

320809



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

CAMPUS TLALPAN

4

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESTUDIO DE LA RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

T E S I S

Q U E P R E S E N T A :

FRANCISCO MENENDEZ DIAZ

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

ASESOR: LIC. OLGA BEATRIZ AGUILAR MORALES

MEXICO, D. F.

2000

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

A DIOS

A LA MEMORIA DE MI PADRE

A MI MADRE

A MI ESPOSA

A MIS HIJOS

A MIS HERMANOS

A MIS SOBRINOS

A MIS AMIGOS

A MI ASESORA DE TESIS

Y A LA UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

INDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

Marco Histórico

"El devenir histórico de la prestación del servicio público en México y su regulación"

1.1	Época Prehispánica	2
1.2	La Colonia	8
	1.2.1 Las Visitas	
	1.2.2 El Juicio de Residencia	
1.3	La Época Independiente	12
	1.3.1 El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814	
	1.3.2 La Constitución de 1824	
	1.3.3 Las Siete Leyes de 1836	
	1.3.4 Las Bases Orgánicas de 1843	
	1.3.5 El Acta Constitutiva de 1847	
	1.3.6 La Constitución de 1857	
	1.3.7 La Ley de Responsabilidades Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación de 1870	
	1.3.8 Ley de Responsabilidades y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales.	
1.4	Etapas Actuales	19
	1.4.1 La Constitución de 1917	
	1.4.2 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940	
	1.4.3 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980	
	1.4.4 Las Reformas al Título Cuarto de la Constitución en el año de 1982	
	1.4.5 La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982	

CAPITULO II

Pág.

Marco Conceptual

El servidor público y la administración pública

- 2.1 Concepto de servidor público **25**
 - 2.1.1 Empleado público
 - 2.1.2 Funcionario Público
 - 2.1.3 Alto Funcionario
 - 2.1.4 *Burócrata*
- 2.2 Naturaleza Jurídica de la relación que se establece entre la Administración Pública y el servidor público **34**
 - 2.2.1 Teoría del acto unilateral del Estado
 - 2.2.2 Teoría contractual
 - 2.2.3 Teoría del acto condición
 - 2.2.4 Teoría del Estatuto Legal y Reglamentario

CAPITULO III

Las clases de responsabilidades en que pueden incurrir los Servidores Públicos de la Federación

- 3.1 Concepto de Responsabilidad **39**
 - 3.1.1 Imputabilidad
 - 3.1.2 Teoría de la Función Pública
- 3.2 Clases de Responsabilidad **42**
 - 3.2.1 Política
 - 3.2.2 Penal
 - 3.2.3 Civil
 - 3.2.4 Administrativa

CAPITULO IV

Pág.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Órgano Competente para Aplicarla.

- 4.1 La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 60**
 - 4.1.1 *Ámbito de aplicación*
 - 4.1.2 *Obligaciones de los servidores públicos*
 - 4.1.3 *Procedimientos de sanción que regula*

- 4.2 El Órgano de Control de la Administración Pública Federal 69**
 - 4.2.1 *La Secretaría de la Contraloría General de la Federación*
 - 4.2.2 *La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*
 - a.- *Su Reglamento Interior*
 - b.- *Órganos Internos de Control*

CAPITULO V

Procedimiento Administrativo Disciplinario.

- 5.1 Etapas del Procedimiento Administrativo Disciplinario 102**
 - 5.1.1 *El citatorio*
 - 5.1.2 *Pruebas*
 - 5.1.3 *La Audiencia de Ley.*
 - 5.1.4 *La resolución administrativa*

- 5.2 Sanciones a las que pueden ser acreedores los servidores públicos de la Federación. 108**
 - 5.2.1 *El apercibimiento privado o público*
 - 5.2.2 *La amonestación privada o pública*
 - 5.2.3 *La suspensión*
 - 5.2.4 *La destitución del puesto*
 - 5.2.5 *La inhabilitación temporal para desempeñar empleos cargos o comisiones en el servicio público*
 - 5.2.6 *La sanción económica*

CONCLUSIONES

PROPUESTAS

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Es de todos conocida la impunidad que existe en nuestro país, principalmente con respecto a la delincuencia, razón por la cual nuestra sociedad exige que existan leyes más eficaces, así como de servidores públicos honestos, sobre todo para que se hagan valer dichas leyes, aplicándolas debidamente y con toda justicia.

Es por eso, que toda vez que los servidores públicos en su mayoría, a parte de manejar recursos del gobierno, son también encargados en algunos casos de impartir justicia, por lo que se hace necesario, que la ley encargada de sancionar las conductas ilícitas de los servidores públicos, en el tema de tesis que nos ocupa, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contemple todos los casos de responsabilidad administrativa en que los servidores públicos de la Federación pudiesen incurrir, imponiendo sanciones más severas al quien se le compruebe que cometió alguna irregularidad de las contempladas en el artículo 47 de la citada Ley, aumentando la sanción de manera ejemplar a quien reincida, y de esta manera apoyar textualmente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo así como a los Organos Internos de Control a efecto de que estos tengan mayores atribuciones para poder sancionar a los servidores públicos infractores.

Atento a lo anterior, se requiere que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se le de la importancia que merece, tomando en cuenta que entre más servidores públicos sean sancionados, menos corrupción e impunidad va ha existir.

Los órganos del Estado, en razón a que sus principales actividades deben ser dedicadas al servicio de la sociedad, comportan más obligaciones que prerrogativas, y ubica a quienes los integran frente a deberes especiales y a peculiares instancias de responsabilidad.

En nuestro país se han creado ordenamientos que regulaban la conducta de los funcionarios público, sin embargo, estas disposiciones han necesitado de cambios y se han sustituido por otras que han pretendido garantizar una adecuada aplicación.

Atento a lo anterior, se puede resumir que en cuanto a la precitada legislación aún no se llega a la perfección, por lo que se hace necesario que en la práctica se detecten las fallas que puedan darse en su aplicación, lo que conducirá ha que se efectúen nuevas modificaciones tratando de hacer más eficiente el servicio público.

CAPITULO I

MARCO HISTORICO

El devenir histórico de la prestación del servicio público en México

Para tener una idea general de los cambios que han ocurrido en nuestro país, en materia de responsabilidades administrativas en que incurren los servidores públicos, es oportuno iniciar el presente trabajo con un análisis histórico de los mismos.

1.1 Época Prehispánica

Circunscribiremos nuestro estudio en la Época Prehispánica a la Cultura Mexica, por ser la que logró, en el decir de varios autores, mayor conocimiento en el campo de las normas jurídicas; sin que ello signifique que dicha cultura sea la única que se haya desarrollado en ese ámbito en el territorio que actualmente ocupa nuestra Nación, pues sabido es que también obtuvieron un gran progreso la Cultura Maya, la Cultura Tarasca, la Cultura Tolteca, etc.

“En toda colectividad humana han existido líderes, jefes, reyes, etc., quienes han tenido a su cargo la dirección de los grupos que los siguen. La Cultura Azteca no fue la excepción, pues su organización estatal estaba conformada a la manera de un imperio; sustentado en las actividades que realizaban en su beneficio un gran número y variedad de empleados públicos”.⁽¹⁾

¹ El Colegio de México, Historia General de México, Tomo I, COLMEX, México, 3a. ed. 1981, p. 154.

La sociedad mexicana, integrada por tres ciudades importantes: Texcoco, México -Tenochtitlán y Tlacopán, ubicadas en la Meseta de Anáhuac, lo que facilitó las conquistas de otros pueblos e inició de esta manera su dominio político y económico, siendo su principal objetivo la imposición de tributos a los señoríos derrotados. A su interior, esas tres ciudades estaban organizadas en *calpulli*, que significa "reunión de tribus de los antiguos pueblos de indios aborígenes". (2)

"Los logros y conquistas sociales, políticos y económicos alcanzados por los mexicanos, los obligó a instaurar una serie de instituciones políticas controladas por las autoridades del señorío Tenochca, que para su buen desempeño de los órganos institucionales, disponían de una amplia maquinaria burocrática, integrada por funcionarios al servicio del *huey tlatoani* o gran rey".(3)

El segundo funcionario en importancia dentro del señorío mexicano, fue el *cihuacóatl*, quien desarrollaba una importante actividad en materia hacendaría, jurídica y cultural; quien al igual que el Tlatoani se hacía ayudar por consejos de gobierno, que realizaban actos en materia administrativa, jurídica, militar y religiosa.

² Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1970, p. 231

³ Ibidem, p. 205.

También, existía un Consejo Permanente, formado por cuatro miembros, con quienes el jefe mexica y el cihuacóatl acordaban asuntos de trascendental importancia, mismos que gozaban de facultades electorales, administrativas, hacendarias y militares.

Por otro lado, el Consejo de Justicia, estaba conformado por un gran número de jueces y funcionarios que desarrollaban distintas actividades judiciales. Por su parte el Consejo de Guerra, era parte integrante de la administración central mexica; los comerciantes profesionales o pochtecas, ocupaban un lugar destacado dentro de la organización azteca, pues no obstante que eran miembros de la clase dirigente, prestaban servicios de espionaje, para preparar campañas de conquista de los guerreros mexicas.

Los dirigentes mexicas, para el desempeño de actividades de gobierno, exigían a sus funcionarios honestidad y absoluta responsabilidad en el desempeño de sus labores, ni siquiera los más altos dirigentes estaban exentos de la observancia de esas obligaciones jurídicas y morales.

Las normas mexicas que regulaban la conducta de sus funcionarios, eran sumamente rígidas y se aplicaban sin excepción a todos los funcionarios de la floreciente cultura mexica.

"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. A cada delito correspondía un castigo, según la gravedad del mismo y la jerarquía del funcionario que lo cometiera. Así, si un embajador al servicio del huey tlatoani no cumplía su misión, era degollado. Al calpixque o recaudador que se excedía en el cobro del tributo se le trasquilaba y se le destituía del cargo: Cuando el delito era grave, el castigo consistía en la aplicación de la pena capital." (4)

En caso de que los jueces y magistrados, aceptaran dádivas para apartarse de la aplicación estricta de la ley, se les castigaba, con la destitución y el trasquilamiento, cuando la infracción no era muy importante, en la hipótesis contraria, se les sancionaba con la muerte por degolladura.

Al respecto es sumamente ilustrativo, Alfredo Chavero, al señalar en su obra, al pie citada que: "...Los jueces administraban justicia rectamente, y si no cumplían con sus deberes, como por ejemplo el embriagarse o el cohecho, si no era grave el caso, los amonestaban sus compañeros, y si reincidían se les privaba del cargo, y si cometían una gran injusticia, el Rey mandaba matarlos." (5)

⁴ Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Nuestra Constitución. Cuaderno 22, México, 1991, p. 13.

⁵ CHAVERO, Alfredo. México a través de los Siglos, Tomo I, Ed. Cumbre, México, 1958, p. 655.

Si los que incurrían en infracciones eran los llamados calpixque, quienes eran los funcionarios encargados de la administración fiscal o de la recaudación de tributos en favor del gobierno, nos dice el autor arriba mencionado que: "... si estos incurrían en malos manejos en la recaudación de los tributos se les imponía prisión, se les condenaba a muerte y su mujer e hijos eran despojados de su casa..."⁽⁶⁾

Cuando los infractores eran guerreros, que desertaban, se indisciplinaban, o cometían insubordinación, cobardía, rapiña, eran decapitados. los sacerdotes que violaban su voto de castidad, eran sentenciados, también a pena de muerte o con destierro.

A quien cometía estupro con una sacerdotisa o con una joven noble, se le castigaba con empalamiento y posteriormente se le quemaba y sus cenizas se esparcían en el aire. En este orden de ideas, refiere el maestro Floris Margadant, que:

"Otras penas eran la caída en la esclavitud, la mutilación, el destierro definitivo o temporal, la pérdida de ciertos empleos, destrucción de su casa o encarcelamiento en prisiones, que en realidad eran lugares de lenta y miserable eliminación. Penas más ligeras, a primera vista, pero considerada por los aztecas como implicando una insoportable ignominia, eran las de cortar o chamuscar el pelo."⁽⁷⁾

⁶ *Ibidem*, p. 633.

⁷ FLORIS MARGADANT, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Textos Universitarios, México, 1991, p. 26

Como se observa los aztecas fueron celosos vigilantes del desempeño de sus jueces y recaudadores; a quienes castigaban con penas muy severas, sin diferenciar a gobernantes y a gobernados, esto, tal vez sea parte de su gran poderío y el control que ejercían sobre los pueblos que conquistaron.

En consideración del autor en cita: "El procedimiento en estos juicios era oral, levantándose a veces un protocolo mediante jeroglíficos. Las principales sentencias fueron registradas en pictografía, y luego conservadas en archivos oficiales. El proceso no podía durar más de ochenta días, y es posible que los tepantlatoani, que en él intervenían, correspondían a grosso modo al actual abogado. Las pruebas eran la testimonial, presunciones, careos y a veces la documental."⁸)

La rigidez de las sanciones que se imponían a los funcionarios mexicas, fueron resultado de la necesidad de contar con empleados públicos sabios, honrados, responsables y eficaces en el ejercicio de sus funciones públicas.

⁸ ibidem. p. 28.

1.2 La Colonia

Ahora, toca hablar del sistema jurídico hispano en la Nueva España, en la materia que nos ocupa, así pues; los cargos de las autoridades y funcionarios novo hispanos iban del Virrey, que era el representante de la Monarquía Española, oidores, consejeros, intendentes, corregidores, alcaldes mayores y ordinarios, regidores, fiscales, protectores de indios, alcaldes del crimen, oficiales de la Real Hacienda, etc., todos de una u otra manera al servicio del Virrey.

La llegada de los españoles, a las tierras de América no mejoró en mucho, el tipo de sanciones que se aplicaban a las personas que desempeñaban un cargo público; y sí en cambio, la cultura española irrumpió en los dominios aztecas, sustituyendo la forma de vida de los mexicas, despoblando inmensos territorios donde la esclavitud y la muerte fueron la consecuencia lógica de la ambición de los conquistadores.

Cabe apuntar que los reyes españoles expedieron Cédulas, Instrucciones y Ordenanzas en las que se mostraba su interés por los habitantes de las tierras conquistadas; instrumentos jurídicos que muy pocas veces eran acatados por sus representantes.

De esta manera, La Corona Española, con la finalidad de tener un mejor control sobre sus funcionarios, para que cumplieran debidamente con sus deberes y obligaciones para los que habían sido nombrados, instauraron: "...en la Nueva España dos sistemas con los que pretendieron controlar la corrupción, beneficiar a la Corona y a la comunidad, proteger derechos de los particulares y evitar los abusos de los funcionarios. Estos sistemas fueron las visitas y los juicios de residencia."⁹)

1.2.1 Las Visitas, consistían en inspeccionar las labores de los gobernantes, funcionarios y organismos coloniales relacionados con la "administración pública; dicha visita era ordenada cuando existía sospecha o denuncia de una mala administración y era practicada por un juez visitador". (¹⁰)

Se convocaba a dentro de un periodo determinado a realizar su denuncia, a todo aquel que se sintiera agraviado, con el objeto de que resultara más provechosa la visita. Se recogían los testimonios y se practicaban interrogatorios, los cuales se desarrollaban sin la participación del funcionario sujeto a la investigación; corría a cargo del visitador analizar la documentación correspondiente y tocaba al Consejo de Indias o al Virrey determinar si se había cometido un delito grave en contra del bienestar público y en su caso imponer la sanción pertinente. Las visitas fue el medio de control más usual durante los tres siglos que duro la dominación de los españoles.

⁹ Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Op. cit p. 15

¹⁰ HERRERA PÉREZ, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ed Carsa, México, 1991, p. 41.

Las sanciones podía ser desde la amonestación, represiones en público, multa, suspensión del empleo o del sueldo, etc.

