



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN

“ANALISIS DEL ARTICULO 34 DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS, RESPECTO DE LA AMPLIACION DE LOS PLAZOS Y LA
INTERRUPCION QUE ESTABLECE PARA LA PRESCRIPCION DE LAS
FACULTADES DE LA AUTORIDAD PARA SANCIONAR A LOS
SERVIDORES PUBLICOS”.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
BLANCA XOCHITL QUINTERO PANIAGUA

ASESOR: LIC. ALICIA LARA OLIVARES

MARZO DEL 2005

m. 342227



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

"AGRADECIMIENTOS."

GRACIAS:

A Jehová Dios, por permitirme existir y darme la vida día a día, por que sin su bendición jamás hubiera podido llegar a este paso tan importante.

A mi padre Mario Quintero Barrera, por ser una persona excepcional, por su ejemplo, su apoyo incondicional, su confianza en que mí para lograr mis metas, por sus grandes sacrificios, por estar conmigo, por su emoción con la realización de este trabajo, y por que aún que ya no este a mi lado, se que es estaría feliz y orgulloso de verme triunfar, gracias por ser mi papá.

A mi hijo Santiago, por ser el motor que impulsa mi vida día a día, por ser la luz que ilumina mi vida, por hacerme una mejor persona, y permitirme luchar para que tenga un mundo mejor.

A mi madre por su apoyo, sus desvelos, sacrificios para que por fin pudiera lograr esta meta.

A mi esposo Gerardo, por ser estar conmigo en las buenas y en las malas, por ser un excelente compañero, amigo, por brindarme su apoyo incondicional, por luchar junto a mí cada día, por estar siempre a mi lado.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser la Máxima Casa de Estudios, por permitirme tener el GRAN PRIVILEGIO de ingresar a sus filas.

A la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, por ser una gran escuela, por sus profesores, sin los cuales no sería posible la realización de tantos sueños, por la gran

calidad docente que tiene esta escuela, por ser parte de mi formación profesional, por dejarme instruir en ella.

A todos y cada uno de mis maestros, por el gran interés en sus alumnos, por su enseñanza, por ser parte de la formación de tantos y tantos profesionistas exitosos, porque gracias a sus esfuerzos, empeño, conocimiento, a su alma mater, nuestra Universidad sigue siendo la Máxima Casa de Estudios, por su dedicación para formar profesionistas con una visión humana, y de superación.

A mis sínodos, por su tiempo, dedicación y por las atinadas aportaciones hechas al presente trabajo.

A la Licenciada Alicia Lara por el valioso tiempo que le dedico a este trabajo, por compartir su conocimiento, por ser un parte importante de este trabajo.

A mi familia, a los que siempre me apoyaron y confiaron en mí, sabiendo que este triunfo lo sienten también de ellos; y también a aquellos que siempre esperaron que fracasará en mis proyectos, por que gracias a ellos, luche y sigo luchando para realizar lo que nunca quisieron que lograra, gracias por sus malos deseos, porque hacen que tenga las fuerzas de seguir hacia delante, y demostrarles que sí puedo lograr lo que me proponga.

A todos mis amigos y compañeros, por hacer de mi estancia en la Universidad, la mejor época de mi vida.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Blanco Xóchitl

Quintero Paniagua

FECHA: 28 - MARZO - 2005

FIRMA: 

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN.

NOMBRE: Blanca Xóchitl Quintero Paniagua.

PERIODO ESCOLAR: 1998-2002.

NO. DE CUENTA: 9502513-3.

ASESOR: Lic. Alicia Lara Olivares.

TEMA:

"ANALISIS DEL ARTICULO 34 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, RESPECTO DE LA AMPLIACIÓN DE LOS PLAZOS Y LA INTERRUPCIÓN QUE ESTABLECE PARA LA PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS."

OBJETIVO: Analizar los plazos y la interrupción de la prescripción de las facultades que tiene la Secretaría de la Función Pública, así como de los Órganos Internos de Control, para imponer sanciones a los servidores públicos, establecidos en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a fin de evidenciar las desventajas y el estado de indefensión en que se deja al servidor público, al violarse en su perjuicio la garantía de seguridad y certeza jurídica.

ÍNDICE.

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------|----------|
| INTRODUCCIÓN. | I |
| | |
| <u>CAPÍTULO 1. EL ESTADO Y EL SERVIDOR PÚBLICO.</u> | |
| 1.1 Concepto de Estado. | 1 |
| 1.2 La Responsabilidad Patrimonial del Estado y su Evolución. | 2 |
| 1.3 La Responsabilidad directa del Estado. | 7 |
| 1.4 Concepto de Servidor Público. | 10 |
| 1.4.1 Servidor Público. | 10 |
| 1.4. 2. Trabajador al Servicio del Estado. | 14 |
| 1.5 Responsabilidades de los Servidores Públicos. | 15 |
| 1.5.1 Responsabilidad Penal. | 17 |
| 1.5.2 Responsabilidad Civil. | 22 |
| 1.5.3 Responsabilidad Política. | 25 |
| 1.5.4 Responsabilidad Administrativa. | 34 |
| 1.5.4.1 Las obligaciones administrativas de los Servidores Públicos. | 41 |
| | |
| <u>CAPITULO 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.</u> | |
| 2.1 Constitución de Cádiz. | 52 |
| 2.2 Constitución de Apatzingan. | 54 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.3 Constitución de 1824. | 57 |
| 2.4 Las Bases Constitucionales de 1835 y las Siete Leyes Constitucionales de 1836. | 61 |
| 2.5 Las Bases Orgánicas de 1843. | 66 |
| 2.6 El Acta Constitutiva y de reformas de 1847. | 67 |
| 2.7 La Constitución de 1857, la Ley de Juárez de 1870 y la Ley Díaz de 1896. | 69 |
| 2.8 Constitución de 1917. | 77 |
| 2.8.1 El Título IV. | 77 |
| 2.8.2 La Ley de Cárdenas y la Ley López Portillo. | 80 |
| 2.9 Reformas de diciembre de 1982 al Título IV de la Constitución. | 88 |

CAPITULO 3. ORDENAMIENTOS LEGALES QUE REGULAN EL TÍTULO IV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.1 Breve reseña de la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. | 95 |
| 3.2 La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. | 98 |
| 3.3 Exposición de motivos a la reforma del artículo 78 ahora artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. | 123 |
| 3.4 La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. | 124 |
| 3.5 Estudio Comparativo de la Prescripción entre ambas leyes. | 149 |

CAPITULO 4 PRESCRIPCIÓN Y LA CADUCIDAD.

| | | |
|--------------|-----------------------------------------------------------|------------|
| 4.1 | Concepto de Prescripción. | 151 |
| 4.1.1 | La prescripción en materia civil. | 153 |
| 4.1.2 | La prescripción en materia Fiscal | 157 |
| 4.1.3 | La prescripción en materia Administrativa. | 164 |
| 4.2 | Concepto de Caducidad. | 167 |
| 4.2.1 | Como opera la Caducidad en materia administrativa. | 169 |
| 4.4 | Diferencias entre la prescripción y la caducidad. | 171 |

CAPITULO 5 ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

| | | |
|--|----------------------|------------|
| | | 173 |
| | CONCLUSIONES. | 180 |
| | BIBLIOGRAFIA. | 182 |

INTRODUCCIÓN

El tema de las responsabilidades de los servidores públicos no ha sido abarcado de una manera amplia por los estudiantes de derecho, a pesar de ser un área de importancia para que se pueda hablar de una correcta administración en nuestro país, y por ende pueda funcionar mejor la vida de éste en todas sus diferentes áreas.

Y para que esto pueda ser así, es necesario que en la impartición de justicia administrativa, específicamente la aplicación del Procedimiento Administrativo Disciplinario, sea un procedimiento de igualdad para ambas partes, no debiendo dejar al servidor público en estado de indefensión respecto a la Administración la cual funge como juez y parte.

Es por esta razón, que el presente trabajo se enfoca al análisis del artículo 34 en lo que respecta a la figura de la prescripción, la cual ha sido llamada erróneamente así, esto en virtud de que el mismo lleva a confusiones en la práctica, aunado a que con la aplicación de la figura de la interrupción se deja en estado de indefensión al servidor público, violándose su garantía de seguridad jurídica, al no haber una imposición y aplicación de la sanción una vez que ha sido demostrada la infracción cometida, en virtud de que no es dable el dejar a consideración de la autoridad el aplicarla cuando lo crea conveniente, sino en el término perentorio que sea establecido en la ley.

