* el miércoles 31 de diciembre de 2003, dio vigencia a esta importante materia para la vida de los veracruzanos.

La Ley 602 está integrada por siete capítulos en los que se señalan las disposiciones generales; lo relativo a las indemnizaciones; establece de manera clara el procedimiento reclamatorio; dedica un capítulo a la concurrencia de las administraciones públicas; precisa de manera puntual las reglas de la prescripción y finalmente señala el derecho de la administración pública estatal o municipal para repetir en contra de los servidores públicos responsables. Esta importante ley entró en vigor el 1o. de enero de 2004 y con su vigencia derogó todas las disposiciones que se le opusieran.

B. *Tamaulipas*

La Quincuagésima Octava Legislatura Constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, mediante Decreto número 640 expidió la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tamaulipas y sus Municipios, de fecha 28 de abril de 2004, la cual fue publicada en el anexo al *Periódico Oficial* número 4 de fecha 11 de enero de 2005.

Esta Ley, conformada por 31 artículos y dividida en cinco capítulos, estableció lo relativo a disposiciones generales; lo relativo a los daños y perjuicios; dedica un capítulo al procedimiento de responsabilidad patrimonial, que siempre se iniciará a petición de la parte interesada; establece de manera objetiva lo relacionado a la concurrencia de sujetos en los daños o lesiones patrimoniales y concluye con un capítulo dedicado al derecho del estado a solicitar la restitución de lo pagado a los servidores

públicos; en su artículo primero transitorio indica que esta ley entraría en vigor a los treinta días de su publicación en el *Periódico Oficial* de esa entidad. En su artículo tercero transitorio dispone que los poderes del estado, los organismos públicos autónomos, los ayuntamientos y los demás entes públicos contemplados en la Ley deben incluir, a partir del ejercicio fiscal de 2006, partidas específicas en sus proyectos de presupuesto de egresos para el cumplimiento de los hechos dañosos relacionados con la responsabilidad patrimonial del Estado.

C. Guanajuato

Otra de las entidades federativas, también pionera en esta importante materia, lo es Guanajuato, ya que su Quincuagésima Novena Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano, mediante Decreto número 110, aprobó la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato, misma que fue publicada en el *Periódico Oficial* número 4, segunda parte, el 7 de enero de 2005.

Esta Ley, conformada por 53 artículos y dividida en nueve capítulos, establece lo relativo a las disposiciones generales; dispone las reglas para el pago de las indemnizaciones; determina el procedimiento de responsabilidad patrimonial y ante quienes se debe de presentar la reclamación correspondiente; de manera clara precisa los alcances de las notificaciones y términos; señala un novedoso capítulo con medios de apremio para que la autoridad haga cumplir sus determinaciones; de manera clara indica las formas de terminar el procedimiento; establece las reglas de concurrencia de las autoridades y precisa de manera puntual los términos para la prescripción; concluye con el derecho de los sujetos obligados a repetir contra los servidores públicos.

Esta Ley entró en vigor a los noventa días siguientes de su publicación en el *Periódico Oficial* del gobierno de ese estado; de igual forma derogó el artículo 1418 del Código Civil y el segundo párrafo del artículo 7o. de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

IV. COMENTARIO FINAL

Lentamente pero de manera firme se está consolidando en México, el derecho disciplinario que coadyuvará a modernizar la función pública;

pero sobre todo, para que los servidores públicos actúen en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los valores consignados en los textos legales y los códigos de ética, lo contrario ya no es permisible en una sociedad cada día con más presencia y participación en las tareas colectivas; asociadas con el derecho y la justicia.