1.2.2 El Juicio de Residencia, de acuerdo a Raúl F. Cárdenas "...esta Institución nació en España, en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica; al nombrarse a Nicolás de Ovando, Gobernador de Indias, recibió instrucciones para efectuar residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla, y con este acto quedo establecido el juicio en cuestión" (11)

Un dato peculiar estriba en que el juicio de Residencia, se aplicaba a los funcionarios, cuando se retiraban de sus cargos públicos o cambiaban de puesto; así como a aquellos que ejercían cargos vitalicios y ninguna persona podía ocupar otro empleo si no se había presentado a juicio de residencia, donde el tribunal le hacía entrega de un certificado del Consejo de Indias o de la Audiencia, mediante el cual se le absolvía o se le declaraba culpable.

Entre las personalidades a quienes se les fincó Juicio de Residencia, destaca el incoado a Hernán Cortés, cuando en el año de 1524, partió a la expedición de las Hibueras, y sus enemigos se dedicaron a formular graves acusaciones en su contra por sus extra limitaciones en el poder, acumulación excesiva de bienes, etc. Lo que dio origen a que el Rey Carlos I de España, designara a Luis Ponce de León como juez de residencia.

¹¹ CÁRDENAS, Raúl F. La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos: Antecedentes y textos vigentes en México, Ed. Porrúa, S.A. 1982. p. 13

Después de un largo juicio, se le condenó a Cortés con la pérdida de sus bienes, parte de los cuales recuperó posteriormente.

El Juicio de Residencia, fundamentalmente buscaba evitar la corrupción y lograr una mayor honradez en el desempeño de las funciones públicas, pero no siempre fue efectivo, ya que los altos funcionarios con conexiones sociales y familiares poderosos, normalmente eran dispensados. En virtud de que muchas veces los testigos actuaban con envidia o malicia, originó que el juicio perdiera confiabilidad.

Otras de las personalidades a las que se les siguió Juicio de Residencia fueron: los Virreyes Diego López de Pacheco (1642), Joaquín de Montserrat (1760), Miguel de la Grúa Talamanca (1790) y Juan Vicente de Guemes Pacheco (1794).

El Juicio de Residencia, para algunas personas que salían sin ninguna responsabilidad, era motivo de honor y satisfacción, de tal suerte que no era visto con desagrado por muchos funcionarios de la Nueva España.

El Juicio de Residencia, quedó plasmado en la Constitución de Cádiz de 1812, específicamente en el artículo 261, fracción VI, Título V, "De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo Civil y en lo Criminal, Capítulo I, "De los Tribunales"

“Artículo 261.- Toca a este Supremo Tribunal:

...

VI.- Conocer la residencia de todo empleado público que este sujeto a ella por disposición de las Leyes”.¹²

1.3 La Época Independiente

1.3.1 En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, aprobado el 22 de octubre de 1814, se estableció en los artículos 59, 196 y 224 el juicio de residencia, que analizamos en el punto anterior.

Con el ascenso de Agustín de Iturbide como Emperador, en el año de 1822, la Junta Nacional Constituyente aprobó el Reglamento Político Provisional del Imperio, el cual establecía que la persona del emperador era sagrada e inviolable y que sólo sus ministros serían responsables de los actos del gobierno, encomendándose al Supremo Tribunal de Justicia la tarea de juzgar a los funcionarios que cometieran delitos.

¹² HERRERA PÉREZ, Agustín. *Op. cit.* p. 72.

1.3.2 La Constitución de 1824

“A la llegada al poder de Antonio de Santa Anna, expidió en el año de 1823 el Plan de Casa Mata, el cual tenía por objeto, la integración de un nuevo Congreso Constituyente, quien una vez formado al año siguiente, aprobó la primera Constitución Federal Mexicana, instrumento en el que se encomendaba a las Cámaras de Senadores y Diputados erigirse en Gran Jurado para conocer las acusaciones formuladas contra el Presidente de la Federación, tratándose de delitos como traición a la Independencia Nacional, cohecho, soborno y por impedir o entorpecer las elecciones y funciones de la Cámara; asimismo establece la responsabilidad de los Secretarios de Despacho y determina un procedimiento de elección de 24 personas para juzgar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia que incurrieran en conductas ilícitas”.⁽¹³⁾

“En la época en que estuvo vigente la Constitución de 1824, se presentaron situaciones interesantes, como la preocupación del Gobierno, por los cargos públicos, que en ese tiempo seguían siendo desempeñados por ciudadanos españoles, lo que dio origen a que se expidiera en 1833 un Bando que retiraba de sus puestos a los empleados de origen español”.⁽¹⁴⁾

¹³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto El Derecho Disciplinario de la Función Pública, INAP, México, 1990, pp. 52-53.

¹⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo, Segundo Curso, Ed. Harla, México, 1991, p. 315.

1.3.3 Las Siete Leyes de 1836

“La Constitución de 1824, sólo estuvo vigente hasta el año de 1835, cuando entran en vigor lo que conocemos como “Las Siete Leyes de 1836”, por estar dividida en igual número de capítulos, en uno de los cuales delimitó las responsabilidades en que pudieran incurrir los funcionarios públicos, encomendando al Supremo Poder Conservador tratar de impedir los abusos de los poderes federales”. ⁽¹⁵⁾

Debido principalmente a la Guerra de Texas, la Intervención francesa y a desacuerdos políticos internos, no alcanzaron gran vigor las leyes a que nos venimos refiriendo, por lo cual Santa Anna las reformó y mando disolver el Congreso, y designó una Junta de Notables para redactar una nueva Constitución.

1.3.4 Las Bases Orgánicas de 1843

Es así que, en el año de 1843 se promulgan las Bases Orgánicas, cuerpo jurídico de corte centralista, en el cual se regulaba la responsabilidad de los funcionarios del gobierno central al tenor siguiente:

¹⁵ SOLIS LUNA, Benito. El Hombre y el Derecho, México, 1956, p. 50.

Se concedió fuero de inmunidad con carácter absoluto a los diputados y senadores; se establecía un Gran Jurado a quien se encomendó declarar si había o no lugar a instaurar causa, virtud a las acusaciones por delitos oficiales o comunes que hubiesen cometido los Secretarios de Despacho, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Consejeros de Gobierno y Gobernadores de Departamento. Por su parte el Presidente no quedaba e de los exento de los procedimientos de responsabilidad, a pesar de contar con inmunidad para desempeñar sus funciones.

Se autorizaba al Presidente para suspender de sus empleos o privar de la *mitad de sus sueldos, hasta por tres meses a los empleados* del gobierno, en ese mismo orden de ideas se facultó a los gobernadores para que sancionaran a los empleados públicos a su cargo.

1.3.5 El Acta Constitutiva de 1847, previó la conformación de la Cámara de Diputados en Gran Jurado de Sentencia, para el efecto de determinar si el funcionario era culpable o no, de la acusación que se le había formulado, según determinaba el artículo 12 de ese ordenamiento. Por su parte el artículo 13 establecía que correspondía a la Suprema Corte de Justicia la determinación de la sanción correspondiente en los términos de la ley de la materia.

De manera más concreta, en relación a la responsabilidad administrativa de los funcionarios , se expidieron varios decretos con el objeto de eliminar los comportamientos deshonestos de los empleados públicos, por ejemplo la Ley Penal para los Empleados de Hacienda y la Ley para hacer efectiva la Responsabilidad de los Jueces, cuerpos legales que se destacaban por la severidad de las sanciones que preveían como la pena de muerte y prisión, cuando los infractores eran empleados hacendarios y para tratándose de jueces se les penaba con la privación de su empleo o en su defecto se les inhabilitaba de por vida para ejercer el mismo empleo.

1.3.6 La Constitución de 1857

A la Constitución de 1857, se le conoce por ser de índole liberal, democrático y por contener tendencias progresistas y revolucionarias para esa etapa histórica. Así en materia de responsabilidad de los servidores públicos, depuró y perfeccionó la experiencia legislativa de los constituyentes que la antecedieron; se detalló en su Título Cuarto, con mayor claridad las causas de responsabilidad y sanciones aplicables a los Diputados del Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios de Despacho; asimismo distinguió, entre delitos del fuero común y del orden federal que se cometieran durante el desempeño de sus encargos públicos, extendiéndose la responsabilidad hasta un año después de haber cesados en sus puestos. Como se observa el enfoque que se le dio al referido Título Cuarto denominado " De la Responsabilidad de los Servidores Públicos", fue de naturaleza penal y política, y dejó a un lado los aspectos disciplinarios o de carácter administrativo de los empleados públicos.

La Carta Magna de 1857, preveía en su artículo 103, regulaba el fuero de que gozaba el Presidente de la República para el mejor desempeño de sus actividades, eliminando su carácter absoluto al permitirse que se le juzgara por delitos como traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad personal y delitos graves del orden común; por su parte los Gobernadores de los Estados podían ser acusados como infractores a la Constitución y a las Leyes Federales; asimismo se expidieron algunos decretos y circulares en materia de responsabilidad administrativa, como aquel que prohibía a los empleados públicos tener más de un empleo oficial.

Durante el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, se suspendió la aplicación de la Constitución de 1857, imponiéndose en su lugar el Estatuto Provisional del Imperio, ordenamiento que únicamente en su numeral 12 , reglamentaba las obligaciones de los funcionarios del Imperio de Maximiliano.

Tras el derrocamiento de Maximiliano por Benito Juárez, se reinstala la República, aplicándose nuevamente la Carta Magna de 1857; es así, que en el año de 1870, el Presidente Juárez promulga la denominada Ley sobre delitos de los Altos Funcionarios de la Federación, en la cual se establece la base de nuestro sistema de responsabilidades de los servidores públicos de la federación; al asumir la presidencia Sebastián Lerdo de Tejada, después de la muerte del Benemérito de las Américas, restablece el sistema bicameral.

1.3.7 La Ley de Responsabilidades Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación de 1870, publicada durante la presidencia de Benito Juárez, es el primer instrumento jurídico en toda la República mexicana, en materia de responsabilidad de los trabajadores al servicio del Gobierno, de este ordenamiento podemos destacar que estableció los principios del juicio de procedencia y del juicio político; además de la posibilidad de que los funcionarios públicos, no solamente pudieran ser sancionados por delitos oficiales, sino también del orden común.

1.3.8 Ley de Responsabilidades y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales

El 6 de junio de 1896, el General Porfirio Díaz, promulgó la Ley de Responsabilidades y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales, en la que fundamentalmente se determinó a quien debía considerarse como Alto Funcionario, y por lo mismo sus conductas indebidas sancionables por la misma. Previó la instauración del Juicio Político en por deficiencias o irregularidades que constituyeran incumplimiento a las funciones públicas, especificó los casos por los que el Presidente de la República y los Gobernadores podían ser sujetos a Juicio Político; señaló que la Cámara de Diputados debía erigirse en caso de Juicio Político, en Jurado de Acusación y la Cámara de Senadores en Jurado de Sentencia.

1.4 Etapa Actual

1.4.1 La Constitución de 1917

El Congreso Constituyente de 1917, realizó pocos agregados a los términos en que se regulabas por la anterior Carta Magna las responsabilidades de los Altos Funcionarios de la Federación, lo anterior tiene sustento en el hecho de que exclusivamente se adicionó en el artículo 108, como sujeto de responsabilidad al Procurador General de la República y se determinó que el Presidente de sólo podía ser juzgado durante el desempeño de su encargo, por delitos del orden común y por traición a la Patria.

“Además del artículo 108 constitucional las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos se encuentran previstas en el 109, 110, 111, 112, 113 y 114; numerales que sufrieron la más importante reforma, en el año de 1982, al iniciar su sexenio el Presidente Miguel de la Madrid, modificaciones que trataremos más adelante”:¹⁶⁾

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, S.A., México, 1997.

1.4.2 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales

Con la expedición, el 21 de febrero de 1940, de la Ley de responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, así como de los Altos Funcionarios de los Estados, nuestra Nación, empezó a contar con un Marco Jurídico que regulara más ampliamente las responsabilidades en que podían incurrir los funcionarios públicos y las consecuentes sanciones a que eran merecedores, por apartarse de la estricta observancia de las leyes.

En el cuerpo jurídico, en referencia, se expresó claramente que no existía fuero o inmunidad de los funcionarios públicos en la hipótesis de que fueran demandados civilmente; previó que el Presidente de la República sólo podía ser encausado durante el tiempo de su encargo y hasta un año después; especificó las figuras delictivas imputables a los altos funcionarios, tales como: ataques a las instituciones democráticas, a la forma de Gobierno, a la libertad del sufragio, por usurpación de funciones e infracción a la Constitución General y a las Leyes Federales.

Preveía como sanciones, la destitución del cargo o la inhabilitación hasta por diez años para ocupar otro empleo público.

Precisaba la obligación de los funcionarios públicos de declarar sus bienes en un plazo de 60 días, al de haber tomado posesión y de 30 días al concluirlo. Además, estableció el derecho de la Federación y de los particulares para exigir a los empleados públicos la reparación del daño que hubiesen ocasionado por conductas.

1.4.3.- La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980, que entró en vigor el 1º de enero de ese mismo año, durante la última parte del gobierno del Presidente José López Portillo, fue de duración muy efímera al sólo estar vigente durante tres años aproximadamente.

De esta Ley cabe apuntar que estableció la posibilidad de que se sancionara a los funcionarios federales y del Distrito Federal, tanto por delitos oficiales como del orden común, en que incurrieran durante el desempeño de sus encargos; en relación al Presidente, marcaba que sólo podía ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común; asimismo, consideraba como delitos oficiales aquellos actos o conductas en que participaran los empleados públicos, durante su función y que fueran en detrimento de los intereses colectivos o el buen despacho de los asuntos que tenían encomendados.

1.4.4 Las Reformas al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el año de 1982, al reformarse por completo el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, empezando desde adecuar su denominación de "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos" a "De Responsabilidades de los Servidores Públicos, buscándose con ello fijar nuevas bases jurídicas que combatieran y previnieran la corrupción en el servicio público.

Destaca la división de las responsabilidades en civiles, penales, políticas y administrativas, las dos primeras sujetas a las respectivas leyes y las dos últimas con regulación por separado en la Ley reglamentaria del Título Cuarto constitucional.

1.4.5 La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Sólo con tres días de diferencia, el 31 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Federación, misma que entró en vigor el 1º de enero de 1983. en la cual por fin se regulan de manera general los derechos y obligaciones de los empleados públicos sujetos a sus disposiciones, así como las diferentes hipótesis en que pueden incurrir los servidores públicos, los procedimientos para fincarles responsabilidad y las sanciones a las que pueden ser acreedores, entre otros aspectos también en dicho ordenamiento regulados.

Primordialmente, con su expedición se buscaba prevenir y sancionar las faltas administrativas en las que incurren los servidores públicos, por actos u omisiones en contravención a los principios que deben prevalecer en la administración pública, como son la legalidad, lealtad, honradez e imparcialidad.

CAPITULO II

MARCO CONCEPTUAL

2.1 Concepto de servidor público

Legal y doctrinalmente, la denominación de la persona que presta sus servicios a favor del Estado, con la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas, ha sido muy debatida al tratarse de emplear como sinónimo de empleado público, funcionario público, alto funcionario y burócrata; como veremos a continuación:

Constitucionalmente el artículo 108, establece que:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios". (17)

"La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por su parte, en su artículo 2º, marca que son servidores públicos "...todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Y por lo cual están sujetos a la misma". (18)

En esos mismos términos, el Código Penal para el Distrito Federal, en materia del Fuero Común y para toda la República en materia Federal, estatuye en su artículo 212 que:

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, S.A., México, 1997

¹⁸ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, SECODAM, México, 1997

Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los *Diputados de las Legislaturas Locales* y a los *Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales*, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia Federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.