Aunado a lo anterior este tema reviste de importancia, en vista de las consecuencias jurídicas que trae para el servidor público así como para una eficaz impartición de justicia a fin de que la Administración Pública en nuestro país cumpla con sus objetivos.

CAPÍTULO 1. EL ESTADO Y EL SERVIDOR PÚBLICO.

1.1 CONCEPTO DE ESTADO.

Para poder iniciar con el desarrollo de nuestro tema por principio de cuentas debemos mencionar que para el Maestro Eduardo García Maynez, el Estado se compone de tres elementos constitutivos, que son: pueblo, territorio y poder¹

Definición de la que podemos advertir cuales son los elementos del Estado, toda vez que al definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo poder de dominación que se ejerce en determinado territorio, revelando así que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder. El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico. Se ha dicho que la ordenación jurídica bajo un poder de mando es el elemento formal, mientras que la población y el territorio son los elementos materiales del Estado.

Para la Maestra Aurora Amaiz Amigo, el Estado es “la agrupación política suprema de un pueblo que habita en un territorio”, cuyos elementos constitutivos son el pueblo, territorio y poder, dividiendo el pueblo en dos ramas: la étnica y la política y el principio jurídico que a través de la costumbre elabora el pueblo, señalando además que el territorio no es un elemento constitutivo del Estado sino una condición necesaria o factor de

¹ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *“Introducción al Estudio del Derecho”*, Cuadragésimo Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 97

integración del mismo, siendo así el poder político supremo del Estado que en una de sus acepciones elementales equivale a la soberanía.²

El Maestro Gabino Fraga define la actividad del Estado en “un conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga, obedeciendo a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales”.³

Definiciones de las cuales podemos concluir que el Estado son el conjunto de normas creadas o reconocidas por la organización política que mantiene, garantiza el orden jurídico y bien de un pueblo, cuyas atribuciones son los medios para alcanzar determinados fines, como lo son la seguridad, el orden público, regular la actividad económica de los particulares y del país, crear servicios públicos, etc.

1.2. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y SU EVOLUCIÓN.

La palabra responsabilidad proviene de responderé que significa inter alla: prometer, merecer, pagar, así responsalis significa: el que responde (fiador). En un sentido más restringido respotisum (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien. Respondere se encuentra estrechamente relacionada con spondere, la expresión solemne

² ARNAIZ AMIGO Aurora, “*Estructura de Estado*”, Tercera Edición, Miguel Ángel Porrúa, México 1997, p. 11

³ FRAGA, Gabino, “*Derecho Administrativo*”, Vigésima Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1981, p. 13

que forma de la stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación, conforme a la dogmática jurídica, un individuo es responsable, cuando de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado.

En este sentido la responsabilidad presume un deber del cual debe responder el individuo; sin embargo no debe confundirse con él. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella. La responsabilidad señala quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento de y la obligación. De lo anterior podemos definir que responsabilidad es la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo, o en ocasiones especiales por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado.

El Estado es una persona jurídica que actúa por medio de órganos que han sido creados por mandatos legales, las cuales se ejercen por titulares de la función pública, que son personas físicas. Y esta actividad estatal puede lesionar los derechos de los particulares, ese daño puede ser causado por diversos órganos, dependiendo la manifestación del poder público que puede ser en materia legislativa, administrativa y jurisdiccional, pero esa responsabilidad se deriva de la actuación extracontractual, indebida o ilegal, de la Administración Pública.

Ahora bien si lo aplicamos al ámbito constitucional podemos concordar con el autor Hugo A. Arriaga Becerra que afirma que "la responsabilidad de los servidores públicos importa calificación de sus actos por la constitución o la ley, lo que los vincula a un tercero plural indeterminado (la nación), siendo obligados a hacer a favor de éste algo."⁴

⁴ ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto, *et al.* "75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Editorial Porrúa, México, 1993, p. 52.

La responsabilidad del Estado empieza con el Código Civil del 30 de agosto de 1928 el cual establecía en su artículo 1928 que "el estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones", y aunque no incluía todo tipo de responsabilidad por los daños que el Estado pudiera causar, no obstante el reconocimiento de la responsabilidad estatal quedaba supeditada a que el funcionario no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado. Es decir, la obligación que el Estado reconocía era de manera subsidiaria, lo que traía como resultado que el Estado no respondiera directamente.

Esta responsabilidad del Estado resultaba muy limitada, dificultando la obtención de resultados satisfactorios a los particulares, ya que para obtener la reparación del daño era indispensable identificar, demandar y ganar al funcionario que hubiese producido el daño en ejercicio de sus funciones; después era necesario que el afectado no pudiera cobrar la reparación, por insolvencia del funcionario, se procediera a demandar al Estado, como obligado subsidiario.

Este trámite al ser tan largo hacía nugatorio el propósito de responsabilidad estatal, lo cual se comprobó en la práctica, al encontrar sólo un escaso número de demandas con base en el dispositivo de referencia, lo anterior trajo como consecuencia que el Estado buscara mejores medios para lograr la justicia administrativa en materia de responsabilidades, encontrando un medio directo en favor de los particulares afectados, para demandar la reparación del daño, conforme al artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941, sin embargo este procedimiento no tuvo éxito, por lo que fue abrogada dicha ley el 14 de enero de 1988, y es con esta disposición que se introduce en nuestro sistema jurídico lo que en el derecho francés se conoce como falta o falla del servicio

público, y además se desplazó el concepto de culpa personal de los servidores públicos a la responsabilidad directa del Estado.

El 10 de enero 1994 fueron publicadas las reformas a diversas leyes en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, representando dichas reformas un gran avance en nuestro sistema jurídico en materia de responsabilidades, así mismo cabe señalar que ha habido avances específicos aunque de forma aislada, como la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal en su artículo 175 donde se reconoce la responsabilidad del estado por los daños que pudiera ocasionar al arrastrar vehículos particulares y el artículo 17 fracción IV del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Es importante destacar, el gran avance que hubo a este respecto, al haberse reformado el artículo 113 de nuestra Constitución Federal, ya que con la reforma que entro en vigor el 1 de enero del 2004, existe disposición expresa sobre la responsabilidad del Estado. Dicha reforma establece lo siguiente:

“Artículo 113.- ...

La responsabilidad del Estado por los daños causados, que con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

Cabe señalar que con dicha reforma, cambio la denominación del Título Cuarto de la Constitución, quedando de la siguiente manera *“Título Cuarto De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial*

del Estado". Así como lo establecido por el artículo único transitorio de esta reforma, el cual menciona que lo siguiente:

"...

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

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes: a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate, el tiempo para expedir las leyes respectivas no será menor a un año ni mayor a dos"

1.3 LA RESPONSABILIDAD DIRECTA DEL ESTADO.

La Administración al actuar legalmente puede causar un perjuicio a un particular, sin embargo ningún reproche puede hacerse al funcionario que ha actuado en acatamiento de un mandato legal, aun y cuando con su actuación haya causado un menoscabo al patrimonio de un particular.

El moderno derecho administrativo, apoyado en razones de equidad, estima justo que el particular perjudicado con un acto legal de la Administración sea indemnizado, lo que crea un deber de indemnizar. El maestro Andrés Serra Rojas fundamenta este principio en : "el principio de equidad de Mayer Berthélemy; el principio del daño o sacrificio especial de Gastón Jéze; el principio de la lesión de García de Enterría; el principio del enriquecimiento injusto del Estado y la doctrina del riesgo social".⁵

El principio de equidad, se funda en atemperar el rigor de la ley al aplicarla, tomando en cuenta las circunstancias excepcionales del caso concreto, que el legislador no tomo en cuenta al dictar aquella. La equidad es la propia justicia en su máxima expresión, una ley equitativa es una ley justa.

El principio del daño o sacrificio especial, esta tesis se apoya en la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas. Cuando este equilibrio social se interrumpe, el ciudadano tiene derecho a que se le elimine esa carga especial o se le indemnice.