“Doctrinalmente se considera que los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, son servidores públicos”.⁽¹⁹⁾

¹⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Ed. Porrúa, Tomo II, p. 388

De lo antes narrado se evidencia que de las enumeraciones se excluye a los presidentes municipales y demás integrantes de los ayuntamientos, y que solamente se entienden comprendidos de la equiparación que se hace con la frase Todas Aquellas Personas que Manejen o Apliquen Recursos Económicos Federales, empero con la actual descentralización de las funciones públicas federales, los recursos que antes aportaba la Federación para la realización de obras en los municipios, actualmente se siguen aportando pero mediante la figura de la transferencia, por lo que dichos recursos salen del ámbito federal y son administrados directamente por los ayuntamientos y fiscalizados por las contralorías estatales.

Lo expuesto, es a todas luces inconveniente e inconstitucional, por lo que sería conveniente que mediante reforma se incluyera a las autoridades municipales de manera expresa, o bien, que los Tribunales Jurisdiccionales Federales, delimitarán el alcance de dicho precepto constitucional, en relación así, a los servidores públicos de los ayuntamientos es factible fincarles responsabilidad administrativa en los términos de la Ley Federal de la Materia.

De esta manera, entendemos por servidor público a toda persona a quien se le provee de imperio, es decir, que tiene poderes propios de acuerdo a la función que desempeña para expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por el carácter representativo al participar en los actos públicos y para ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura, para lo cual, en el decir, del maestro Andrés Serra Rojas, presupone:

- “1.- Designación legal
- 2.- Permanencia
- 3.- Ejercicio de la función pública, lo cual le da poderes propios y
- 4.- Carácter representativo” (²⁰)

2.1.1 Empleado público

El mismo Serra Rojas, señala como datos distintivos del servidor público y el empleado público, que éste no tiene una atribución especial prevista en la ley y sólo colabora en la realización de la función que le corresponde, por las siguientes circunstancias:

- “a.- Por su incorporación voluntaria a la organización pública.
- b.- *Por no participar en la formación y ejecución de la voluntad pública, al no tener carácter representativo.*
- c.- *Por hacer de su empleo su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera”.* (²¹)

De ello, se colige que empleado público es toda aquella persona que realiza actividades materiales o técnicas, como por ejemplo la secretaria o el profesional al que se le encomienda el dictamen de un asunto pero que la resolución no le es atribuida, por lo que cuenta con facultades de representación, decisión y mando.

²⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I, 14a. Ed. Porrúa, S.A., México, 1997, p. 372

²¹ Ibidem. p. 374 y sig

2.1.2 Funcionario Público

En el Diccionario Jurídico Mexicano, se caracteriza al funcionario público, como "aquel servidor del Estado, designado por disposición de la Ley para ocupar grados superiores dentro de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando".⁽²²⁾

Hay quien conceptualiza al funcionario público como "toda persona que de manera permanente y regular mantienen una relación de servicios con el Estado".⁽²³⁾

Por su parte Gaztón Jeze, citado por el tratadista mexicano Jorge Olivera Toro, comenta al respecto que funcionario público es "el individuo investido de un empleo o función permanente y que colabora en el funcionamiento de un servicio público".⁽²⁴⁾

²² Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2a. ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1987

²³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. INAP, México, 1990. p. 18

²⁴ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A., México, 1972, p. 332

2.1.3 Alto Funcionario

Esta es una acepción ya en desuso, se tomo de la denominación que en esos términos empleaba nuestra Constitución al referirse al Presidente de la República, Secretarios de despacho, Procuradores, Gobernadores, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Diputados Locales y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a quienes como ya se señaló anteriormente actualmente se les denomina Servidores Públicos.

En esos mismos términos, se expresaba la abrogada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, en donde se clasificaba en empleados públicos, funcionarios y altos funcionarios.

2.1.4 Burócrata

La palabra burocracia, etimológicamente deriva del francés *bureaucratie* y éste de *bureau*, oficina, escritorio y del griego *Kratos*, poder, de donde burocracia implicaría el poder tras el escritorio de los empleados públicos. Sin embargo, el vocablo burócratas actualmente se usa de manera despectiva, al grado que con ella se representa a una persona que siempre esta detrás de su escritorio, sin hacer nada, y si en cambio recibiendo su salario, bonos, premios, etc., a cambio de leer el periódico y tomar café.

Por último, cabe apuntar que se ha tratado de diferenciar las calidades de servidor público, empleado público, funcionario público, alto funcionario y burócrata, partiendo de características como:

a.- Las funciones que desempeñan unos y otros

Las funciones son distintas, por que siempre hay quien manda y quien obedece, o quien ordena y quien ejecuta, lo que no es suficiente para diferenciarlos, ya que existe una relación jerárquica, pero cada actividad tiene su valor.

b.- Temporalidad del empleo

Este aspecto tampoco tiene gran relevancia, pues es muy variada la antigüedad de las personas en sus cargos públicos.

c.- La forma en que es retribuido

No es posible hacer una distinción entre unos y otros conceptos antes analizados, porque todo trabajo de acuerdo a su naturaleza o importancia *merecerá una retribución diferente.*

d.- Su forma de designación

También, es muy variada la forma en que se designa a los servidores públicos de acuerdo al cargo que van a desempeñar.

e.- La normatividad que regula su actividad

Tampoco es suficiente para hacer distinto un concepto de otro, ya que no existe un ordenamiento legal que únicamente regule las actividades de los empleados, funcionarios, altos funcionarios y burócratas, ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley especial o reglamento alguno.

En conclusión, desde nuestro punto de vista la distinción doctrinal entre servidor público cualquier otra denominación, no tiene relevancia, pues en términos legales, todos serían responsables en la misma medida por la comisión de conductas contrarias a las disposiciones jurídicas que están siempre obligados a observar estrictamente.

Por lo tanto, la expresión "servidor público", es la más idónea para referirse a las personas físicas que prestan sus servicios a favor del Estado, además que con la misma se incluye a todos los trabajadores al servicio del Estado, sin realizar ninguna diferencia en razón a la dependencia o entidad en que labore, o indicar la naturaleza de la función que se desempeñara en cualquiera de los órganos del Estado.

2.2 Naturaleza Jurídica de la relación que se establece entre la Administración Pública y el servidor público

La doctrina administrativa esta muy dividida, en relación a determinar cual es la naturaleza jurídica que se genera entre el servidor público y el órgano público para el cual labora, es así que existen varias teorías que tratan de explicar este problema, mismas que expondremos a continuación.

2.2.1 Teoría del acto unilateral del Estado

De conformidad con esta tesis, la relación del servicio se regula de manera unilateral por el Estado, quien no requiere del consentimiento del empleado público. Este criterio, es cuestionado por el Dr. Serra Rojas, al señalar que dicha situación sería violatoria del artículo 5º de nuestra Carta Magna, en el que se expresa:

"... En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y el de los jurados, así como el desempeño de los cargos conseqüiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley y con las excepciones que ésta señale." ⁽²⁵⁾

²⁵ SERRA ROJAS, Andrés. *Op. cit.*, p. 386

2.2.2 Teoría contractual

Por virtud de ella, se sostiene que el vínculo que se origina entre el Estado y sus empleados es resultado de la participación de "ambas voluntades"; posición que se le critica porque en la idea tradicional de un contrato, el Estado como ente Jurídico carecería de voluntad propia.

2.2.3 Teoría del acto condición

En el decir del maestro Andrés Serra Rojas, "el acto condición deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, o sea condicionar la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes, que regulan la relación establecida". (26)

Esta corriente doctrinal es la más aceptada, ya que la concurrencia de las voluntades es indispensable para la aplicación de un estatuto específico, predeterminado por la ley, el cual no puede ser modificado por el interés de las partes, ya que su consentimiento sólo genera la individualización de la disposición general al caso específico.

²⁶ Ibidem. p. 387

2.2.4 Teoría del Estatuto Legal y Reglamentario

“Desde el punto de vista de quienes son partidarios de esta Tesis, las relaciones del Estado con sus empleados, se regulan de manera estatutaria o reglamentaria. ordenamientos en los que se fijan con claridad los derechos y obligaciones de los servidores públicos. Esto es, por un acto unilateral del Estado se determinan las condiciones que se consideran necesarias para la prestación del servicio, sin que en esa delimitación intervenga la voluntad del particular.”⁽²⁷⁾

En la práctica, el vínculo entre el Estado y el servidor público tiene origen en un nombramiento, en la mayoría de los casos; en algunos otros es consecuencia de la elección popular y democrática, como sucede con el Presidente de la República.

De todo lo hasta aquí analizado, podemos derivar que los órganos de gobierno se conforman de dos elementos: uno de carácter objetivo y otro subjetivo. El primero, atiende a un conjunto de atribuciones que la ley le confiere y que determinan su competencia, misma que deberán ejercer en nombre y representación del Estado, el que a su vez realizará sus funciones o actividades a través de los diferentes órganos que lo conforman y que por medio de leyes, el Estado confiere a éstos las atribuciones que les corresponden ejercer para la satisfacción de las necesidades colectivas.

²⁷ Idem. p. 387

El elemento subjetivo, se representa por los individuos, esto es, los servidores públicos, quienes deben cumplir con las atribuciones que legalmente les han sido conferidas por los órganos que representan.

Por otro lado, la Administración Pública Federal, desde el punto de vista formal, es parte integrante de uno de los Poderes de la Unión, el Ejecutivo, cuyo titular es el Presidente de la República. A quien de manera explícita se le marcan sus facultades y obligaciones en el artículo 89 constitucional, contando para el desarrollo de las mismas del aparato gubernamental que se conoce como la Administración Pública Federal, la cual esta, asimismo regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Nada más cabe agregar, antes de finalizar este capítulo, que no deben confundirse el órgano de la administración, con su titular, toda vez que el primero es una creación jurídica, que no cambia en tanto no se modifiquen las disposiciones legales que lo regulan. En cambio, el titular, siempre será una persona física, que tiene aunado a la satisfacción de sus necesidades, la obligación de dar cumplimiento a los requerimientos colectivos que persigue el Estado. El servidor público, siempre corre el riesgo de ser sustituido en cualquier momento por otra persona y no por esa circunstancia se ven alteradas las funciones del órgano estatal.

CAPITULO III

**LAS CLASES DE RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS
SERVIDORES PUBLICOS DE LA FEDERACION**

3.1.- Concepto de Responsabilidad

La responsabilidad es considerada un concepto fundamental del Estado, en virtud de constituir un mecanismo insustituible, en cualquier ámbito normativo, para lograr una verdadera defensa de los derechos.

Etimológicamente, la palabra responsabilidad proviene del verbo responder, derivado del vocablo latino "sponsor", sustantivo que significa "el que se obliga por otro". Implica una situación de constreñimiento de un ser ante alguien con respeto, al cual debe observar cierto comportamiento.

La responsabilidad en el campo del Derecho no es más que la responsabilidad humana en general, pero transportada a la esfera jurídica, la cual se configura por la acción u omisión de un agente privado o público, que responde con su persona, bienes o cargo en razón de haber contrariado una norma respetada por el grupo en que vive.

La responsabilidad modifica la posición de un sujeto, ya que cuando aquella surge, pesa sobre el una consecuencia por haber mediado de su parte lesivo al interés protegido, que se traduce finalmente en una obligación de resarcir el menoscabo ocasionado por otro.

Con el objeto de restringir nuestro estudio al ámbito meramente jurídico, debemos alejarnos de las implicaciones morales, sociales o psicológicas ligadas estrechamente con el concepto de responsabilidad. Por lo tanto, debemos dejar bien claro que la falta que diseña la responsabilidad a la que nos referimos, es la que determina el Derecho.

3.1.1.- Imputabilidad

El concepto de responsabilidad se vincula íntimamente con el imputabilidad o referibilidad al sujeto responsable del hecho dañoso que hay que reparar. Implica la existencia de una persona a quien puede atribuirse la actividad que ha lesionado un interés jurídico protegido.

El criterio de imputación puede estar determinado por una referencia de diferente índole, pero que deberá ser efectiva para hacer real la seguridad jurídica que debe existir necesariamente.

La imputación es un fenómeno jurídico consistente en la atribución a un sujeto determinado del deber de reparar el daño, en base a la relación existente entre él y la víctima.

En la hipótesis particular que analizamos, el criterio de imputación se basa en el cargo o función que desempeña el agente al que se atribuye la responsabilidad.

3.1.2.- Teoría de la Función Pública

El Estado es una institución creada para satisfacer los fines de la propia sociedad. Los servidores públicos aceptan esta tarea, originando una relación jurídica entre el estado y sus servidores, la cual genera obligaciones legales que aseguran el servicio público y crean derechos a favor de los empleados.

Los deberes de la función pública impone a los servidores públicos, se deriva de los propósitos que las leyes fijan para realizar el bien público, según sea la naturaleza de los servicios que presta el Estado.

Los servidores públicos son las personas físicas que realizan los propósitos o metas que se trazan los órganos de la administración pública, por ello, su principal deber es la prestación eficiente del servicio público, en cumplimiento del cargo que se le ha confiado.

La persona designada como servidor público debe reunir las condiciones necesarias que garanticen la eficiencia y eficacia de las obligaciones inherentes a su nombramiento, es decir, debe ser designado en atención a su competencia, capacidad, moralidad, experiencia y honradez.

“Para aplicar el carácter de servidor público en su relación con el Estado, se sostienen predominantemente dos teorías”:²⁸⁾

1. Teoría del mandato. El Estado, en su calidad de ente abstracto o moral, está impedido para obrar por sí mismo, por ello requiere de personas físicas que por su cuenta y cargo ejerzan lo que lo que aquél ordene; es decir, que lo representen. La crítica principal radica en que casi la totalidad de los agentes del Estado, no ejercen directamente mandatos de éste, sino simples funciones laborales.

2. “Teoría del órgano. Los órganos son las personas físicas que traducen, por la suya, la voluntad del Estado. Así, el agente público es el propio órgano en sus actividades legítimas, y conforman todos juntos y jerarquizados orgánicamente al Estado”.²⁹⁾

3.2.- Clases de Responsabilidad

Existen varias clases de responsabilidad en las que pueden incurrir los servidores públicos, lo que deja de manifiesto que los ilícitos que en un momento dado pudieran haber cometido, no se ubican únicamente en el plano administrativo.

²⁸ BURRIEL HUERTA, Leopoldo, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, (México: Tesis Escuela Libre de Derecho, 1988) P 22

²⁹ GARCÍA OVIEDO, Carlos, Derecho Administrativo II, (España: Libena de Victoriano Suárez, 1943) p.64

3.2.1.- Política

La responsabilidad política está relacionada con la inviolabilidad de algunos funcionarios que se consideran de alta jerarquía y que, por lo tanto, deben de estar sometidos a un sistema específico o castigo en virtud de la importancia de sus atribuciones, a fin de que no puedan ser objeto de persecuciones que impidan el ejercicio de sus funciones y que no se sustraigan, debido a su posición, a las sanciones establecidas por los ordenamientos legales para las infracciones, delitos o faltas que cometan.

En la responsabilidad política de los funcionarios de la mayor jerarquía incurren en infracciones a las disposiciones constitucionales, tanto escritas como de carácter consuetudinario, que afectan gravemente la regularidad de sus atribuciones, por lo que se hace necesaria su remoción y, en ocasiones, también su inhabilitación para ocupar otro cargo oficial importante.

En los sistemas gubernamentales que se califican de parlamentarios, en los cuales los miembros del gobierno dependen de la confianza del organismo legislativo, la responsabilidad política se exige por conducto de interpelaciones y mociones de censura, que obligan a renunciar al funcionario censurado, a varios o, inclusive, a todo el gobierno, al no depender en su estabilidad de la voluntad del Parlamento, sólo pueden ser destituidos por el titular del ejecutivo de quien dependen o por otro órgano, generalmente el legislativo, que es el único que puede sancionar políticamente al titular del Ejecutivo.

La inmunidad de carácter procesal a la que nos hemos venido refiriendo, íntimamente ligada con la concepción de responsabilidad política, se traduce en que los funcionarios de alta jerarquía que están provistos de este instrumento, no pueden ser enjuiciados por las faltas graves que cometan con motivo de sus atribuciones oficiales, a menos que dicho enjuiciamiento sea llevado a cabo por un órgano indeterminado que sigue un procedimiento específico, conocido comúnmente con el nombre de juicio político.