El principio de lesión. El concepto técnico de daño o lesión, a efectos de la responsabilidad civil, requiere, un perjuicio patrimonial

⁵ SERRA ROJAS, Andrés, "*Derecho Administrativo*", Primer tomo, Décimo Cuarta Edición Corregida y Aumentada, Editorial Porrúa, México 1999, p.865.

evaluable, la ausencia de causas de justificación no en su comisión, sino en su producción respecto del titular del patrimonio contemplado y finalmente, la posibilidad de imputación del mismo a una tercera persona.

El principio de enriquecimiento indebido. Nadie debe enriquecerse a costa de los demás, cuando la Administración al actuar, ve aumentado su patrimonio por un acto perjudicial a un particular, se enriquece indebidamente y debe indemnizarlo por esos perjuicios.

La doctrina del riesgo total. Al ser la vida social cada día más compleja va originando nuevas y continuas intervenciones del Estado, en una red de servicios públicos y actividades públicas.

Esos servicios públicos funcionan normal y anormalmente creando riesgos sociales, cada vez más frecuentes, los cuales ocasionan perjuicios a los particulares, los cuales se causan no por culpa, sino por la naturaleza misma de las actividades del Estado. El Estado debe considerar que los perjuicios que origine ameriten indemnizaciones convenientes.

Con la doctrina de la responsabilidad directa del Estado, cambió la noción de la soberanía, dado que está determinaba que con base en ella el Estado se impone a todos sin compensación; sin embargo a partir de esta doctrina el Estado ya no es el soberano sino el pueblo.⁶

El problema de la responsabilidad del Estado ha sido poco legislada, pero ha habido avances en su legislación, como ya mencionamos anteriormente con la publicación de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, específicamente en su artículo 10 quedo establecida la responsabilidad directa del Estado, al señalar que todos los

⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *"Elementos de Derecho Administrativo"*, Segundo Curso, Limusa Noriega Editores, 1998, p. 163.

créditos a cargo del Gobierno Federal, sin importar su origen, deberían ser reclamados ante el llamado anteriormente Tribunal Fiscal de La Federación, y que cuando el crédito naciera de una responsabilidad del Estado, no sería preciso demandar previamente al funcionario responsable, siempre que tales actos u omisiones implicaran culpa en el funcionamiento de tales actos u omisiones.

Ya que como ha sido señalado por diversos autores, que el precepto, inspirado principalmente en la doctrina y la jurisprudencia francesas sobre la materia significo un avance al sistema previsto en el artículo 1928 del Código Civil, que solamente daba al particular una acción subsidiaria frente a la administración después de que hubiese sido condenado el funcionario responsable, sin embargo como se señalo con anterioridad, esta vía no tuvo gran demanda, por ignorada, defectuosa y sobre todo por ser complicada.

A pesar de dichas deficiencias, esta vía quedo establecida, siendo importante el difundirla, mejorarla; es decir, dale eficacia, lo cual no se logro nunca, ya que esta ley en lugar de ser eficiente fue deficiente, razón por la cual fue abrogada.

Si bien es cierto que el 14 de enero de 1988, se elimino del sistema jurídico mexicano la posibilidad de exigir directamente al Estado el reconocimiento de su responsabilidad por los daños causados en su actuación, al abrogarse la ley antes citada, así como por la abrogación de otras 6 leyes federales y 6 más del Distrito Federal, con lo que retrocedimos 60 años de avance en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. También lo es que con la reforma que se hizo al artículo 113 Constitucional se logro un gran avance a este respecto ya que como se estableció en el tema anterior ya existe disposición expresa para que el Estado responda por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular se causen,

siendo esta responsabilidad directa y objetiva. Dando las bases para la expedición de leyes o modificación de las mismas a fin de que se provea lo anterior.

De acuerdo con el principio de legalidad, el estado se traduce en un conjunto de principios jurídicos inspirados en el interés general. El funcionario público no puede actuar sino en la esfera de su competencia, y cualquier acto que no se ajuste a este principio, implica una responsabilidad no para el Estado que señala la subordinación a la ley, sino para el funcionario que al no ajustarse a los preceptos legales ocasiona un daño o perjuicio al particular, del cual debe responder como veremos a lo largo del presente trabajo

1.4 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.

1.4.1 Servidor Público.

Los ordenamientos legales federales que regulan la conducta del servidor público no definen lo que debe entenderse como tal, pero sí enuncian a quienes se les debe dar tal carácter. El criterio para definir el término servidor público tiene su fundamento según el autor Sergio Monserrit Ortiz Soltero, en "la formalización de su relación laboral con el Estado, y no así en la prestación de un servicio público, en tanto que no todos los

servicios públicos son brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos la brindan.”⁷

De acuerdo a la doctrina y jurisprudencia francesa, son servidores públicos, aquellos cuyos deberes y atribuciones están fijados en las leyes o los reglamentos, de modo que cuando actúan representan formalmente a la Administración Pública en la aplicación de esas leyes o esos reglamentos, con una mayor o menor cantidad, según el lugar en que se encuentren en la jerarquía administrativa

Los autores al tratar el tema de la naturaleza jurídica de la relación que se genera entre el servidor público y, la administración, han emitido numerosas opiniones pretendiendo explicarla, las cuales pueden dividirse en dos grandes grupos: las teorías de derecho privado y las de derecho público.

Las de Derecho Privado, tratan de determinar la naturaleza de dicha relación acudiendo a los elementos generales del Derecho Civil, considerando que se trata de una relación surgida como resultado, bien de un contrato de locación de obra o de un contrato de mandato. Esta teoría explica que en estructuración se dan todas las características o elementos del contrato de derecho privado; acuerdo de voluntades, consentimiento y objeto, capacidad legal y formalidades.

Las segundas, se preocupan por encontrar sus propias soluciones en las que predomina el interés público, dentro de las que se encuentran las siguientes:

⁷ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, “*Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*”, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 1999, p. 4.

a) Teoría Unilateral. Aquella que sostiene que la relación del servicio se regula unilateralmente por el Estado y que no se requiere el consentimiento del agente público, porque se trata de una obligación impuesta por el orden público.

Sin embargo esta tesis no es admisible, porque en términos del artículo 5° Constitucional, la libertad de trabajo es una garantía individual.

b) Teoría Contractual. Es aquella que sostiene que la relación entre el Estado y sus trabajadores es una relación contractual, en la que interviene la voluntad del Estado y la del propio trabajador. Este acto jurídico se perfecciona *inter alios acta*. Ambas voluntades se subordinan al orden jurídico para definir su propia situación.

Se recurre también a otra categoría contractual, como son los contratos de adhesión, en los que una de las partes fija de antemano las condiciones a las que la otra se adhiere.

Sin embargo, esta teoría tampoco puede admitirse dada la naturaleza pública de la relación, en virtud de que no puede quedar constreñida a negociación alguna, no obstante que para que exista la misma es necesaria la voluntad de los agentes que intervienen en ella.

c) Teoría Mixta o del acto condición. 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 preestablecida.

Finalmente, podemos señalar que la teoría en comento, es la más aceptable ya que el nombramiento o elección de un servidor público es netamente de derecho público, concurriendo las voluntades tanto de la autoridad administrativa o los órganos del Estado competentes, mismas que deciden que personas físicas han reunido los requisitos legales para asumir un empleo, cargo o comisión, como el pleno consentimiento del particular que ha decidido aceptar y desempeñar la función conducente y la relación sólo nace si existe previamente un ordenamiento legal que la regule.

Sin embargo, debemos entender que la Constitución considera como servidores públicos, para efectos de responsabilidad de los mismos, a aquellas personas físicas que se encuentran señaladas en el artículo 108 Constitucional, es decir, los representantes de elección popular, 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 Federal, los servidores del Instituto Federal Electoral, 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.

En los mismos términos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 2° señala que son sujetos de esa Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional, pero dicho artículo también hace referencia a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

En atención a lo anterior, se puede concluir que servidor público es toda aquella persona física que desempeña un empleo, cargo o comisión en los Órganos del Estado, ya sea Federal, Estatal o del Distrito

Federal, desde la menor hasta la más alta jerarquía, así como toda aquella persona que maneje o aplique recursos económicos federales.

No obstante lo anterior, para efectos del presente trabajo sólo serán tomados en consideración los servidores públicos que forman parte de la Administración Pública Federal.