Así, la responsabilidad política tiene como mecanismo de imposición el juicio político.

“El juicio político es el procedimiento constitucional a través del cual un órgano legislativo, judicial o de competencia mixta, conocerá y resolverá sobre la responsabilidad política en que incurra cualquier servidor público que disponga de inmunidad”.³⁰ ()

El juzgador en materia política, definitivamente constituye un tribunal especial porque la persona encausada precisamente dispone de una situación especial: la inmunidad como servidor público.

En cuanto a las causas que dan origen a este procedimiento constitucional, pueden ser conductas que correspondan a delitos cometidos en el desempeño del encargo, pero también puede suceder que sean hechos que no constituyan delito, pero que políticamente den lugar a la pérdida de la confianza en el servidor público.

³⁰ SÁNCHEZ BRIDGAS, Enrique, El presidente y el sistema de Responsabilidad, Anuario Jurídico, vol. XVI, (1989), México, p.256

Nuestra historia constitucional acredita la naturaleza del juicio político, específicamente en los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857. En ese entonces, los Diputados Ocampo, Zarco, Castañeda Guzmán y Mata, sostuvieron que la esencia del juicio político atiende al fenómeno de la confianza que el servidor público le debe a la sociedad.

Para ello, la materia del juicio político, artículos 5, 6, y 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se circunscribe a hechos que, constituyendo faltas graves, den lugar a la pérdida de la confianza que la sociedad le tiene a los servidores públicos.

La responsabilidad política y su institución ejecutiva, el juicio político, no son cuestiones que se hayan presentado en la vida política y constitucional de los diversos países que las han adoptado de manera clara y sin debate. Por el contrario, el tema ha sido sumamente discutido porque implica lo que podríamos llamar la creación de la jurisprudencia política.

Analizando el problema a partir de la división de poderes y del equilibrio que debe existir entre ellos, es evidente que para ejercer la jurisprudencia política, el tribunal debe disponer de absoluta independencia; además, Hay que cuidar la posibilidad de que uno de los órganos del Estado desestabilice a los demás.

En el sistema presidencialista que tenemos, el órgano legislativo es el que considera como el más adecuado para la substanciación del juicio político, ya que los Diputados representan al pueblo en conjunto, y es el pueblo el titular de la acción política, que es un reproche a la actividad desviada del servidor público.

Por otro lado, la razón de que los receptores de la declaración de la acusación constitucional sean los Senadores, es que son los representantes de las entidades federativas, que por sus propias características de independencia y neutralidad, por su número y madurez política, son capaces de emitir un fallo justo basado en amplios y sólidos principios morales.

3.2.2.- Penal

La responsabilidad penal, al igual que la responsabilidad política, se encuentra vinculada a las concepciones de inviolabilidad e inmunidad.

La responsabilidad de carácter penal de ciertos servidores públicos implica la realización de un procedimiento previo, ya sea para suspender o suprimir la inmunidad de los altos funcionarios, a fin de que sea sancionados de acuerdo a los códigos penales aplicables, ya sea por el mismo órgano encargado de decidir sobre la inmunidad, en el caso de los gobiernos parlamentarios, o por los tribunales ordinarios una vez que se ha concluido el procedimiento previo correspondiente, tratándose de los sistemas de carácter presidencial.

Con las reformas de 1982, apareció una nueva reglamentación para el procedimiento de remoción de esta inmunidad o fuero, al cual se denominó declaración de procedencia. Funciona como un requisito de procedibilidad, como una base que debe agotarse necesariamente para finalmente procederse en contra de alguno de los sujetos señalados en el artículo 110 de la Constitución, por la realización de una conducta que se considera delito en los términos de Código Penal.

“Asimismo, dicha reforma también se ocupó de la responsabilidad penal al ordenar la criminalización del enriquecimiento ilícito, prescribiendo ciertas normas sobre la aplicación de las penas y el modo de graduarlas a las funcionarios desaforados que resulten posteriormente responsables de delitos ministeriales que acarreen beneficio económico o causen daños o perjuicios patrimoniales”.(³¹)

El Código Penal mexicano se caracteriza por prever un amplio catálogo de reacciones penales en su artículo 24. Con las reformas se agregó un nuevo inciso al texto, en el que se prevé el decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito. Esta pena se entiende como una consecuencia distinta a la pérdida de los instrumentos del delito que ya estaba prevista.

Tratándose de delitos que cometen los servidores público, se prevé que la reparación del daño abarcará la restitución de la cosa o de su valor, y además hasta dos tantos del valor de la cosa o de los bienes obtenidos.

En relación a la individualización de la pena, las reformas prevén que el juez tome en cuenta si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones y su grado de instrucción.

³¹ BUNSTER, Alvaro, La responsabilidad Penal del Servidor Público, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, p.11.

No se indica la forma como deben apreciarse estos factores, por lo que se deja al órgano jurisdiccional cierta amplitud de criterio para determinar en qué casos deberá aumentar o disminuir la pena.

Se señala al juez que considere la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados.

Se agregó un último párrafo al artículo 85 estableciendo que la libertad preparatoria sólo se concederá cuando se satisfaga la reparación del daño o se otorgue caución que la garantice. La conducta condicional también se supedita a que el sentenciado satisfaga el daño causado u otorgue caución. Estas disposiciones ya estaban previstas antes de las reformas, por lo que se repiten innecesariamente.

La reforma se refiere a delitos cometidos por los servidores público, y el artículo 212 del Código Penal aplicable para el fuero común en el Distrito Federal, y en toda la república en materia federal, que precisa a quienes debe considerarse como servidores público.

La versión anterior del Código contempla cinco supuestos de ejercicio indebido o abandono de funciones públicas de las que solo subsistieron las dos primeras en el texto vigente, al que se añaden dos nuevas hipótesis de incriminación. Así, los supuestos que tipifican este delito son: ejercer la funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima

o sin satisfacer todos los requisitos legales; continuar ejerciendo las funciones de un empleo cargo o comisión, después de saber que se ha revocado el empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a ésta, y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los órganos judicial federal o del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión, y no se informe por escrito al superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades; sustraer, destruir, ocultar, utilizar o inutilizar ilícitamente, por sí o por interpósita persona, información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso o de la que tenga conocimiento en virtud del empleo, cargo o comisión; incumplir la obligación por razones de empleo, cargo o comisión de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos y, consecuentemente, se propicie daño a las personas, lugares, instalaciones u objetos o pérdida o sustracción de cosas que se encuentren bajo su cuidado.

Algunas de estas alternativas típicas ya están contempladas en el Código Penal como robo o daño en propiedad ajena. Consiguientemente, la reforma debió limitarse a prever supuestos de agravio y no a consagrar nuevos tipos penales.

Además de aumentar la escala correspondiente a la pena privativa de libertad, la reforma comprendió la destitución del cargo así como al inhabilitación.

Los casos de abuso de autoridad que estaban previstos en el artículo 214, fueron reordenados en el artículo 215. Subsiste la deficiencia de sancionar con la misma pena conducta de muy diversa entidad, a pesar de que se prevén comportamientos más graves que otros.

El artículo 216 tipifica el delito de coalición de servidores públicos aclarando, innecesariamente por tratarse de evidentes causas de justificación por ejercicio de un derecho, que no cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

El artículo 217 del multicitado ordenamiento, señala las conductas que configuran el delito de uso indebido de atribuciones y facultades.

El delito de concusión que comete el servidor público, cuando con tal carácter y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley, está contemplada en el artículo 218 del mencionado ordenamiento legal. Fue modificada la magnitud de la pena, en razón de las orientaciones político criminales que motivaron las reformas. La reforma incorporó un nuevo artículo, 219, destinado a castigar lo que se denomine "intimidación", desglosada en dos hipótesis. Se castiga al servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la probable comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los nuevos tipos de ejercicio abusivo de funciones previstos en la nueva redacción adjudicada al artículo 220, constituyen uno de los aspectos más importantes de la reforma y están destinados a cumplir efectos de prevención y represión de la corrupción. Se incluye el delito de tráfico de influencias.

El delito de cohecho se prevé en el artículo 222, mientras que el delito de peculado está comprendido en el artículo 223.

El enriquecimiento ilícito fue incorporado, en nuevo tipo penal dentro del artículo 224.

Se previene que cuando los signos exteriores de riqueza sea ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la practica de visitas de inspección y auditorías, recabando en caso necesario orden de auditoría judicial; que previamente a esto, se dará cuenta de los hechos a servidor público a quien se le mostraran las actas respectivas par que exponga lo que le convenga. Se computaran entre los bienes que adquieran los servidores público, o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, aquellos que adquieran o de los cuales dispongan su cónyuge o sus dependientes económicos directos, salvo prueba de que los haya obtenido por sí mismo.

Las reformas al Código Penal acentúan el énfasis punitivo, pretendiendo operar con mayor intensidad disuasiva sobre la totalidad del círculo de autores involucrados, para evitar la reiteración de hechos punibles cometidos por servidores públicos.

La estrategia preventiva general que dio sentido a estas modificaciones, partiendo de un diagnóstico de la realidad sobre la que se quiere operar, que se basa en que si existe impunidad en el ámbito de la corrupción administrativa ello es consecuencia, en cierta medida, de una deficiencia de criminalización primaria; en algunos casos porque existen comportamientos antisociales no incriminados, en otros, porque las escalas de punibilidad no han sido suficientemente disuasivas. Asimismo, es importante señalar que al servidor público que se le encuentre culpable de un delito, además de la pena corporal, el Juez que conoce de su asunto también lo puede inhabilitar.

3.2.3.- Civil

La responsabilidad civil, o también denominada patrimonial, es la que se configura por conducto de la obligación de cubrir los daños y perjuicios ocasionados por servidores públicos con motivo de sus actividades oficiales, ya sean a las entidades a la que pertenecen, o a los particulares.

Aunque en el título cuarto de la Constitución no se regula expresamente la responsabilidad civil, de manera indirecta se alude a ella, pues en el artículo 111 al determinar los sujetos de declaración de procedencia por responsabilidad penal, se refiere a la responsabilidad civil, al disponer que en demandas del orden civil que se establecen en contra de algún servidor público, no se requerirá de dicha declaración, es decir, que en materia de responsabilidad civil en que incurran los servidores públicos de alta jerarquía, no existe fuero.

El Código Civil de 1928, establece en dos preceptos la responsabilidad civil extracontractual por los actos ilícitos que cometen los servidores públicos en el ejercicio de su cargo.

Dentro de un principio general y absoluto, en el artículo 1910 señala: “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño que produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

De una manera indirecta se confirma la aplicación concreta de dicho principio en el artículo 1928 que indica: “El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones que le estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y solo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado”.

Desgraciadamente como acontece en el mecanismo de responsabilidad civil con que contamos en nuestro ordenamiento positivo,, la responsabilidad civil de los servidores público es deficiente y obedece a criterios primitivos que están ya obsoletos en sistemas jurídicos avanzados, lo cual hace jurídicamente nugatoria.

“Ni el Código Civil de 1870 ni el de 1874 plantearon expresamente la responsabilidad civil de los servidores públicos, si no que la innovación en este capítulo correspondió al vigente Código Civil de 1928”.⁽³²⁾

De acuerdo con las citas de la doctrina y del Derecho comparado que sirvieron de antecedente a los preceptos que hemos mencionados, el acto ilícito a cargo del servidor público, requiere que haya habido de por medio una culpa, o sea, que la actuación de que se trate no haya sido de una persona prudente y diligente, considerada en abstracto por el juez o tribunal ante el que se demande el pago de los daños causados por semejante conducta.

Dada la actual extensión de la actividad e los órganos del Estado, susceptible de interferir muy fácilmente en la vida de los particulares ocasionándoles daños y perjuicios de toda índole, es necesario concebir un criterio de imputabilidad realmente efectivo y fácil de aducir, ya que el de culpa o negligencia precisa de pruebas que, en la mayoría de los casos, son complicadas de obtener por el particular.

³² SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, Responsabilidad Civil, revista Mexicana de Justicia, vol. V , Núm.3, (julio-septiembre 1987), México. p.163.

Igualmente, el Estado debe tener contemplada una partida presupuestal, para resarcir los daños y perjuicios que causen sus agentes en el ejercicio de sus actividades, además de que debe preverse que responda solidaria y no subsidiariamente, por los actos dañosos de los servidores públicos.

Es interesante observar que las reformas de 1982, no innovaron de ninguna manera el tratamiento jurídico de la responsabilidad civil de los servidores públicos, ni en el texto constitucional ni en la ley reglamentaria. Fue el tipo de responsabilidad a la que le dio menos importancia, cuando su integral y adecuada previsión de conductas indeseables, además de que para los particulares constituye una manifestación concreta, particularmente sensible, del imperio de la ley y la eficacia de la instituciones.

3.2.4.- Administrativa

“La responsabilidad administrativa de los servidores públicos es un tema de reciente estudio en la disciplina jurídica, por tratarse de un fenómeno moderno que solo pudo surgir desde el momento en que el Príncipe perdió la facultad absoluta de separar libremente a sus servidores, ya que mientras el gobernante pudo remover libremente a sus colaboradores, no fue necesaria la regulación de un procedimiento para sancionar sus faltas, por lo que la normatividad en esta materia solo pudo emerger a partir del momento en que es reconocido el *derecho de inamovilidad de los servidores que participan en el ejercicio de la función pública*”.⁽³³⁾

³³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos de la Federación, Memorial del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, año, núm. (julio-septiembre 1988). p.70.

En nuestro país, ni el constituyente de 1857, ni el de 1917 establecieron la responsabilidad administrativa de manera clara y precisa, y las leyes anteriores a la vigente, tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el campo de las relaciones que se generan en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al derecho laboral.

El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a finales de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de responsabilidad administrativa, así como la correspondiente potestad disciplinaria, en razón del interés del Estado en proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

“La responsabilidad administrativa es aquella que tiene por objeto sancionar conductas que lesionen el buen funcionamiento de la administración pública. Se origina por inobservancia de los deberes inherentes a la calidad del sujeto en su carácter de servidor público, haciéndose efectiva a través de la potestad disciplinaria del Estado, que le permite sancionar a sus propios servidores. En este sentido, responsabilidad administrativa y responsabilidad disciplinaria son conceptos que encierran una total identidad”.⁽³⁴⁾

“La responsabilidad administrativa es la que nace de la transgresión de una obligación administrativa impuesta al servidor público”.⁽³⁵⁾

³⁴ CASTRO ROJAS, Marco Antonio, Divergencias entre el Régimen de Responsabilidad Administrativa y el Régimen Laboral de los servidores Públicos, Control Gubernamental, año 1, núm.2 (enero-marzo 1994) México, p.64.

³⁵ BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo III, Argentina: Editorial Impresora La Ley, 1964.

Cuando nos referimos a la responsabilidad administrativa en el ámbito de la administración pública federal, encontramos que infracción a las obligaciones que establece el estatuto jurídico del servidor público, simultáneamente puede dar lugar a una sanción disciplinaria y a la reparación del daño causado, las cuales serán impuestas y determinadas por la autoridad administrativa, conforme a las leyes y procedimientos administrativos.

Con base a la constitución de 1957 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades. No fue posible el desarrollo de responsabilidad administrativa. Ya que sus disposiciones solo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte de los servidores públicos.

Por su parte, el constituyente de 1917 consignó la responsabilidad administrativa en los artículo 108 y 110 de la carta magna, con el nombre de "omisiones" de los funcionarios públicos pero únicamente estableció el procedimiento y la autoridad para sancionar la comisión de los delitos o faltas oficiales, utilizando ambos conceptos como sinónimos y sujetándolos a las disposiciones de la naturaleza penal, sin tocar los relativo a las "omisiones" en que incurrieran los funcionarios y empleados en el desempeño de su encargo.