1.4.2 Trabajador al Servicio del estado.

De la gran cantidad de personas que el Estado emplea hay que distinguir aquellas que por características comunes se encuentran sujetas a un régimen particular de empleados o funcionarios públicos, aquellas a quienes de manera eventual o accidental prestan sus servicios al Estado.

El maestro Raymundo Amaro Guzmán define al empleado público o trabajador al servicio del Estado como "a aquella persona a quien ni las leyes ni los reglamentos confieren derechos y responsabilidades. Estos les son otorgados por disposiciones administrativas."⁸

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emplea la palabra Trabajador para referirse a los funcionarios y empleados públicos. Y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en su artículo 3 que: "Trabajador es toda aquella persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido por figurara en las listas de raya de los trabajadores temporales".

⁸ AMARO GUZMÁN, Raymundo y Pérez Aguilar Rubén, "Introducción a la Administración Pública Federal", Editorial Mc Graw Hill, México 2002

El empleado se caracteriza por no tener atribución especial designada en la Ley Orgánica y sólo colabora en la realización de la función, por las siguientes circunstancias:

- a) Por su incorporación voluntaria a la Administración Pública y la regularidad de la relación.
- b) Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública, de su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera.
- c) Por ser siempre retribuido.
- d) Porque su relación con el Estado tiene carácter contractual y hay sometimiento al mismo.

1.5 RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Independientemente del enfoque laboral expuesto, en nuestro país existe la regulación legal de la disciplina en el ejercicio de la función pública en términos del Título IV de la nuestra Constitución, que fija las bases legales para la regulación de la "relación de servicios" entre el Estado y sus trabajadores, con un enfoque diferente al del Derecho Laboral, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, sujetándolo a un código de conducta, y a las

sanciones por el incumplimiento de las obligaciones que afecten los valores fundamentales que conforman ese ejercicio de la función pública.

El maestro Luis Humberto Delgadillo, expone en su libro *Compendio de Derecho Administrativo* que los servidores públicos al incumplir con las obligaciones que la ley les impone se hacen acreedores a sanciones, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, los procedimientos para su aplicación y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.⁹

El Título Cuarto Constitucional se circunscribe dentro de los medios de control constitucional, por virtud de los cuales la Carta Magna previene fórmulas para evitar su trasgresión y sanciones para los infractores, constituyendo un medio de defensa jurídica de la misma.¹⁰

El artículo 109 Constitucional, define con claridad los 3 tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos la política, cuyos sujetos y procedimientos se describen en el artículo 110; la administrativa, desarrollada en el numeral 113 y la penal, la cual tiene previsto su juicio de procedencia, con señalamiento de sujetos y procedimiento, en el artículo 111.

⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, "Compendio de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, Segunda Edición, 1997, p.p. 199.

¹⁰ ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto, *op. Cit.*, 1993, p.p. 59

1.5.1 Responsabilidad Penal.

La fracción II del artículo 109 se refiere a la responsabilidad penal, como ya se había puntualizado, e indica que deberá estarse a las disposiciones de la legislación penal. Esto nos indica que pueden producirse delitos federales o del orden común.

El artículo 111, mantiene el "fuero" a favor de ciertos servidores públicos de mayor jerarquía, como son los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la Republica, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo general del Instituto Federal Electoral.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de mayor jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada *declaración de procedencia*.

Este fuero tutela a los servidores señalados, cuando cometan algún delito durante el tiempo de su encargo y aún cuando el ilícito se hubiere cometido antes de su ejercicio, en esta segunda hipótesis se sigue el procedimiento del desafuero, a través del cual la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado, esto es implemento así a fin de

garantizar rapidez y eficiencia política. La declaración de procedencia tiene el efecto de que el funcionario quede a disposición de las autoridades competentes, cuando se trate de servidores federales o del gobierno del Distrito Federal, y su efecto en el caso de los funcionarios estatales, es el que se comunique a la Legislatura Local, para que obre como corresponda. Tratándose de servidores públicos que no gocen de fuero constitucional, el Ministerio Público podrá actuar de inmediato.

Pero dicho artículo también es claro al señalar que si la resolución de la Cámara de Diputados fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Por la declaración de procedencia se separa al servidor de su encargo en tanto, este sujeto a proceso penal, reasumiendo su función si se absuelve, en tanto que, si se le condena, no puede concedérsele el indulto, la declaración también tiene carácter definitivo, pues contra ella no procede recurso alguno, ni el juicio de amparo.

El maestro Ignacio Burgoa establece los efectos de la declaración de procedencia, los cuales consisten en que el funcionario desahogado que de a disposición de las autoridades competentes para que estas actúen conforme a la ley y en la separación de su encargo mientras dura el proceso penal correspondiente y si en éste se dicta sentencia absolutoria el inculpado podrá regresar a su función, pero si esta fuere condenatoria, independientemente de la pena que se le imponga no se le

concederá la gracia del indulto si el delito se perpetuo durante el ejercicio de su encargo.¹¹

También el artículo 111 establece que las sanciones penales, éstas observaran lo establecido en las leyes penales y atenderán a la reparación de los daños y perjuicios ocasionados en su caso y/o al beneficio económico obtenido, siendo factible la imposición de sanciones económicas que no excedan de tres tantos del daño o del beneficio obtenido.

El caso del Presidente de la República se rige por su propia regla. Por otra parte el artículo 109, tipifica el delito de “enriquecimiento ilícito” al que se le atribuye las sanciones de decomiso y privación de la propiedad de los bienes materia del enriquecimiento.

Cabe el señalar que el procedimiento de declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el Juicio Político en su etapa ante la Cámara de Diputados, ya que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece que se actuará en lo pertinente de acuerdo con lo previsto para el juicio político. La sección Instructora, integrada por 4 diputados de cada una de las Comisiones de la Cámara, en los términos del artículo 11 de la citada ley, procurará establecer:

- a) La subsistencia del fuero constitucional;
- b) La existencia del delito, y
- c) La probable responsabilidad del inculpado.

¹¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, 1990, p.p. 572.

Para el autor José Francisco Ruiz Massieu, el último párrafo del artículo 111, parece fuera de lugar, pues a su criterio se trata de una norma no de rango constitucional, sino de rasgo secundario que debe quedar únicamente en el Código Penal; ya que se refiere a criterios, magnitud del lucro obtenido o daño causado de individualización de sanciones.¹²

En lo que concierne a la prescripción de la acción penal por los delitos comunes que cometan los servidores públicos durante el tiempo de su encargo, dicha figura jurídica se debe normar por lo que establezca la legislación penal aplicable, sin que los plazos respectivos sean inferiores a tres años, interrumpiéndose durante todo el tiempo en que los funcionarios que gocen fuero desempeñen algún cargo a los que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución.

Por lo que respecta al Código Penal Federal, en su Capítulo X, se establecen 12 figuras delictivas, dichos delitos de referencia son:

- 1.- Ejercicio indebido de servicio público;
- 2.- Abuso de autoridad;
- 3.- Coalición de servidores públicos;
- 4.- Uso indebido de atribuciones y facultades;
- 5.- Concusión;
- 6.- Intimidación;
- 7.- Ejercicio abusivo de funciones;
- 8.- Tráfico de influencia;
- 9.- Cohecho;
- 10.- Cohecho a servidores públicos extranjeros
- 11.-Peculado;
- 12.- Enriquecimiento ilícito.

¹² RUIZ MASSIEU, José Francisco, "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México 1983, p. 409.

Sin menoscabo de lo anterior también el Título XI de dicho Código, establece lo relativo a los delitos cometidos por el servidor público en contra de la administración de justicia y por el ejercicio indebido del propio derecho; además también se tipifican en artículo diversos, hechos delictivos, en la mayoría de los casos con agravantes de responsabilidad en que puede incurrir el servidor público en ejercicio de sus funciones o con motivo de las mismas.

Por otra parte el artículo 212 del Código Penal Federal establece que es servidor público, para efectos de los citados Títulos, toda aquella 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 a éstas, fideicomisos públicos, el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal o del Distrito Federal o que manejen recursos económicos federales. Los Gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de justicia locales.

Cabe señalar que nuestra legislación penal es aplicable a todos los delitos cometidos en el territorio nacional, con independencia de que los autores o partícipes del mismo sean mexicanos o extranjeros.

1.5.2 Responsabilidad Civil.

La responsabilidad civil, aplicada al servidor público, proviene de la conducta del mismo que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o aun particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos.

La responsabilidad civil del servidor público no se constriñe en sus actos como particular, sino también a aquello que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o con motivo de ellos, dolosa o culposamente, causen algún daño a la Hacienda Pública o a los particulares, con la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir la sanción económica es impuesta por la autoridad administrativa y la sanción pecuniaria por el juez penal y dada su idéntica naturaleza no pueden imponerse las dos por la misma conducta cometida por el servidor público.¹³

En el artículo 109 constitucional, se establece este tipo de responsabilidad, aunque no la define, solamente el párrafo octavo del artículo 111 constitucional menciona este tipo de responsabilidad, la cual según el propio texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público y deberá exigirse mediante demanda, y en este tipo de demandas del orden civil no se requiere declaración de procedencia.

Ya que la justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que "nadie tiene derecho de dañar a otro" y encuentra según el maestro Delgadillo Gutiérrez su base constitucional en los artículo

¹³ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserri, *op. Cit.*, p. 254.

1, 12, 13 y 27, los cuales establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales.¹⁴

El citado artículo 109 constitucional, también establece que las sanciones deberán graduarse de acuerdo al lucro obtenido o los daños y perjuicios causados, no excediendo estas tres tantos del lucro obtenido o los daños y perjuicios causados, cabe señalar que no se considera como confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109 constitucional, ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado respecto de los cuales éste se conduzca como dueño y no pueda acreditar su legítima procedencia.

Para Burgoa Orihuela Ignacio, la responsabilidad civil consiste en la que asume todo funcionario público en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente, pudiendo provenir dicha responsabilidad de hecho ilícito o de delito o falta oficiales.¹⁵

Por otra parte conforme a las disposiciones relativas al Código Civil, la responsabilidad civil se puede entender como: la obligación que corresponde a una persona determinada de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas o por actos de las personas que deba responder. De acuerdo a este ordenamiento se debe entender como:

¹⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *ob. cit.*, "El sistema de Responsabilidades", p. 27

¹⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. Cit.*, p. 557.

Daño: La pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación; y

Perjuicio: La privación de cualquier ganancia lícita que debió haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

La reparación del daño debe consistir, a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior, o cuando no fuera posible, en el pago de los daños y perjuicios.

El texto del artículo 1927 del Código Civil Federal vigente dispone que el *“Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios ocasionados por sus servidores públicos con el motivo del ejercicio de las atribuciones que les sean encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios ocasionados por sus servidores públicos.”*

Ahora veamos como regula la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público este tipo de responsabilidad, dicha ley dispone que los empleados públicos serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del Estado, como consecuencia de actos u omisiones que les sean imputables, responsabilidades que se constituirán y exigirán en la vía administrativa, por otra parte con las reformas del 10 de enero de 1994, en el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se regulo de manera clara esta situación.

Con base a lo señalado con anterioridad podemos señalar que la responsabilidad civil del servidor público tiene su origen en:

- El enriquecimiento ilícito (lucro indebido);
- La causación de daños y perjuicios al Estado; y
- La causación de daños y perjuicios a terceros.

Asimismo podemos comentar que este tipo de responsabilidad, se integra con los siguientes elementos:

- Los sujetos,
- La acción u omisión,
- El daño, y
- El nexo causal.

Para concluir con la responsabilidad civil, podemos decir que sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil.

1.5.3 Responsabilidad Política.

Empezaremos por el concepto de la responsabilidad política, Ortiz Soltero Sergio Monserit la define como: "aquella responsabilidad que tiene los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tiene los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las

leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales".¹⁶

Nuestra Carta Magna contempla este tipo de responsabilidad en su artículo 109 fracción I, en el cual se establece que mediante juicio político se impondrán, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. También indica que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

Ahora cabe señalar que los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, y que se enuncian en el artículo 110 son los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

En razón de las características de los sujetos del juicio político vemos, que son servidores públicos que tienen atribuidas facultades de

¹⁶ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrat, *op. Cit.*, p. 78.

gobierno, administración, y que por lo tanto su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales.

Es importante indicar que el Juicio Político solamente podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su encargo y dentro del año siguiente al que lo haya concluido. Se contemplan como sanciones políticas la destitución y la inhabilitación que pueden ser impuestas por la Cámara de Senadores y las sanciones correspondientes deberán aplicarse en un periodo no mayor a un año contado a partir de la fecha en que se inició el procedimiento de juicio Político.

Cabe precisar por otra parte que el Juicio Político y el procedimiento para la Declaración de Procedencia son totalmente distintos, y el ordenamiento aplicable en esta materia es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos siendo el objeto de esta ley en materia de responsabilidad política regular a:

- Los sujetos de responsabilidad política;
- Las causales de responsabilidad política;
- Las autoridades competentes para instaurar el juicio político;
- El procedimiento del juicio político;
- Las sanciones por la comisión de conductas infractoras que dan lugar a este tipo de responsabilidad.

Las conductas que afecten los intereses públicos fundamentales se encuentran en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual estableció en las ocho fracciones que integran dicho artículo los casos correspondientes los cuales son:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones;
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el tercer párrafo del citado artículo 110 Constitucional, así como en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, el juicio político se atribuye a un cuerpo político, conforme al procedimiento que se detalla en los capítulos II y III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que se desarrollan las bases establecidas por el artículo 110 de la Constitución, y que puede ser iniciado dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

Veamos ahora como el autor Ortiz Soltero Sergio M. define al juicio político: "es el procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión en contra de algún funcionario público mencionado en el artículo 110 constitucional, por la comisión de conductas que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, para los funcionarios federales, o por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen o por manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios federales".¹⁷

En todas las cuestiones relativas al procedimiento del juicio político, particularmente en la apreciación de las pruebas, que no estén previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se deberá observar en lo conducente a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo se deberá atender, también en lo conducente, las del Código Penal para el Distrito Federal en materia común.

PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLÍTICO.

Primeramente las *denuncias* pueden ser presentadas por los ciudadanos y por las autoridades, dichas denuncias deben ser presentadas por escrito ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados en contra de servidores públicos que se han mencionado, las denuncias se podrán presentar sin anexar las pruebas cuando el denunciante no las tenga en su poder, a efecto de que la Subcomisión de Examen Previo las solicite, la Cámara de Diputados substanciará el procedimiento por conducto de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y por la Comisión de Justicia, quienes designarán a cinco miembros de cada una para que en unión de sus respectivos Presidentes y Secretarios integren la antes citada

¹⁷ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrat, *op. Cit.*, p. 98.

Subcomisión de Examen Previo, teniendo esta carácter transitorio y una competencia exclusiva para efectos del Capítulo Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Posteriormente la *denuncia debe ser ratificada* dentro de los tres días naturales contados a partir de la fecha de presentación de la misma, la falta de este requisito provoca el que la denuncia sea desechada de plano sin perjuicio, de que los derechos del denunciante se reservan para que pueda de nueva cuenta presentarla, esto en virtud de que las conductas infractoras a denunciar son de interés público.

Una vez ratificada la denuncia la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados debe remitirla a la Subcomisión de Examen Previo, y dicha *Subcomisión deberá* en un plazo no mayor a treinta días hábiles *determinar*:

- 1) Si el servidor público denunciado esta comprendido dentro de los servidores que se refieren los párrafos primero y tercero del artículo 108 de la constitución federal, en concordancia con el artículo 2 de la ley de la materia.
- 2) Si la conducta atribuible al servidor público corresponde a alguna de las enumeradas en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 3) Si existen elementos de prueba suficientes para presumir que la conducta infractora del servidor público permitir iniciar el juicio político.

Ahora si la Subcomisión estima que el servidor público no es considerado por el artículo 110 Constitucional como sujeto de juicio político desechara de plano la denuncia. Pero si por el contrario, considera que el

servidor público si es considerado por dicho artículo como sujeto de juicio político, pero su conducta no puede enmarcarse en alguno de los supuestos contenidos en el artículo 7 de la ley de la materia, por no contar con suficientes elementos de prueba, desechara de plano la denuncia sin perjuicio de que la presentación de pruebas supervenientes originaría que la Subcomisión analice de nueva cuenta la denuncia que desecho por insuficiencia de pruebas.