"Las leyes de responsabilidades, de 1940 y 1979, reglamentarias del texto original de la Constitución de 1917, se olvidaron de regular la responsabilidad administrativa, posiblemente por la gran fuerza de atracción de las responsabilidades política y penal o quizás por la falta de precisión del texto constitucional, que asimiló "omisiones" a las faltas oficiales , dándose el tratamiento de infracciones de naturaleza penal. (³⁶)

³⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op.cit .p.6

Realmente la determinación y regulación de este tipo de responsabilidad se había dejado a otras leyes sustantivas, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Sobre Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación. Así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, creando una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la sanción disciplinaria.

Fueron las reformas de 1982, como ya señalamos, las que llevaron acabo el transito fundamental para la determinación de la responsabilidad administrativa, al establecer sus bases normativas en la Constitución y en la ley reglamentaria, al crear órganos encargados del ejercicio de la potestad disciplinaria en la administración publica federal y los procedimientos para la aplicación de las sanciones así como la vía jurisdiccional para juzgar la legalidad del ejercicio de esta potestad.

La condición del servidor público imprime al ciudadano una característica especial, adicional al estatuto general que como ciudadano le corresponde, en virtud del cual queda sujeto a una serie de responsabilidades adicionales a las penales y civiles de todos los ciudadanos, como es el caso de la responsabilidad política cuando por la naturaleza y el nivel de su participación en la función pública afecta los intereses público fundamentales o su buen despacho, y la responsabilidad administrativa cuando por el incumplimiento de sus obligaciones como servidor público afecta la legalidad honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el desempeño de la función pública.

CAPITULO IV

**LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS Y EL ORGANO COMPETENTE PARA
APLICARLA.**

4.1 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

La Ley Federal de Responsabilidades vigente, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982. Esta se compone de 93 artículos distribuidos en cuatro Títulos. Según la Exposición de Motivos de dicho ordenamiento, señala entre otras cosas, que “La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos”. Asimismo, establece que “El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos”.

4.1.1 Ambito de aplicación

El artículo 113 constitucional establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran las obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Asimismo, el artículo 109 constitucional establece que los procedimientos para la aplicación de las sanciones políticas, penales o administrativas se desarrollan autónomamente y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

En este sentido, el artículo cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 constitucional se desarrollarán en forma autónoma e independiente, según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo tercero de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas.

En atención al marco jurídico antes mencionado, se advierte que es de capital importancia la preservación de las garantías individuales en el sistema de responsabilidades del servidor público.

Por otra parte, según el artículo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son sujetos del precitado ordenamiento, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional "...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios”.

4.1.2 Obligaciones de los servidores públicos

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos describe las obligaciones de los servidores públicos, cuyo incumplimiento constituye la infracción administrativa, y da lugar a la aplicación de las sanciones correspondientes.

En la ley federal de Responsabilidades de los Servidores público su Título Tercero se denomina “responsabilidades administrativas”, que se inicia con la definición del ámbito personal de validez del ordenamiento y en seguida en el artículo 47 se establece el “ Código de conducta ético en el servicio público”, con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público,

y de esta manera a nivel instrumental se cristalizan algunos de los enunciados de la traducción del término "legalidad", vistos anteriormente como modalidades de la directiva general de renovación moral de la sociedad".⁽³⁷⁾

La mecánica que sigue nuestro sistema jurídico par la determinación de las infracciones disciplinarias presenta la ventaja de que, ante la realización del hecho, no queda lugar a dudas de que se está frente a una infracción administrativa cuando la conducta es contraria al mandato contenido en alguna de las fracciones del artículo 47 de la citada ley .

Anteriormente no existía una enumeración de obligaciones, lo que dio lugar a expresiones como la de Gabino Fraga, en el sentido de que "La determinación de las faltas disciplinarias significa muy serias dificultades, al grado de que no siendo fácil señalar una a una las obligaciones de cada empleado, se puede afirmar que tampoco puede hacerse una enumeración de sus infracciones. Por regla general, las disposiciones legales se limitan, ante esa posibilidad, a definir la falta de cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo".⁽³⁸⁾

Las obligaciones del servidor público se encuentran también en dos tipos de ordenamientos jurídicos, que tienen su origen en la Constitución uno en el artículo 123 y el otro en los artículos del 108 al 114 del mismo ordenamiento.

³⁷ DEL VAL BLANCO ,Enrique, Op. cit. , p. 97

³⁸ Ibidem p. 70

El primero de estos dos aspectos es el laboral, a través del cual el servidor público es sujeto de derechos y obligaciones, en el segundo aspecto es de índole disciplinario y además impone obligaciones al sujeto derivadas de los propósitos que las leyes fijan, encaminadas a conseguir el bien público.

La *responsabilidad administrativa* tiene su origen en el incumplimiento de obligaciones, las cuales están contempladas en términos generales en los principios antes señalados que son legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que hacen referencia en forma expresa en el artículo 109 constitucional y en el propio artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; las obligaciones que establece son las siguientes:

"ARTICULO 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.

VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

(REFORMADA, D.O. 21 DE JULIO DE 1992)

VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

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

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba.

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

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

(REFORMADA, D.O. 21 DE JULIO DE 1992)

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;

XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

(REFORMADA, D.O. 21 DE JULIO DE 1992)

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

(ADICIONADA, D.O. 11 DE ENERO DE 1991)

XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y

(ADICIONADA, D.O. 21 DE JULIO DE 1992)

XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV.- La demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto”.

4.1.3 Procedimientos de sanción que regula

Los procedimientos de sanción que regula la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos son: el juicio político, la declaración de procedencia, el referente a la inconformidad de los servidores públicos en contra de las visitas de investigación o auditoría respecto del registro patrimonial de los mismos y el procedimiento administrativo disciplinario.

El juicio político al que ya se hizo referencia en el capítulo anterior, y que se encuentra regulado por el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público, y se instruye en la cámara de diputados, se lleva al cabo para quitar el fuero a servidores públicos de elección popular, o encargados de despacho del Ejecutivo Federal, cuando que se presume que cometieron infracciones del orden común.

La declaración de procedencia, prevista en el artículo 25 de la multicitada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se lleva al cabo una vez que se presenta denuncia o querrela de particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que se pueda proceder penalmente en contra de alguno de los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 constitucional.

En lo que se refiere a la inconformidad de los servidores públicos en contra de las visitas de investigación o auditoría respecto del registro patrimonial de los servidores públicos esta se encuentra fundamentada en el artículo 85 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se encuentra facultada por el artículo 84 de la referida ley, a efectuar dichas visitas cuando los signos exteriores de riqueza de algún servidor público sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos que percibió.

Por último, el procedimiento administrativo disciplinario al que se refiere el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que se instruye en contra de cualquier servidor público perteneciente a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, motivado por la presentación de alguna queja o denuncia.

4.2 El Órgano de Control de la Administración Pública Federal

El Ejecutivo Federal para poder tener un verdadero control respecto de los servidores públicos que laboran en la Administración Pública Federal, así como para tener una adecuada administración del erario público y brindar un mejor servicio a la ciudadanía se hace necesaria la participación de un órgano de control gubernamental, función que recae en la actualidad, en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

“Las características particulares de esta Dependencia han hecho que se le considere “la globalizadora del control de la Administración Pública Federal”, sin que ello implique superioridad sobre ninguna de las demás dependencias, en los términos del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”.⁽³⁹⁾

“Conforme al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta Secretaría tiene doble función disciplinaria: como una dependencia más de la Administración Pública su titular ejerce las funciones de superior jerárquico en el orden interno, y como globalizadora del control administrativo realiza funciones de normatividad y supervisión de la actuación de toda la Administración Pública Federal”.⁽⁴⁰⁾

4.2.1 La Secretaria de la Contraloría General de la Federación

En el año de 1982 se planteo la necesidad de integrar y fortalecer la *función de control*.

El primero de diciembre del mismo año, día en que el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado tomaba posesión del cargo de Mandatario anunciaba que promovería la creación de la Secretaria de la Contraloría General de la Federación, como parte de su plan de renovación moral,

³⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, S.A. , México, 1999.

⁴⁰ Ibidem, p.156.

y con el objeto de fortalecer el sistema de control y vigilancia de la Administración Pública Federal. A continuación se describe parte de su mensaje en relación con la creación de la nueva Secretaría:

“Para cumplir con el propósito de que el gobierno de la República se constituya en patrón de conducta, promoverá la creación de la Secretaria de la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado”. De esta forma empezaba su gobierno y con ello su intento más confiable, fortaleciendo la confianza de los gobernados en su gobierno y su administración.

La nueva Secretaría estaría dotada de facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública Federal.

En diciembre de 1982 se envió la iniciativa que reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se encontraba contemplada la creación de la Secretaria de la Contraloría General de la Federación.

Esta iniciativa fue el resultado del compromiso que adquirió el presidente Miguel de la Madrid Hurtado de responder a las demandas del pueblo para sentar las bases de renovación moral que caracterizaría a su gobierno. El objetivo de esta iniciativa, entre otros, era modernizar los sistemas de control, se propuso facultar a la nueva Secretaría para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que contaba la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal,

sancionar o en su caso denunciar ante el Ministerio Público Federal el conocimiento de delitos de los servidores públicos. Con esta adición se pretendió dar transparencia al ejercicio de las responsabilidades que en cada Dependencia tenían los funcionarios y empleados en relación con el manejo y aplicación del gasto público y recursos.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación recogería así atribuciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia del D.F., así como de Secretarías ya extintas como Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Asentamiento Humanos y Obras Públicas, habiéndosele otorgado también, nuevas facultades encaminadas a completar el sistema de control.

De esta forma fue creado un mecanismo unitario, sistemático y global en funciones de control del ejercicio de recursos público, atención y resolución de quejas, denuncias e inconformidades, registro y análisis de la evolución de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos; sanciones administrativas, promoción de la eficiencia en operación gubernamental; control y evaluación de la gestión pública.

Su función quedaría enmarcada en una jerarquía de Secretaría de Estado, necesaria para cumplir con su objeto.

La iniciativa se sometió a discusión en la Cámara de Senadores y al no haber impugnación al dictamen, se hizo la votación nominal, y se aprobó por 57 votos, pasando así a la Cámara de Diputados.

En los debates que se dieron en la Cámara de Diputados se encontraron diferentes puntos de vista, desde aquellos que se manifestaron en pro de la nueva Secretaría, y los que expresaron una serie de argumentos en su contra, existiendo las abstenciones. La Secretaría fue atacada incluso en el nombre que llevaría, opinando un diputado que debería de llamarse de un modo más simple y acorde con su función: "Secretaría de Control y Vigilancia". Se habló también sobre las funciones de control y vigilancia que el Poder Legislativo debe ejercer sobre la actividad del Poder Ejecutivo, y que mejor se debía fortalecer a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Otra de las opiniones importante, fue que la creación de la nueva Secretaría implicaría la emisión de un gasto extra, que sería una fuerte carga para el País, y que las funciones que desempeñaría la nueva Secretaría ya estaban encargadas a la Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto sin lograr ninguna efectividad, y no por el hecho de que estas funciones cambiaran a una nueva Dependencia se lograría esto. Se expresó también que para que hubiera una nueva fiscalización, era indispensable que no ocurriera el carácter de fiscalizador y fiscalización en el mismo poder.

Otro punto que se trató fue que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Poder Legislativo la función de fiscalización del gasto público a través de la Contaduría Mayor de Hacienda y en esta solución se encuentra impecable el principio de división de poderes. El Partido Acción nacional pugnó por que los recursos que se pretendían asignar a la nueva Secretaría, sirvieran mejor para fortalecer las otras.

Después de una serie de discursos, unos en pro y otros en contra, acerca de la creación de la nueva Secretaría de Estado, en votación económica se preguntó si estaba suficientemente discutido el artículo 32 bis, de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que fue aprobado en lo general. Posteriormente se recogió la votación nominal del precitado artículo en sus términos, el resultado final fue de 296 votos a favor y 59 en contra. Las dichas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, dando origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con vigencia a partir del primero de enero de 1983.

El marco que daría legalidad a las actuaciones de la Secretaría de la *Contraloría General de la Federación* se encontraban originalmente conferidas en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que le dio origen y que constaba de diecinueve fracciones.

Posteriormente se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992 un decreto en el que se derogó el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se reordenó el artículo 32 bis para ser el artículo 32, reformándose también el artículo 32 bis fracciones VII y IX sin alterar el número de fracciones que contenía.

El primer Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1983 y fue abrogado por un nuevo publicado el 16 de enero de 1989 entrando en vigor al día siguiente.

4.2.2 La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Con el decreto que reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Entidades Paraestatales, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, dio paso a la creación de una nueva Secretaría de Estado que en la actualidad se le denomina como Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) cuyas atribuciones y facultades se encuentran reguladas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

a.- Su Reglamento Interior

El Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigente, está compuesto de 34 artículos y 13 transitorios, en los cuales se encuentran conferidas sus atribuciones y facultades, los artículos que se destacan por contener las principales funciones de dicha Secretaría son los siguientes:

ARTICULO 1.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la Ley General de Bienes Nacionales y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

ARTICULO 2.- Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

Secretaría del Ramo

Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública

Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social

Oficialía Mayor

Unidad de Asuntos Jurídicos

Unidad de Desarrollo Administrativo

Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública

Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal

Contraloría Interna

Dirección General de Comunicación Social

Dirección General de Auditoría Gubernamental

Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social

Dirección General de Atención Ciudadana

Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial

Dirección General de Inconformidades

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto

Dirección General de Administración

Dirección General de Informática

Órganos Administrativos Desconcentrados:

Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales

(ADICIONADO, D.O. 29 DE SEPTIEMBRE DE 1997)

Para los efectos de lo previsto por la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría contará con los titulares de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en la Procuraduría General de la República, así como con los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, quienes tendrán el carácter de autoridad y contarán con las facultades que les confiere el artículo 26 de este Reglamento.

(ADICIONADO, D.O. 29 DE SEPTIEMBRE DE 1997)

Asimismo, contará con los delegados, comisarios públicos y los supervisores regionales, quienes tendrán las atribuciones a que se refiere el artículo 26 de este Reglamento.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo contará, asimismo, con las unidades subalternas que se establezcan por acuerdo de su Titular, las que deberán contenerse y especificarse en el Manual de Organización General de la Dependencia.

ARTICULO 9.- La Unidad de Asuntos Jurídicos estará adscrita al Titular de la Dependencia, acordará con éste el despacho de los asuntos de su competencia y tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Fijar, sistematizar, unificar y difundir los criterios de interpretación y de aplicación de las leyes y de otras disposiciones jurídicas que normen el funcionamiento de la Secretaría;
- II. Formular, revisar y someter a la consideración del Titular del Ramo, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de la competencia de la Secretaría y de sus órganos desconcentrados;
- III. Representar legalmente al Secretario en los procedimientos administrativos y jurisdiccionales en que se requiera su intervención;
- IV. Asesorar jurídicamente a las unidades administrativas de la Secretaría y a sus órganos desconcentrados, actuar como órgano de consulta y realizar los estudios e investigaciones jurídicos que requiera el desarrollo de las atribuciones de la Secretaría;
- V. Compilar y promover la difusión de las normas jurídicas relacionadas con las funciones de la Secretaría;

VI. Revisar en el aspecto jurídico, los convenios y contratos que deban suscribir el Secretario y el Oficial Mayor;

VII. Coordinar criterios en la resolución de recursos administrativos de su competencia y aquellos que correspondan a otras unidades administrativas de la Secretaría y a sus órganos desconcentrados;

VIII. Instruir y resolver los recursos de revocación y demás recursos administrativos que le corresponda conocer a la Secretaría, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, con excepción de aquellos que sean de la competencia de otras unidades administrativas de la Dependencia o de sus órganos desconcentrados;

IX. Instruir los recursos de revisión que se interpongan en contra de actos o resoluciones de las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría y someterlos a consideración del superior jerárquico que les corresponda, con excepción de los que conforme a este Reglamento compete sustanciar a otras autoridades de la Dependencia, así como proponer a aquél los proyectos de resolución a dichos recursos;

X. Proponer la declaratoria que corresponda hacer a la Secretaría en los términos del artículo 90 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y presentar, previo acuerdo del servidor público que determine el Secretario, las denuncias o querrelas que deban hacerse al Ministerio Público, Congreso de la Unión o a las dependencias respectivas de la Administración Pública Federal, respecto de los hechos delictuosos en que la Nación resulte ofendida en procedimientos penales, políticos y administrativos;

XI. Instrumentar los informes en los juicios de amparo e interponer toda clase de recursos o medios impugnativos, así como actuar en los juicios en que la Secretaría fuere parte e intervenir en el cumplimiento de las resoluciones respectivas;

XII. Coordinarse con las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal para la investigación de los delitos del orden federal o común que se detectaren en las acciones operativas de la Secretaría, coadyuvando en representación de la misma en los procedimientos penales, políticos y administrativos correspondientes, y

XIII. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

ARTICULO 10.- La Unidad de Desarrollo Administrativo estará adscrita al Titular de la Secretaría, acordará con éste el despacho de los asuntos de su competencia y tendrá las siguientes atribuciones:

I. Diseñar, con la participación que les corresponde a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, y proponer a la superioridad, el Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal, en el que se establezcan compromisos y objetivos específicos por parte de las dependencias y entidades, para mejorar la oportunidad y calidad de los servicios al público, propiciar el ahorro presupuestal y aumentar la productividad;

II. Proponer a la superioridad los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de desarrollo administrativo integral, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización y simplificación administrativa;

III. Integrar con la participación de las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, la opinión sobre los proyectos de normas que elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre administración de recursos humanos, de conformidad con lo dispuesto por la fracción IX del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

IV. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito de sus respectivas competencias, las propuestas de estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras y operar el sistema de información correspondiente;

V. Realizar, con la participación de otras áreas de la Secretaría y en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estudios y programas para el mejoramiento de la gestión gubernamental, la simplificación y automatización de trámites y procesos, y la descentralización y desconcentración de funciones;

VI. Diseñar y promover la adopción de medidas y programas que conduzcan al incremento permanente de la productividad en dependencias y entidades y estimulen la capacitación y la vocación de servicio de los servidores públicos, a efecto de que sean aprovechadas y aplicadas con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia;

VII. Establecer con la participación de otras unidades administrativas de la Secretaría y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan, los criterios para formular los programas de incentivos al cumplimiento de objetivos, por parte de los servidores públicos. Cuando dichos incentivos impliquen afectaciones al presupuesto éstos se determinarán conforme a las políticas y normas que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

VIII. Prestar asesoría en materia de desarrollo administrativo a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IX. Diseñar, coordinar y supervisar el Sistema de Evaluación del Desarrollo Administrativo de la Administración Pública Federal, a fin de coadyuvar al cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal con la participación de otras áreas administrativas de la Secretaría, y en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estableciendo metas y objetivos de servicio de las unidades administrativas de las propias dependencias y entidades, evaluando su cumplimiento;

X. Determinar los métodos y modelos para la evaluación del desempeño en los servicios que prestan a la ciudadanía las dependencias y entidades;

XI. Realizar por cuenta propia o a través de terceros, estudios de medición de resultados de los objetivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como del desempeño de sus unidades administrativas, con base en los parámetros previamente especificados y concertados;

XII. Dar seguimiento a los programas de desarrollo administrativo de la Administración Pública Federal, así como captar y difundir en coordinación con la Dirección General de Comunicación Social, los resultados del proceso de desarrollo administrativo de las dependencias y entidades, y

XIII. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

ARTICULO 12.- La Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal tendrá las siguientes atribuciones:

I. Proponer a la superioridad y de acuerdo con las facultades que a esta Secretaría confiere la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, las normas de carácter general que respecto de la planeación, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas contraten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

(REFORMADA, D.O. 29 DE SEPTIEMBRE DE 1997)

II. Proponer a la superioridad normas y procedimientos de carácter general para el manejo de almacenes, realización de inventarios, avalúos de bienes muebles, desincorporación de activos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles y derechos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En caso necesario, solicitar opiniones técnicas calificadas;

III. Proponer a la superioridad las normas, criterios y políticas de administración de los bienes inmuebles federales, que con fundamento en lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales deban regir la celebración de convenios y contratos, y el otorgamiento de destinos, concesiones, permisos y autorizaciones, con excepción de la zona federal marítimo terrestre, las playas marítimas y los terrenos ganados al mar, o a otros depósitos de aguas marítimas y demás zonas federales, de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos;

(REFORMADA, D.O. 29 DE SEPTIEMBRE DE 1997)

IV. Proponer a la superioridad las normas y procedimientos para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formulen e integren sus inventarios de bienes inmuebles, a fin de actualizar sistemáticamente el inventario y catálogo general de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal,

V. Proponer a la superioridad la interpretación que para efectos administrativos corresponda de las leyes y disposiciones administrativas que regulan las materias a que se refiere este artículo; asesorar, capacitar y dar orientación a las demás áreas de la Secretaría y a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como recibir y procesar la información que dichas dependencias y entidades deben remitir a la Secretaría, en los términos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y el Capítulo VI de la Ley General de Bienes Nacionales;

VI. Proponer a la superioridad las políticas sobre el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales de la competencia de la Secretaría;

VII. Ejercer, previo acuerdo superior, las atribuciones que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y el Capítulo VI de la Ley General de Bienes Nacionales confieren a la Secretaría y que no le estén expresamente asignadas a otra unidad administrativa de la misma;

VIII. Realizar revisiones técnico normativas en las materias a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, así como requerir a la Dirección General de Auditoría Gubernamental la realización de las investigaciones de oficio a que se refiere el artículo 96 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y aquellas otras que con ese carácter convenga realizar;

IX. Proponer a la superioridad la resolución de los requerimientos de autorización a que se refiere el artículo 44 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas;

X. Coordinarse con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Desarrollo Social y del Gobierno del Distrito Federal para la localización, determinación y aprovechamiento de inmuebles federales susceptibles de ser incorporados al desarrollo urbano y a la vivienda;

XI. Conocer y proponer a la superioridad la resolución sobre las incorporaciones al dominio público, destino, recuperación administrativa y declaratorias de inmuebles federales, así como las solicitudes de desincorporación del dominio público y de reversión de dichos inmuebles; y tramitar ante la Unidad de Asuntos Jurídicos los proyectos de decretos, acuerdos y resoluciones correspondientes;

XII. Ordenar la demolición de obras e instalaciones que procedan en los términos del artículo 97 de la Ley General de Bienes Nacionales;

XIII. Proponer la designación de los notarios públicos que fungirán como notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal; autorizar y revisar sus protocolos oficiales y habilitar a los notarios públicos en el caso previsto en el artículo 73 de la Ley General de Bienes Nacionales;

XIV. Imponer las sanciones que, conforme a las disposiciones legales y administrativas relativas a las actividades a que se refieren las fracciones I, II y VII de este artículo, le compete aplicar a esta Secretaría, así como las que correspondan a los notarios públicos del Patrimonio Inmobiliario Federal, en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales, y

XV. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

ARTICULO 18.- La Dirección General de Auditoría Gubernamental tendrá las siguientes atribuciones:

I. Proponer a la superioridad las bases para la realización de auditorías de tipo contable, financiero, legal, operacional y de cualquier otra naturaleza, fijando los programas generales de dichas auditorías;

II. Realizar en forma directa, por iniciativa de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las coordinadoras sectoriales correspondientes, las auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, a fin de promover la eficacia en su gestión, propiciar la consecución de los objetivos contenidos en sus programas, y a efecto de:

1. Verificar que sus actos, tanto sustantivos como de apoyo administrativo, se ajusten a lo establecido en las disposiciones legales aplicables en el despacho de sus respectivas competencias;

2. Verificar en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas en materia de sistemas de registro y contabilidad; contratación y remuneraciones al personal; contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución o supervisión de obra pública; conservación, uso, destino, afectación, enajenación, almacenamiento en su caso, y baja de bienes muebles, inmuebles, derechos y demás activos y recursos materiales, exceptuándose las verificaciones que competan a otros órganos de la Secretaría, por razón de la materia a su cargo;

3. Comprobar que la información financiera que formulen refleje en forma razonable su situación conforme a los principios generalmente aceptados y, en su caso a las disposiciones que al efecto emita la propia Secretaría;

4. Proponer las acciones que fueren necesarias para la corrección de situaciones ilegales o anómalas o el mejoramiento de la eficiencia y logro de los objetivos, y

5. Verificar que sus operaciones sean congruentes con los procesos aprobados de planeación, programación y presupuestación;

III. Inspeccionar y vigilar que los órganos internos de control cumplan con las Normas Generales de Auditoría Pública y las normas, políticas y procedimientos que al efecto establezca la Secretaría;

IV. Analizar el contenido de los informes derivados de la práctica de auditorías a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como en la Procuraduría General de la República y conforme a sus resultados proponer a las autoridades competentes las acciones que sean pertinentes;

V. Dar vista de las investigaciones y auditorías que se hubieren practicado y remitir los expedientes y constancias relativos si de las mismas se detectan presuntas responsabilidades de los servidores públicos a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la Procuraduría General de la República y, en su caso, a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, para la imposición y aplicación de sanciones en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.

Hacer del conocimiento del área jurídica de la Secretaría, o del titular del órgano interno de control en la dependencia o entidad respectiva, o en la Procuraduría General de la República, los hechos de que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos imputables a los servidores públicos para los efectos a que hubiere lugar;

VI. Designar a los auditores externos de las entidades paraestatales, así como controlar y evaluar su actuación;

VII. Efectuar a solicitud de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, auditorías a fondos federales en programas coordinados con estados y municipios, a cuyo efecto podrá auxiliarse de los servicios técnicos que en esta materia prestan personas físicas o morales independientes;

VIII. Proponer a la superioridad los sistemas y procedimientos a que deba sujetarse la vigilancia de fondos y valores del Gobierno Federal, así como evaluar sus resultados;

IX. Coordinar acciones con la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública, a efecto de que los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República coadyuven a la realización de auditorías específicas;

X. Captar los avisos sobre los resultados de la supervisión relativa a la impresión, envío, custodia, y destrucción de valores, así como la acuñación de moneda, para los efectos legales a que hubiere lugar, y

XI. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

ARTICULO 19.- La Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social tendrá las siguientes atribuciones:

I. Verificar y evaluar la aplicación de fondos federales en programas de inversión en estados y municipios, en coordinación con la Dirección General de Auditoría Gubernamental, a cuyo efecto, previo acuerdo que se suscriba con los gobiernos de los estados y, en su caso los municipios, podrá auxiliarse de sus órganos de control, así como de los servicios técnicos que en esta materia prestan personas físicas o morales independientes, realizando la designación respectiva, controlando y evaluando su actuación;

II. Asesorar, a petición de los gobiernos locales, en la realización de acciones para la instrumentación o fortalecimiento de los sistemas locales de control y evaluación, y para el desarrollo y modernización de las administraciones públicas estatales y municipales; formulando y concertando con los gobiernos estatales los acuerdos de coordinación que para el efecto se suscriban;

III. Participar, a solicitud de los gobiernos locales y conjuntamente con sus órganos de control, en las áreas de control, fiscalización y evaluación de las instancias de planeación regional, en relación con el ejercicio de recursos federales;

IV. Verificar la atención y cumplimiento de las acciones de obra pública con participación de fondos federales derivadas de las giras de trabajo que realice el Titular del Ejecutivo Federal, y formular los informes de resultados correspondientes;

(REFORMADA, D.O. 29 DE SEPTIEMBRE DE 1997)

V. Captar y procesar en forma permanente y sistemática, información sobre la aplicación de fondos y recursos federales en las entidades federativas y emitir los informes correspondientes;

VI. Proponer a la superioridad, con la participación de las unidades administrativas competentes de la Secretaría, la formulación de recomendaciones tendientes a corregir o cancelar proyectos o programas apoyados con recursos federales a nivel regional;

VII. Promover la participación ciudadana en la instrumentación de programas federales y en la vigilancia de su ejecución, y asesorar en los términos de la legislación aplicable y a petición expresa de los gobiernos locales en la implantación de la Contraloría Social en programas estatales y municipales, y

VIII. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

(REFORMADO, D.O. 29 DE SEPTIEMBRE DE 1997)

ARTÍCULO 20.- La Dirección General de Atención Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:

I. Establecer en Coordinación con la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, las políticas, bases lineamientos y criterios técnicos y operativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las consultas, sugerencias, quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos;

II. Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, practicando en su caso las investigaciones que se requieran, y turnarlas para su atención a la autoridad competente, realizando el seguimiento del procedimiento disciplinario respectivo, hasta su resolución, así como tramitar las sugerencias de mejoramiento que presenta la ciudadanía;

III. Promover en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y la Procuraduría General de la República, la instalación de oficinas y módulos de orientación y recepción de quejas, en las que las mismas participen, a efecto de facilitar a la ciudadanía la presentación de sugerencias, quejas y denuncias, e igualmente mejorar los servicios que ahí se presten, haciendo del conocimiento de dicha instalación a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;

IV. Coordinar las acciones de atención y orientación telefónica y otros medios electrónicos para recibir y atender consultas, sugerencias, quejas y denuncias que presente la ciudadanía, relacionadas con la actuación de los servidores públicos y con la agilización de trámites y servicios gubernamentales, a efecto de que sean debidamente desahogadas, e igualmente emitir lineamientos y criterios en materia de atención a la ciudadanía;

V. Coordinar a los supervisores regionales;

VI. Prestar la asesoría que le sea requerida en las materias de su competencia;

VII. Intervenir por sí o por conducto de los órganos internos de control cuando así lo requieran los proveedores y contratistas, para conciliar con las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, así como con la Procuraduría General de la República, los aspectos que susciten el incumplimiento de los contratos o los efectos de la rescisión de los mismos, sin perjuicio de la instancia jurisdiccional que resulte procedente, y

VIII. Las demás que expresamente le atribuya el Titular de la Secretaría.

ARTÍCULO 21.- La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial tendrá las siguientes atribuciones:

(REFORMADA, D.O. 29 DE SEPTIEMBRE DE 1997)

I. Tramitar y resolver las quejas y denuncias formuladas con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, que por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones determine el Secretario que deba conocer directamente, así como aquéllas que con base en dichos criterios le consulten los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados o entidades de la Administración Pública Federal o en la Procuraduría General de la República;

II. Llevar el registro y el análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos, recibiendo para ello las declaraciones respectivas;

III. Proponer a la superioridad, con la opinión de las unidades administrativas de la Secretaría, las normas y formatos bajo los cuales deberán declararse dichas situaciones patrimoniales, así como los manuales e instructivos correspondientes;

IV. Practicar las investigaciones y ordenar las auditorías que de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos procedan, en relación con la situación patrimonial de los servidores públicos;

V. Recibir y resolver las inconformidades de los servidores públicos respecto de las visitas o auditorías que se les practiquen en relación con su situación patrimonial;

VI. Llevar el registro de los bienes a que se refiere el artículo 89 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

VII. Establecer programas preventivos en materia de responsabilidades de los servidores públicos;

VIII. Practicar de oficio o por denuncia debidamente fundamentada, las investigaciones que correspondan sobre el incumplimiento por parte de los servidores públicos de las prevenciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para lo cual podrá ordenar la práctica de visitas de inspección y auditorías en los términos de la Ley;

(REFORMADA, D.O. 29 DE SEPTIEMBRE DE 1997)

IX. Turnar a los órganos internos de control de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, los expedientes relativos a las investigaciones y auditorías que se hubieren practicado, cuando de las mismas se derivaren responsabilidades en las que aquellos deban imponer sanciones disciplinarias en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

(REFORMADA, D.O. 29 DE SEPTIEMBRE DE 1997)

X. Imponer las sanciones que competen a la Secretaría, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables, cuando de las quejas y denuncias a que se refiere la fracción I de este artículo, se determinen responsabilidades administrativas así como calificar y constituir los pliegos de responsabilidades a que se refiere la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, que determine el Secretario;

(REFORMADA, D.O. 29 DE SEPTIEMBRE DE 1997)

XI. Recibir, tramitar y resolver, en su caso en los términos del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las solicitudes de los particulares que deriven de las quejas y denuncias a que se refiere la fracción I de este artículo;

(REFORMADA, D.O. 29 DE SEPTIEMBRE DE 1997)

XII. Asesorar, apoyar, supervisar, controlar y dar seguimiento a las actividades que desarrollen los órganos internos de control de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal o en la Procuraduría General de la República en materia de responsabilidades,

XIII. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

ARTICULO 22.- La Dirección General de Inconformidades tendrá las siguientes atribuciones:

(REFORMADA, D.O. 29 DE SEPTIEMBRE DE 1997)

I. Recibir, tramitar y resolver, en los términos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, las inconformidades que formulen los particulares con motivo de:

a) los actos realizados por las áreas competentes de la Secretaría, que contravengan las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas;

b) Los actos realizados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como por la Procuraduría General de la República, que contravengan las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, cuando determine el Titular de la Secretaría que deba conocer directamente por la naturaleza de los hechos o la gravedad de las irregularidades cometidas en los procedimientos de adjudicación.