Por otra parte si la Subcomisión considera que el servidor público, si es considerado por dicho artículo como sujeto de juicio político y que su conducta puede enmarcarse en uno o más de los supuestos del artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por contar con los elementos de prueba suficientes, entonces deberá declarar procedente la denuncia y turnarla al Pleno de las Comisiones Unidas, la de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Justicia, para formular la resolución correspondiente, y ordenar su turno a la Sección Instructora.

El desechamiento de la denuncia por parte de la Subcomisión de Examen Previo podrá ser revisada por el Pleno de las Comisiones Unidas, o en su defecto por la solicitud de cuando menos el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas comisiones, y solo procede la revisión cuando la denuncia se desecha, en virtud de que el inculpado no es sabedor hasta ese momento, por lo menos oficialmente, de la presentación de la denuncia.

La *instrucción* empieza cuando la el Pleno de las Comisiones Unidas, ordena en su caso tomar a la Sección Instructora de la Cámara de diputados la denuncia, la cual deberá practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de los hechos que dieron origen a la conducta infractora, precisando las características y circunstancias de cada

caso y la intervención que haya tenido el servidor público denunciado. La Sección Instructora podrá emplazar al servidor público para que comparezca o conteste por escrito los requerimientos que se le hagan, cuando no se necesite la presencia del denunciado, las diligencias podrán ser encomendadas, al juez de distrito que corresponda dentro de su respectiva jurisdicción y fuera del lugar de residencia de las Cámaras.

La Sección Instructora deberá agotar todas las diligencias y formular sus conclusiones, y entregarlas a los secretarios de la Cámara de Diputados en un plazo no mayor a sesenta días naturales, este plazo podrá prorrogarse por una sola vez por quince días más. Posteriormente en conformidad con el artículo 13 de la ley de la materia deberá notificarse al denunciado dentro de los tres días naturales a la ratificación de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa debiendo comparecer o informar por escrito dentro de los siete días naturales a la notificación.

La Sección Instructora abrirá un *período a prueba* de treinta días naturales, el período puede ampliarse, en caso estrictamente necesario y a juicio de esta Sección, la cual calificará las pruebas, concluido el período probatorio, se pondrá el expediente a la vista del denunciante para que en el término de tres días tome los datos necesarios para formular sus alegatos, lo mismos e hará con el servidor inculpado.

Y dentro de los seis días naturales contados a partir de la conclusión del segundo término se deberán presentar por escrito los *alegatos* de ambas partes. Concluido dicho plazo la Sección Instructora emitirá sus conclusiones a fin de justificar la conclusión o continuación del juicio.

Si se concluye que es culpable el servidor público, la Sección instructora propondrá a la Cámara de Diputados la aprobación de la comprobación de la conducta, la acreditación de la responsabilidad, la

sanción que debe imponerse, si son aprobadas estas conclusiones, se enviara la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores para los efectos a que haya lugar y esta declaración surtirá efectos de acusación.

La entrega de conclusiones se hará a los secretarios de las Cámaras, para que den cuenta al Presidente de la misma, notificándose a las partes para que ante el Pleno de la Cámara De Diputados aleguen lo que a su derecho convenga. Posteriormente la Cámara de Diputados se erigirá en Órgano de Acusación y las partes ante la misma formularan sus alegatos, acto seguido los miembros de la Cámara discutirán y votaran sobre las concluidas de la Sección Instructora y determinará la procedencia de la acusación.

Los efectos de la resolución del Órgano de Acusación, en caso de que la Cámara de Diputados resolviese que no procede acusar al servidor público, este continuará en el ejercicio de su cargo. Ahora bien si estima que procede la acusación, se presentará esta ante la Cámara de Senadores; y en este supuesto la Cámara designará a tres de sus miembros para que integren una comisión la cual sostenga la acusación ante el Senado.

Posteriormente, la Cámara de Senadores recibe la acusación, turnándola a la *Sección de Enjuiciamiento*, la cual emplazará a la comisión de diputados para que sostengan la acusación, al servidor público y al denunciante, debiendo presentar sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes contados a partir de la fecha de emplazamiento, transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, la Sección de Enjuiciamiento formulara sus conclusiones, pudiendo practicar otras diligencias si lo considera conveniente y entregara sus conclusiones a la Secretaría de la Cámara de Senadores, posteriormente la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia y citara dentro de las

veinticuatro horas siguientes, a los miembros de la Comisión de la Cámara de Diputados, el servidor público y el denunciante y dará su resolución.

Las sanciones por responsabilidad política son:

- a) La destitución,
- b) La inhabilitación,
- c) La sanción económica,
- d) La pérdida de la inmunidad procesal.

El título Cuarto de la Constitución Federal y su Ley reglamentaria disponen que las declaraciones y resoluciones emitidas por las Cámaras son inatacables, no habiendo recurso alguno; señalando que deberá proceder el juicio de nulidad cuando no se satisfagan las formalidades esenciales del procedimiento.

1.5.4 Responsabilidad Administrativa.

Podemos entender la responsabilidad administrativa como “aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”.

Las obligaciones contenidas en este dispositivo tiene como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficacia que se tutelan en el artículo 109 fracción III de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 8 de la antes citada.

Es importante señalar que en este tipo de responsabilidad, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sin número de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril del 2002, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, estableció en sus artículos *transitorios* "que se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de las responsabilidades administrativas, así como el Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal." De lo anterior se desprende que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es la ley que actualmente se aplica en respecto a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales, y por lo que respecta a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se aplica pero solamente a los servidores públicos de carácter local del Distrito Federal.

De conformidad con lo anterior se hace mención que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se aplica en el ámbito federal, por lo que hace a la responsabilidad política y para la declaración de procedencia, y es aplicable en caso de responsabilidades administrativa y política, así como la declarativa de procedencia de los servidores públicos que desempeñan sus funciones en el Distrito Federal como gobierno local.

El objeto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es reglamentar en materia federal:

- Los sujetos de responsabilidad administrativas en el servicio público,
- El Código Administrativo de Conducta, cuya infracción da lugar a la responsabilidad administrativa,
- Las autoridades competentes,
- El procedimiento disciplinario administrativo,
- Los recursos administrativos,
- La autonomía de los procedimientos,
- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Como anteriormente se estableció el ámbito de aplicación de esta ley es federal, y para los servidores públicos del Distrito Federal se aplicara la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mientras que los que han sido nombrados por autoridades estatales o municipales, se les aplicarán las leyes de responsabilidades que formulen las entidades federativas.

Para poder identificar a los sujetos de responsabilidad administrativa, es necesario recurrir a los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional ya que el artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos remiten al precepto constitucional.

Cabe señalar que para efectos del presente trabajo sólo nos enfocaremos a los servidores públicos federales, por lo que solamente

abordaremos la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las obligaciones que deben guardar los servidores públicos federales, mencionadas anteriormente están previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y las obligaciones que deben guardar los servidores públicos del Distrito Federal se encuentran contemplados en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos precisando así, aunque sólo de manera enunciativa, las obligaciones específicas de los servidores públicos.

El incumplimiento de estas obligaciones dará lugar a la sujeción del procedimiento disciplinario y a la aplicación de las sanciones correspondientes.

En materia de responsabilidades a nivel federal, las autoridades competentes son:

- La Cámara de Diputados y la de Senadores del Congreso de la Unión;
- La Secretaría de la Función Pública;
- Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- Los tribunales de trabajo, en los términos de la legislación respectiva; y
- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Y en materia de responsabilidad administrativa en el Distrito Federal:

- El Órgano Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal ;
- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal,
- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; y
- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

El procedimiento disciplinario a que se sujeta a los servidores públicos infractores se inicia con la presentación de la queja o denuncia, la cual debe ser presentada por escrito y debe indicar el nombre y domicilio del quejoso, así como los supuestos conceptos de responsabilidad, los datos del denunciado y su lugar de adscripción.

La Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tiene la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias. Por otra parte también se considera que el servidor público incurre en responsabilidad, cuando por sí mismo o por interpósita persona, utilice cualquier medio, para que el quejoso se inhiba de evitar formulación o presentación de quejas o denuncias.