Para los efectos del párrafo anterior, la Dirección General de Inconformidades solicitará al órgano interno de control la remisión del expediente respectivo, debiéndose notificar personalmente dicha situación a quienes tengan interés jurídico en la instancia de que se trata;

II. Informar a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal sobre la manifestación de hechos falsos por parte de los particulares en la presentación o desahogo de una inconformidad, para los efectos a que se refiere el artículo 88 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas;

III. En el ámbito de su competencia y de acuerdo al artículo 96 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, realizar investigaciones de oficio, si así lo considera conveniente, a partir de las inconformidades que hubiere conocido cuando se presuma la existencia de inobservancias a las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento; y en su caso, requerir de la Dirección General de Auditoría Gubernamental la verificación a que alude la fracción II, numeral 2, del artículo 18 del presente Reglamento, en lo relativo a adquisiciones, arrendamientos, servicios de cualquier naturaleza, obra pública y servicios relacionados con la misma;

(REFORMADA, D.O. 29 DE SEPTIEMBRE DE 1997)

IV. Proponer a la superioridad la instrumentación de medidas preventivas y disposiciones de carácter general que deban observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal así como la Procuraduría General de la República, a fin de proporcionar la adecuada aplicación de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en los procedimientos de adjudicación respectivos;

(REFORMADA, D.O. 29 DE SEPTIEMBRE DE 1997)

V. Dar vista de las investigaciones que hubiere practicado, turnando los expedientes y constancias correspondientes si de las mismas se detectaren presuntas responsabilidades de los servidores públicos a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en la Procuraduría General de la República, según corresponda y, en su caso, a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial cuando le competa, para la imposición y aplicación de las sanciones en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás *disposiciones legales aplicables*.

Hacer del conocimiento del área jurídica de la Secretaría, o del titular del órgano interno de control en la dependencia o entidad respectiva, o en la Procuraduría General de la República, los hechos de que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos imputables a los servidores públicos para los efectos a que hubiere lugar;

VI. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

ARTICULO 26.- La Secretaría designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, a los delegados y subdelegados ante las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados, así como ante la Procuraduría General de la República, y a los comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal.

Con el mismo propósito designará a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados y *entidades de la Administración Pública y en la Procuraduría General de la República*, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, en los términos a que se refiere el artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las designaciones a que se refiere este artículo se realizarán de acuerdo a las bases siguientes:

I. Los delegados tendrán las siguientes facultades:

1. Representarán a la Secretaría ante las dependencias de la Administración Pública Federal y sus órganos desconcentrados, y ante la Procuraduría General de la República constituyendo el conducto directo ante éstos a fin de facilitar la evaluación de su desempeño general y, en su caso como coordinadoras sectoriales.

Los delegados serán asistidos por los subdelegados y personal de apoyo que la Secretaría determine, conforme a los requerimientos de la dependencia de que se trate y en su caso, del sector que la misma coordine, así como de la Procuraduría General de la República. Los delegados ejercerán funciones conforme a las instrucciones de los delegados y representarán a la Secretaría en ausencia de ellos;

2. Realizarán análisis sobre la eficiencia con que las dependencias de la Administración Pública Federal y sus órganos desconcentrados, y la Procuraduría General de la República, desarrollen los programas que les estén encomendados y la forma en que se ejerzan los desembolsos de gasto corriente y de inversión vinculados con ellos, así como en lo referente a sus recursos humanos, financieros, materiales y de cualquier otro tipo;

3. Podrán requerir a las dependencias y órganos desconcentrados, así como a la Procuraduría General de la República, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, y

4. Desarrollarán las demás tareas específicas que la Secretaría les asigne conforme a su función;

II. Los comisarios públicos serán propietarios y suplentes, y representarán a la Secretaría ante los órganos de gobierno o internos de control de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo VI "Del Control y Evaluación" de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y demás disposiciones aplicables;

III. Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

1. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables con los términos de ley , con excepción de las que deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; así como calificar y constituir los pliegos de responsabilidades a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, salvo los que sean competencia de la Dirección General mencionada;
2. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que compete conocer a los titulares de las áreas de responsabilidades;
3. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales , representando al Titular de la Secretaría, así como expedir las certificaciones de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control;
4. Implementar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su debido funcionamiento; proponer las normas y lineamientos que al efecto se requieran, y vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría , así como aquellas que regulan el funcionamiento de la dependencia o entidad correspondiente o de la Procuraduría General de la República;
5. Programar y realizar auditorias inspecciones o visitas de cualquier tipo; informar periódicamente a la Secretaría sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado, y proporcionar a esta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones;
6. Emitir, cuando proceda la autorización a que se refiere la fracción XXIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el ámbito de la dependencia o entidad de que se trate, o de la Procuraduría General de la República

7. Recibir, tramitar y dictaminar , en su caso con sujeción a lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate, o de la Procuraduría General de la República, a las que se les comunicará el dictamen para que reconozcan, si así lo determinan, la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y ordenar el pago correspondiente.

Lo anterior , sin perjuicio de que la dependencia, entidad o la Procuraduría General de la República conozcan directamente de la solicitud del particular y resuelvan lo que en derecho proceda;

8. Coordinar la formulación de los anteproyectos de programas y presupuesto del órgano interno de control correspondiente, y proponer las adecuaciones que requiera el correcto ejercicio del presupuesto;

9. Denunciar ante las autoridades competentes los hechos de que tengan conocimiento y puedan ser constitutivos de delito, e instar al área jurídica respectiva a formular cuando así se requiera las querrelas a que hubiere lugar;

10. Requerir a las unidades administrativas de la dependencia o entidad que corresponda o de la Procuraduría General de la República, la información necesaria para cumplir con sus atribuciones y brindar la asesoría que le requieran en el ámbito de sus competencias, y

11. Las demás que les atribuya expresamente el Titular de la Secretaría y aquéllas que les confieran las leyes y reglamentos a los órganos internos de control;

IV. Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditorías y quejas de los órganos internos de control tendrán en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

a) Los de las áreas de responsabilidades:

1. Iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso las sanciones de conformidad con lo previsto en la Ley de la materia;

2. Llevar los registros de los asuntos de su competencia;

3. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría;

4. Recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, con excepción de aquéllas que por acuerdo del Secretario deba conocer la Dirección General de Inconformidades, así como instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades en los términos de dicha Ley, y someterlos a la consideración del titular del órgano interno de control;

5. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones, y

6. Las demás que expresamente les atribuya el Titular de la Secretaría .

b) Los de las áreas de auditoría:

1. Coordinar la vigilancia del cumplimiento de las normas de control, fiscalización y evaluación que emita la Secretaría, así como elaborar proyectos de normas complementarias en materia de control, y los relativos a la dependencia, órgano desconcentrado o entidad de que se trate, o de la Procuraduría General de la República;

2. Realizar por sí, o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría, las auditorías o revisiones que se requieran, y proponer y vigilar la aplicación de las medidas correctivas y recomendaciones que correspondan;

3. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones, y

4. Las demás que les atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

c) Los de las áreas de quejas:

1. Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y dar cumplimiento a los lineamientos y criterios técnicos que emita la Secretaría en materia de atención de quejas y denuncias;

2. Turnar al área de responsabilidades del órgano interno de control, cuando así proceda, las quejas y denuncias respectivas y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución;

3. Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, de las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones y servicios, así como de las obras públicas que lleven a cabo con la finalidad de que las mismas se corrijan cuando así proceda;

4. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones, y

5. Las demás que les atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

Para la atención de los asuntos y la substanciación de los procedimientos a su cargo, los titulares de los órganos internos de control, así como los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades se auxiliarán del personal adscrito a los propios órganos internos de control.

El incumplimiento de las obligaciones previstas para el personal mencionado en último término del párrafo anterior, dará lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas de conformidad con las disposiciones aplicables.

La función del delegado, comisario y titular del órgano interno de control, podrá concentrarse en cualquiera de sus modalidades en un mismo servidor público, que será en este caso, el titular del órgano interno de control, de acuerdo a las necesidades de la Secretaría y

V. Los supervisores regionales a que se refiere el artículo 2 de este Reglamento ejercerán en la circunscripción territorial que determine el Titular de la Secretaría las atribuciones referidas en la fracción II del artículo 20 e igualmente verificarán y evaluarán la calidad de los servicios que presten las autoridades federales en dicha circunscripción.

Así mismo, están facultados para tramitar las quejas y denuncias relacionadas con los servidores públicos que ejerzan sus funciones en la circunscripción que les competa en los términos del párrafo anterior y, en su caso, instruir y resolver sobre el fincamiento de responsabilidades e imponer las sanciones a que hubiere lugar en los términos de Ley, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales representando al Titular de la Secretaría.

Los supervisores regionales serán auxiliados en el ejercicio de las atribuciones a que se refieren los párrafos anteriores, por los supervisores regionales adjuntos correspondientes.

ARTICULO 29.- La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales como órgano desconcentrado de la Secretaría, además de las atribuciones que le confieren la Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento de la propia Comisión, tendrá las siguientes:

I. Poseer, conservar, administrar y vigilar la posesión de los inmuebles de propiedad federal, con excepción de la zona federal marítimo terrestre, las playas marítimas y los terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales, de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación;

(REFORMADA, D.O. 29 DE SEPTIEMBRE DE 1997)

II. Expedir normas técnicas y en materia de avalúos de bienes inmuebles, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar directamente o a través de terceros, los bienes inmuebles de la Federación de su competencia, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto propondrá a la superioridad, la coordinación con estados y municipios, o bien con los particulares u otros países;

III. Aprobar los proyectos de construcción, ampliación, reparación, adaptación o demolición de los inmuebles de su competencia;

IV. Autorizar los programas de requerimientos inmobiliarios de las dependencias de la Administración Pública Federal;

V. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal, inscribir en él los títulos, contratos y demás documentos que acrediten los derechos reales sobre los inmuebles del Gobierno Federal y del dominio público de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, y expedir copias certificadas de dichos documentos;

VI. Intervenir conforme a resolución administrativa de autoridad competente, en representación del Gobierno Federal en la formalización de las adquisiciones, enajenaciones o afectaciones de los bienes inmuebles de propiedad federal. El Presidente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales estará facultado para designar al servidor público que represente al Gobierno Federal en la suscripción de los instrumentos jurídicos en que se hagan constar las adquisiciones, enajenaciones o afectaciones de los inmuebles referidos. Dicha designación podrá recaer en algún servidor público de la propia Secretaría o bien de la dependencia interesada en la realización de la operación inmobiliaria de que se trate, previa propuesta de esta última;

VII. Para los efectos de la fracción anterior, el Presidente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales deberá comunicar al notario, cuando se requiera su intervención, el nombre y cargo del servidor público designado, debiendo remitirle copia del oficio correspondiente;

VIII. Integrar y mantener al corriente el catastro y el avalúo de los bienes inmuebles federales, así como los padrones de destinatarios, permisionarios y concesionarios de los mismos;

IX. Realizar y mantener actualizados los trabajos necesarios para el deslinde y amojonamiento de los inmuebles de propiedad federal, autorizar los planos, levantamientos topográficos y demás documentación en que consten los deslindes realizados, así como intervenir en los apeos judiciales sobre inmuebles de propiedad federal y colindantes con ellos;

X. Requerir de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de los gobiernos de los estados y municipios, así como de particulares, la información y documentación de los inmuebles federales, que tengan destinados, concesionados, posean o administren para fines de inventario, catastro y registro;

XI. Otorgar, revocar y declarar la extinción de las concesiones y permisos, decidir sobre el uso y el aprovechamiento de los inmuebles de su competencia, y autorizar las modificaciones a las condiciones y bases de las concesiones y permisos, así como a las solicitudes de cesión de derechos y obligaciones en la materia, con excepción de las encomendadas expresamente por la ley a otras dependencias de la Administración Pública Federal;

XII. Designar de entre los notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal, a los que deban intervenir en las operaciones inmobiliarias de las que sea parte el Gobierno Federal y que sean competencia de la Comisión, así como autorizar la protocolización notarial de actos y contratos relativos a inmuebles en que sea parte el Gobierno Federal;

XIII. Revisar y evaluar las operaciones y contratos inmobiliarios que realicen las dependencias de la Administración Pública Federal, así como registrar y aprobar los contratos de arrendamiento que con el carácter de arrendatarias realicen las propias dependencias, respecto de bienes inmuebles, revisando periódicamente dichos contratos y vigilando su cumplimiento;

XIV. Requerir la entrega y, en su caso, tomar posesión administrativa de los inmuebles del dominio público o privado de la Federación, que no utilicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de los estados y municipios, y los particulares, así como tomar posesión de los inmuebles que sean objeto de expropiación y otras formas de incorporación al Patrimonio Inmobiliario Federal;

XV. Promover los juicios, diligencias o procedimientos administrativos que deban seguirse respecto de bienes inmuebles y derechos reales en que la Federación tenga interés, y así coadyuvar con las autoridades correspondientes en la realización de esos trámites;

XVI. Inventariar y controlar los créditos hipotecarios que graven los bienes inmuebles nacionalizados, aquellos en los que el Gobierno Federal se subrogue en los derechos de acreedor en los embargos, así como los derechos reales constituidos sobre bienes inmuebles en favor del propio Gobierno Federal;

XVII. Llevar a cabo la inspección y vigilancia de los inmuebles federales, a fin de verificar su aprovechamiento y estado de conservación, velar por su integridad física y por el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas correspondientes;

XVIII. Intervenir en las expropiaciones de los inmuebles que se requieran para las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XIX. Integrar y tramitar los expedientes relativos a los procedimientos administrativos en que deba intervenir la Secretaría, de conformidad con la legislación aplicable en materia de bienes *inmuebles destinados al culto público, así como gestionar, en su caso, ante las autoridades competentes el trámite y resolución de dichos procedimientos, y*

XX. Las demás de naturaleza análoga o conexas a las previstas en este artículo.

Las atribuciones a que se refieren las fracciones I a XIX de este artículo, serán ejercidas directamente por el Presidente de la Comisión y por conducto de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, y en materia de valuación de bienes inmuebles, ésta sujetará su organización y funcionamiento a las disposiciones aplicables de la Ley General de Bienes Nacionales y del Reglamento de la propia Comisión.

b.- Los Organos Internos de Control

Con base en las reformas a la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, las Contralorías Internas de la totalidad de las dependencias y entidades cuentan con facultades para desahogar el procedimiento disciplinario de responsabilidades.

Al respecto, el segundo párrafo del reformado artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que la contraloría Interna de una dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes. Es decir que tales Organos Internos de Control investigaran y aplicaran las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a los servidores públicos activos o a los que hayan dejado de serlo, siempre y cuando no hubiese operado la prescripción prevista en el artículo 78 de la propia Ley.

De igual forma destaca que a partir de las reformas de diciembre de 1996, lo establecido en el artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sobre los procedimientos que sigan los Organos Internos de Control en las dependencias, para la investigación y aplicación de sanciones, será aplicable a las Contralorías Internas en las entidades.

En los procedimientos administrativos que se instruyan en las Contralorías Internas, es esencial que en cada acto que se emita, se cumpla con la debida fundamentación y motivación, y se otorgue al presunto infractor la garantía de audiencia mediante notificación personal efectuada en términos de lo dispuesto en los artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles; ordenamiento legal aplicable supletoriamente en Materia Administrativa, con el objeto de cumplir con el principio de legalidad y evitar que las resoluciones no sean impugnadas, revocadas o declaradas nulas por adolecer de vicios formales.

CAPITULO V

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE RESPONSABILIDAD

5.1 Etapas del Procedimiento Administrativo Disciplinario

5.1.1 El citatorio

El oficio citatorio para la Audiencia de Ley a que se refiere el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deberá expresar el día, hora y lugar en que tendrá verificativo dicha audiencia; precisando todos y cada uno de los hechos que constituyen las presuntas infracciones administrativas que se atribuyen y el monto del beneficio o lucro obtenido y daño o perjuicio económico causado.

Enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales infringidos precisando los artículos y fracciones; y tratándose de manuales de organización, o cualquier otro tipo de normatividad que rija el servicio, se deberán citar los apartados, puntos e incisos que se infringen; así como la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; mismos que se relacionarán con las previsiones contenidas en las fracciones que correspondan del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Precisar que el expediente está a disposición del infractor y el lugar en el que puede ser consultado; así como que a la Audiencia de Ley puede acudir asistido de un defensor para declarar, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

Contener el apercibimiento al servidor público, que de no asistir a la audiencia, se le tendrá por precluído su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos dentro del procedimiento administrativo, en términos del artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia administrativa; y el requerimiento de que señale domicilio para que se hagan las notificaciones personales, en la población en que tenga su sede oficial el Organo Interno de Control que cita a procedimiento, apercibido que de no hacerlo, se le harán todas las notificaciones por rotulón de conformidad con lo previsto por el artículo 316 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El oficio citatorio deberá ser notificado conforme a lo dispuesto en los artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles cuidando que se cumpla con el plazo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público, en su artículo 64 fracción primera, párrafo tercero, que señala que entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, mismo que deberá comenzar a contar a partir del día siguiente de aquel en que surta efectos la notificación, y que el oficio en que se notifique sea legible y con firma autógrafa; recabando la constancia de recibido.

5.1.2 Pruebas

Las pruebas fundamentales en el procedimiento administrativo son las auditorías practicadas por los Organos Internos de Control, que deben contener como mínimo los siguientes elementos: oficios de comisión dirigidos al visitado debidamente notificado, actas de inicio y conclusión de auditoría requisitadas con forme a derecho, documentación soporte con firma autógrafa o en copia legible debidamente certificada, y conclusiones, en las que se deben citar las disposiciones legales, reglamentarias o de manuales de organización que se hayan infringido por él o los servidores públicos, señalando los elementos probatorios en que se apoyan para determinar, en su caso, el daño y perjuicio patrimonial causado al erario federal y/o el lucro o beneficio indebido imputable al servidor público de que se trata.

Es indispensable que las actas administrativas levantadas con motivo de los hechos que se le imputan al servidor público infractor y demás documentos en que se asiente ello, estén firmados autógrafamente al margen y al calce de todas las hojas.

En el supuesto de que la autoridad no pueda acordar en la Audiencia de Ley, la admisión y/o desahogo de pruebas, deberán tenerse por ofrecidas y reservarse expresamente el derecho de acordar su admisión con posterioridad, pero invariablemente dicho acuerdo, deberá emitirse antes de cerrar la instrucción y notificarse al oferente: en este contexto el acuerdo que se emita sobre el ofrecimiento de pruebas, puede ser en el sentido de

“tenerlas por ofrecidas y admitidas”, “reservarse para acordar posteriormente sobre su admisión y desahogo”, “o admitirlas señalando fecha para su desahogo”, ordenando en su caso, la preparación de las pruebas que así lo requieran, así como tener por desahogadas las que por su propia naturaleza proceda (documentales, presuncionales e instrumentales), lo anterior conforme al artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicado de manera supletoria en materia administrativa.

Conviene enfatizar que para que las pruebas documentales tengan validez, deben ser legibles y constar en original o copia legible autógrafa o debidamente certificada por funcionario competente.

Una vez desahogadas las pruebas e integrado el expediente, deberá recaer un acuerdo de cierre de instrucción ordenando se turne a resolución, a fin de cumplir con los términos señalados por el artículo 64 fracciones I y II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

5.1.3 La Audiencia de Ley

Como ya se dijo anteriormente en la Audiencia de Ley se cita al presunto responsable haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, para que éste a su vez ofrezca pruebas y alegue lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor, tal y como lo refiere la fracción primera del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en la cual se siguen todas las formalidades establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia administrativa.

"La audiencia se deberá llevar a cabo en los días y horas señalados, con la intervención de los interesados y con las formalidades que todo procedimiento exige, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, y si de su desarrollo se determina la necesidad de nuevas diligencias por falta de elementos para resolver, o por la aparición de una presunta responsabilidad adicional, deberá citarse nuevamente al servidor público, en los términos antes mencionados".⁽⁴¹⁾

Esto es, si en la Audiencia de Ley se advierten elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, se podrá disponer la practica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, mediante nuevo oficio citatorio, que deberá notificarse personalmente con el objeto de no conculcar la garantía de audiencia.

5.1.4 La Resolución Administrativa

Las resoluciones que se pronuncien para imponer sanciones a los servidores públicos o, en su caso, para absolverlos, deberán cumplir con lo previsto en los artículos 53 al 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en esencial, con el artículo 54 debiendo ser razonados todos y cada uno de los elementos previstos en el mismo, fundándose para ello en los documentos respectivos que deben obrar en el expediente.

⁴¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, S.A., México, 1999, p.177.

En términos de los artículos 197 al 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se deberán analizar y valorar cada una de las pruebas que obren en el expediente y determinar cuales acreditan la existencia del hecho que constituye la infracción del supuesto legal contenido en determinado ordenamiento, realizando el razonamiento lógico-jurídico para concluir si efectivamente o no, la conducta del servidor público se ubicó en el supuesto previsto en las leyes, manuales, reglamentos, etc., invocados en el oficio citatorio y como consecuencia de ello, si se incurrió en violación de las previsiones establecidas en el artículo 47 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En su caso, se deberá determinar e individualizar la sanción al tipo de falta, previo análisis de los elementos contenidos en el artículo 54 de la ley de la materia.

“Integrado el expediente con los elementos necesarios para permitir que el juzgador se forme una clara convicción de los hechos, el procedimiento entra en etapa de decisión”.⁽⁴²⁾

“La resolución deberá ser dictada en un plazo máximo de treinta días hábiles después de cerrar la instrucción (conclusión de la audiencia), y notificarla dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, y a su jefe inmediato, al representante que hubiere sido designado por la dependencia, y al titular de la misma”.⁽⁴³⁾

⁴² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, S.A., México, 1999, p.180.

⁴³ Ibidem, p.181.

Se deberá observar que el monto del daño o perjuicio económico, o el lucro o beneficio indebido obtenido quede debidamente acreditado y determinado, y de ser así, imponer la sanción económica en términos del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando el monto del daño o perjuicio causado sea necesario imponer la sanción económica, ésta deberá determinarse conjuntamente con la responsabilidad administrativa en la resolución que imponga la sanción correspondiente, considerando el monto del daño, perjuicio o lucro causado u obtenido por el infractor.

En el expediente, que deberá estar ordenado foliado, deberá obrar, además de las constancias de las diligencias de notificación de la resolución administrativa del Organismo Interno de Control, la totalidad de los documentos que sirvieron de fundamento para dictar la resolución y determinar el monto del daño patrimonial.

5.2 Sanciones a las que pueden ser acreedores los servidores públicos de la Federación

Las sanciones por falta administrativa se encuentran contempladas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el numeral 54 del mismo ordenamiento, señala que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

“I La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir practicas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se disten con base en ella;

II Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V La antigüedad del servicio;

VI La reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones y

VII El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones”.

5.2.1 El apercibimiento privado o público

De acuerdo con la Enciclopedia Jurídica Omeba, el apercibimiento se identifica como una prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir con una conducta indebida; “...es una medida preventiva, que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta o ilicitud y aún la inmoralidad de la misma, en la esfera del derecho”. “...se acostumbra a considerar el apercibimiento como la segunda de las sanciones de ese carácter, después de la amonestación, y conjuntamente con la prevención. Sin embargo ésta es la más leve en su aplicación general”.

Al respecto, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no hace definición alguna respecto al apercibimiento público y privado.

Pero en la practica, se puede aseverar que el apercibimiento privado, es aquel que únicamente se dirige al interesado; y el público, se apercibe al servidor público pero se hace del conocimiento de tal situación a todos sus compañeros de trabajo, a efecto de que la conducta indebida no se repita en el centro de trabajo.

5.2.2 Amonestación privada o pública

A diferencia del apercibimiento, en la amonestación, la advertencia que se emite no es directa, si no que se hace del conocimiento del superior jerárquico servidor público que cometió el ilícito a efecto de que lo reprenda para que no repita la conducta.

La amonestación privada, el superior jerárquico del servidor público infractor le hace del conocimiento al mismo de que fue sancionado, para que no incurra nuevamente en ese tipo de conductas; la amonestación pública, se ordena al superior de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento, para que haga del conocimiento de dicha sanción a todo su personal, para que el ilícito no se vuelva a cometer.

5.2.3 La suspensión

El artículo 53 fracción II de la ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la fracción I del artículo 56 del mismo ordenamiento, señala que la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses. Existe también la suspensión preventiva, que es una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad considera que es conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

"En diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se hace referencia a la suspensión por la comisión de infracciones, y a la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios, por lo que podemos diferenciar entre estas dos figuras, ya que la finalidad y los efectos de cada una de ellas es diferente".⁽⁴⁴⁾

⁴⁴ Ibidem. p.119.

5.2.4 La destitución del puesto

De conformidad con la fracción segunda del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.

“De las seis sanciones disciplinarias que prevé el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la destitución a dado lugar a grandes controversias, particularmente porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores, y que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral”.⁴⁵

5.2.5 La inhabilitación temporal para desempeñar empleos cargos o comisiones en el servicio público

La sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos y comisiones está prevista en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

⁴⁵ Ibidem, p.123.

El artículo 53 fracción VI de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos;

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

5.2.6 La sanción económica

El artículo 113 Constitucional señala que las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos "...deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109 del mismo ordenamiento, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".

En tratándose de la sanción económica, el numeral 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la precitada ley, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

I La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición y,

II El Cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el servidor público es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la administración Pública Federal; empleo, cargo o comisión son términos no definidos en ningún ordenamiento en materia administrativa, los cuales son manejados en un sentido amplio. De este modo, queda bajo el arbitrio de las autoridades judiciales la facultad de definir sus alcances.

SEGUNDA.- Las consecuencias del incumplimiento de una obligación pública, es correlativa a las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo, no se establecen los lineamientos bajo los cuales se van a aplicar.

TERCERA.- La impartición de justicia, lleva implícitos los principios de equidad, en la cual todos los individuos son iguales ante la ley, y si ésta no es igual para todos los servidores públicos, también se atenta contra el Estado.

CUARTA.- Es importante señalar, que en las sanciones que se emitan una vez culminado el Procedimiento Administrativo Disciplinario, se tienen que respetar los principios de equidad y proporcionalidad, a efecto de que no se les de el mismo tratamiento a los altos funcionarios en comparación a los servidores públicos de categoría baja, ya que no tienen la misma responsabilidad.

QUINTA.- En lo referente a la aplicación de las sanciones económicas, se hace necesario determinar el monto del daño o perjuicio causado a la Federación en cantidad líquida, y en algunos casos es difícil determinarlo, lo que trae como consecuencia que no se aplique la sanción correspondiente.

SEXTA.- Los altos funcionarios, deben de ser tratados como cualquier servidor público, sobre todo en ilícitos graves, sin que esté de por medio la declaratoria de procedencia, toda vez que mientras esta se instruye, puede operar la prescripción, por lo tanto abría impunidad.

SEPTIMA.- Para que el Estado tenga un buen desarrollo, es necesario que sus órganos funcionen satisfactoriamente en lo que respecta a los servicios que presta, así como en materia de impartición de justicia, razón por la cual se hace necesario que sus servidores públicos se apeguen a sus obligaciones.

PROPUESTAS

- 1.- Se sugiere una Ley de Procedimiento Administrativo Disciplinario para los servidores públicos.

- 2.- Sanciones más estrictas para los servidores públicos que infrinjan alguna de las fracciones del artículo 47 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de acuerdo a la gravedad de la infracción, que podría ir hasta a la inhabilitación de por vida para aquel servidor público que cometa infracciones graves.

- 3.- Se hace necesario instruir a todos los servidores público de la Federación, sobre los derechos y obligaciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México, 1990.
- 2.- BUNSTER, Álvaro, La Responsabilidad Penal del Servidor Público, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 3.- BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo III, Argentina: Ed. Impresora de Ley, 1964.
- 4.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, México, Ed. Porrúa, S.A.
- 5.- BURRUEL HUERTA, Leopoldo, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México: tesis Escuela Libre de Derecho, 1988.
- 6.- CARDENAS, Raúl F., La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Antecedentes y Leyes Vigentes en México, Ed. Porrúa, S.A., 1982.
- 7.- CASTRO ROJAS, Marco Antonio, Divergencias Entre el Régimen de Responsabilidad Administrativa y el Régimen Laboral de los Servidores Públicos, control Gubernamental, (enero-marzo 1994), México.
- 8.- CHAVERO, Alfredo, México a través de los Siglos, Ed. Cumbre, México, 1958.
- 9.- DEL VAL BLANCO, Enrique, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1986.
- 10.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1990.
- 11.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, S.A., México, 1999.
- 12.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, La Responsabilidad Administrativa de los servidores Públicos de la Federación, Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, (julio-septiembre 1988), México.
- 13.- FIX ZAMUDIO, Héctor, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, S.A., México, 1984.
- 14.- FLORIS MARGADANT, Guillermo, Introducción a la Historia del Mexicano, Textos Universitarios, México, 1991.

- 15.- FRAGA, Gabino, Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México,
- 16.- GARCÍA OVIEDO, Carlos, Derecho Administrativo II, Librería Victoriano Suárez, España, 1943.
- 17.- HERRERA PEREZ, Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ed. Carso, México, 1991.
- 18.- JELLINEK, Walter, Derecho Administrativo.
- 19.- MARIA DIEZ, Manuel, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Plus Ultra, Tomo II, México, 1990.
- 20.- MARTINEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo, Segundo Curso, Ed. Haría, S.A., México, 1991.
- 21.- OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México, 1972.
- 22.- SANCHEZ BRINGAS, Enrique, El Presidente y el Sistema de Responsabilidad, Anuario Jurídico, 1989, México.
- 23.- SANCHEZ MEDAL, Ramón, Responsabilidad Civil, Revista Mexicana de Justicia, vol. V.
- 24.- SOLIS LUNA, Benito, El Hombre y el Derecho, México, 1956.
- 25.- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1997

LEGISLACIÓN.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, S.A., México, 1997.
2. Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos, SECODAM, México, 1997.
3. Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM, México, 1997.