En la fase de *admisión* se deberá integrar la documentación o información relativa a la queja o denuncia que permita al órgano competente contar con los elementos para iniciar la investigación y determinar si ha lugar a dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario.

La queja o denuncia deberá ser ratificada por el promovente, posteriormente en la *fase de investigación*, la Contraloría Interna que

corresponda reunirá los elementos necesarios para enmarcar la conducta irregular del servidor público dentro de los ordenamientos legales, y es en esta etapa que se determina la existencia de la conducta irregular y la capacidad del órgano administrativo para plantear jurídicamente la responsabilidad de que se trata, cabe señalar que la Contraloría interna está facultada para desechar la queja cuando estime que no hay elementos suficientes para fincar la responsabilidad y cuando estime que no hay elementos suficientes podrá practicar otras investigaciones y citará para otras audiencias.

Una vez que se hayan agotado las investigaciones, si la Contraloría Interna considera que hay elementos para instruir el procedimiento disciplinario, *citará al presunto responsable a la audiencia* señalada en el artículo 21 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En el citatorio se le hará saber al presunto responsable el día y la hora en que tendrá verificativo, así como su derecho a ofrecer pruebas y formular alegatos por sí o por medio de un defensor. Entre la fecha de citación y la de la audiencia debe mediar un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince.

Debe asistir a dicha audiencia el representante de la dependencia que al efecto se designe, y en su caso el sindicato, es importante resaltar que para cumplir con los artículos 14 y 16 constitucionales, el citatorio debe contener las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la presunta comisión de irregularidades, a fin de que el presunto responsable esté en posibilidad de fundar su defensa.

La notificación del citatorio deberá ser de forma personal, y una vez llegada la audiencia el servidor público, presentará sus pruebas y alegatos, una vez terminada esta se deberá emitir resolución en la cual se determine si se cometió o no la conducta irregular, y en caso de que se haya

cometido la o las sanciones que se deberán aplicar, sanciones que se encuentran establecidas en el artículo 109 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales son:

- Apercibimiento público o privado;
- Amonestación pública o privada;
- Suspensión temporal;
- Destitución del puesto;
- Sanciones económicas, e
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en los órganos de gobierno.

Para dictar resolución, e imponer las sanciones correspondientes, la Secretaría de la Función Pública y las Contralorías Internas, deberán tomar en cuenta:

- Las gravedad de la conducta y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, las disposiciones legales;
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- El nivel jerárquico, los antecedentes y condiciones del infractor;
- La antigüedad del servicio;
- La reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones;
- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de las obligaciones.

Por otra parte la Secretaría de la Función Pública y las Contralorías Internas podrán abstenerse de sancionar al servidor público en los siguientes casos:

- Que sea por una sola vez,
- Que se justifique la causa de abstención,
- Que los hechos de que se trate no revista gravedad ni constituya delito.

Respecto a la prescripción para la imposición de las sanciones que prevé la ley de la materia se abordará más adelante, toda vez que este tema es el objeto de análisis del presente trabajo.

El servidor público sancionado tiene el derecho de recurrir las resoluciones dictadas por estas autoridades mediante la interposición del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o el recurso de revocación.

1.5.4.1 Las obligaciones administrativas de los Servidores Públicos.

Estas obligaciones son numerosas y diversas, las cuales se encuentran consagradas tanto a nivel constitucional como legal o reglamentario.

Nuestra Constitución en su artículo 113 prevé que todo servidor público, en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones, deberá salvaguardar ciertos valores titulados como lo son: la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia.

En atención a lo anterior, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 8°, ha constituido un catálogo de obligaciones al que se encuentra sujeto todo servidor público, cuya inobservancia da lugar al establecimiento de responsabilidades administrativas sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas; dichas obligaciones son las siguientes:

- I.- Cumplir 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 los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

- III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

- IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

- V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su

responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI.- 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;

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudliesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

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

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes 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.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo 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;

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, 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.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

XIII.- 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 XI;

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato 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 XI;

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- 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;

XX.- 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 o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. 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;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar,

con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

De lo anteriormente señalado, se aprecia que las hipótesis jurídicas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos, se encuentran plenamente definidas, por lo que no puede incurrir en alguna falta como lo es conducirse con honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia, por parte del servidor público, desprendiéndose las siguientes conclusiones:

- **Previene y controla las prácticas de corrupción e impunidad.**
- **Su objetivo principal es controlar y detectar prácticas de corrupción, sancionando o castigando conductas y hechos ilícitos.**

CAPITULO 2 "ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS"

El sistema de Responsabilidades tiene sus antecedentes en el derecho romano y el derecho español, sin embargo para el presente trabajo solamente hablaremos del sistema de responsabilidades a partir del México Colonial.

Y es que para el Maestro Delgadillo Gutiérrez "la determinación de la naturaleza de las responsabilidades en las relaciones que se generan entre el Estado y sus trabajadores es, en principio, una cuestión de carácter constitucional, toda vez que la norma fundamental delimita los campos de sujeción de los servidores públicos y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado"¹⁸, por esa razón lo que realizaremos será una retrospectiva histórica de las normas constitucionales y legales que han regulado las responsabilidades de los agentes de la Federación en el México Independiente.

Empezaremos por hacer mención que en el México Colonial hubo diversos medios establecidos, como el de *la visita*, el cual se implantó de manera sistemática al juicio de residencia, pero su versatilidad y mudabilidad, a llevado ha que algunos autores firmen que la "visita por su propia índole de encausamiento discrecional para la Corona, motivado por situaciones que fueron casi siempre extraordinarias, no es institución que se deja reducir a inmediatas definiciones de síntesis, en cuanto a su significado y alcance histórico".

La visita fue un instrumento de vigilancia, de control, incipiente, de fiscalización, de los funcionarios coloniales en favor de los particulares y

¹⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *op.cit.* "El sistema de Responsabilidades", p.43

del Estado. Se podían realizar en cualquier momento y a cualquier funcionario, incluyendo al virrey. Podían hacerse visitas generales o visitas específicas. Las primeras incluían a las actividades de todo un virreinato o capitania general, mientras que las segundas se circunscribían a la gestión de un funcionario determinado o asunto en particular. Las autoridades visitadas estaban obligadas a otorgar al visitador todas las facilidades para el mejor cumplimiento del encargo. No había apelación contra sus resoluciones. Las Audiencias eran los órganos encargados de realizarlas a través de sus oidores en calidad de visitadores, quienes tenían atribuciones para suspender a los visitados en caso de que se advirtiera gravedad en lo inspeccionado o fiscalizado. El propio monarca podía ordenar visitas a las mismas Audiencias Indianas. Las visitas se realizaban mediante, un procedimiento secreto, el que no pocas veces daba lugar a nuevas injusticias. La visita es, pues, una inspección llevada a cabo en un órgano público para revisar el desempeño de los funcionarios, e indagar abusos y excesos arraigados y generalizados, o bien para establecer algunas reformas administrativas importantes. La función del visitador muchas veces es informativa. Pero hecha pública la visita, se iniciaba el procedimiento secreto. Se hacía con base en las denuncias, los testigos y la revisión de los libros. Las visitas, podían ser ordinarias y extraordinarias; las primeras eran ordenadas por las Audiencias y las segundas por el Consejo de Indias.

La pesquisa consistía, en "la averiguación que hace el juez (pesquisador) del delito y del delincuente, excitado por delación judicial o por motivos extrajudiciales. Hay pesquisa general y particular. Aquélla la que se hace inquiriendo generalmente sobre todos, delitos sin individualizar crimen ni delincuente; y ésta la que se dirige a la averiguación de un delito y delincuente determinado. Las pesquisas generales no pueden hacerse sin que preceda real orden". El juez pesquisador es el que se comisiona para

averiguar sobre un delito o persona "con inhibición de la justicia ordinaria"¹⁹. Por esto, pesquiza sólo cuando se presume enorme gravedad en el delito o si se trata de alguna clase de persona que lo amerite y se estime que la justicia ordinaria carece de poder para castigar.

El informe fue otro instrumento para fiscalizar la gestión de los funcionarios de Indias. Desde temprano se supo que el mejor medio de control es la información. De ahí que se garga a las autoridades que acopiaran diversa información de carácter documental, estadística, científica y geográfica para conocer la realidad de las colonias. Empresa importante fue la formación del Padrón General de en el cual se anotaban las meticulosas relaciones provincias. Integrar esta información era-responde los gobernadores y visitadores. La información contenida provenía de las relaciones geográficas, relaciones eclesiásticas, relaciones de los visitadores al término de su misión, de los virreyes al concluir su virreinato. En dichas relaciones había una muy rica información cuantativa. Otro aspecto de suma importancia, que se empata con nuestras actuales Actas de Entrega-Recepción, era la obligación de los virreyes al concluir su encargo, de hacer una relación de su gestión, de los problemas que se dejaban al sucesor y de las medidas a adoptar para enfrentarlas.

En el *juicio de residencia*, todo funcionario de la colonia al término de su encomienda quedaba sometido al juicio de residencia, para indagar sobre su desempeño y, de ser el caso, hacer efectivas las sanciones que se derivaran de sus responsabilidades, o bien extenderle una especie de carta o certificado de buena conducta. Por esta última razón los funcionarios eran, en ocasiones, los más interesados en ser residenciados, en tomar residencia, pues al obtener la carta de buena conducta quedaba reconocida su gestión y llbrados su prestigio y honor. Además, para ser promovido a un

¹⁹ JUAREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, “*La Constitucionalidad del sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos Federales*”, Editorial Porrúa, 2001, p. 5

puesto superior era necesario entregar buenas cuentas en el cargo anterior, esto es, salir absuelto en el juicio de residencia. Al juicio de residencia estaban sujetos por igual todos los miembros gobierno civil, eclesiástico y militar, desde el Virrey al último subalterno. Los Jueces residenciadores hacían pregonar el comienzo de su actuación para que, al igual que en las visitas, formularan cargos los agraviados y cualesquier otras personas que lo desearan (el principio de interés como base del recurso). En término de seis meses tenían que substanciar el juicio y enviarlo para sentencia al Consejo, debiendo el funcionario culpable indemnizar a los perjudicados o hacerla en todo caso el Estado. El juicio de residencia, era un juicio publicista, sumario e inquisitivo. Podía llamarse a declarar: a los propios familiares del residenciado, a los agraviados, a los interesados y "a algunos hombres buenos".²⁰

2.1 LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ.

La constitucionalización del sistema de responsabilidades en nuestro país se inició en 1812 con la Constitución de Cádiz, en cuyo honor las plazas de armas mudaron sus nombres por el de plazas de la Constitución. La de Cádiz fue la primera constitución del país, tanto porque en su formulación participaron diputados de la Nueva España, como porque estuvo vigente de 1812 a 1814 y en 1820, cuando fue suspendida y vuelta a reponer por Fernando VII, y, además, porque el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba expresamente la señalaron como el Estado de Derecho de la nueva Nación independiente.

²⁰ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *"Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de responsabilidades de los Servidores Públicos"*, Editorial Porrúa, México, 1984, p.23-24

La Constitución de Cádiz no abolió de manera absoluta la legislación anterior, sino antes bien, la reconoció en las partes que no se le oponían, el texto gaditano contenía diversos artículos relacionados con la rendición de cuentas de los servidores públicos, además de que sentó las bases del sistema de responsabilidades y del juicio político.

Entre los funcionarios más mencionados en la Constitución de 1812, en relación con la responsabilidad administrativa y la rendición de cuentas, se encuentran los de la jurisdicción (artículos 245, 246, 253, 254, 269 Y 279), lo que se explica, como ya hemos señalado, por la importancia que el Poder judicial llegó a tener en el orden jurídico de España e Indias, incluso participando en funciones ejecutivas. El cuidado con que la Constitución refiere los supuestos de conductas irregulares en que podían incurrir los jueces y magistrados, se inscribe en esta característica del orden político de España e Indias. El único funcionario que no está sometido al sistema de responsabilidades es el Rey (Artículo 168. "La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad"); sin embargo, su actuación está restringida por el contenido del Artículo 172, que salvaguarda los derechos del reino y de los particulares.

La constitución gaditana recogió una institución de gran importancia y valor para garantizar la vigencia del Estado de Derecho: el juramento, que debían realizar los miembros de las Cortes (Art. 117), el Rey (Art. 173), el Príncipe de Asturias, sucesor al trono (Art. 212) Y los magistrados y jueces (Art. 279). Por este juramento las autoridades mencionadas reconocían su responsabilidad frente a las leyes y sus obligaciones establecidas por ellas, así como para comprometerse a la rendición de cuentas mediante los procedimientos determinados por la Constitución, básicamente la residencia, lo que en gran medida explica la prelación que los tribunales debían dar a los asuntos relativos a la violación de la Constitución. Y la materia de la residencia caía en esta previsión.

2.2 LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN.

Es a partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como "Constitución de Apatzingan", del 22 de octubre de 1814, que se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, el cual se determinaba mediante el juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público según lo disponían los artículos 59, 196 Y 224 de dicho Decreto.

En el artículo 59 de nuestra Primera Carta Fundamental se dispuso que "Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán, ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos".

El artículo 159, atribuía al Supremo Gobierno la facultad de suspender a los empleados nombrados por él o por el congreso cuando "hubiere sospechas vehementes de infidencia, mediante una especie de juicio ante el Tribunal competente o ante el Congreso, según fuera el caso."²¹

El artículo 196 establecía que eran facultades del Supremo Tribunal de Justicia: "Conocer en las causas para cuya formación deba proceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso; en las

²¹ HARO BELCHEZ, Guillermo, "El Derecho de la Función Pública", Primera Edición, Editorial Ecasa, México 1993, p. 48

demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno; en las de secretarios fiscales del mismo Supremo Tribunal en las intendente general de la Hacienda, de sus ministros fiscal y asesor; en las de residencia de todo empleado publico con excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre". Por su parte el artículo 224 dispuso que: "El Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia".

Este juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia con una inspiración y un procedimiento heredado de la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su situación. Erigido el Tribunal de residencia admitía las acusaciones contra los funcionarios en el término de un mes, pasado el cual no se daba entrada a ninguna, se absolvía a los acusados y se disolvía el Tribunal (Art. 225).

Los juicios de residencia no podían tener una duración de más de tres meses; si agotado este término el juicio no había sido concluido se absolvía a los acusados, salvo en las causas en que era admitido el recurso de suplicación, debiéndose prorrogar por un mes más (Art. 226). En este precepto se hace patente la influencia directa de la legislación anterior, concretamente de la Novísima Recopilación.

El Tribunal también conocía de las causas que se promovían contra los funcionarios e individuos de los tres poderes por los delitos de herejía, apostasía y de Estado, "señaladamente los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos" y por lo que se refiere únicamente a los individuos del Supremo Gobierno, también se les juzgaba por arrestar a un ciudadano por más de cuarenta y ocho horas sin remitirlo al tribunal competente (Art. 227). No obstante, la actuación del Tribunal (formular la

causa, substanciarla y sentenciarla) requería de la declaración previa del Congreso de si había o no lugar a la formación de causa (Art. 228).

Las sentencias que emitía el Tribunal de residencia se remitían al Supremo Gobierno para su publicación (notificación) y ejecución por medio del jefe o tribunal que correspondía y el expediente se regresaba al Congreso (por ser el que debía recibir las acusaciones, quejas y denuncias) para su archivo (Art. 229).

El Tribunal de residencia se integraba ex professo para atender las acusaciones recibidas o recogidas, o bien substanciar los procedimientos a que daba lugar la comisión de los delitos referidos en artículo 227 de la Constitución. La integración del Tribunal se hacía mediante la elección por el Congreso de siete jueces, escogidos de entre las diversas personas seleccionadas por las provincias, una persona por cada provincia. Cumplida su misión, el Tribunal se disolvía de acuerdo con la Constitución.

Es importante resaltar el contenido del Artículo 196, relativo a las funciones del Supremo Tribunal de Justicia, porque pone en claro las dos competencias establecidas por el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana para substanciar los juicios de responsabilidad: "Conocer en las causas para cuya formación deba preceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso: en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno: en las de los secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal: en las de intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor: en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al tribunal de este nombre."

Otra facultad importante de este Supremo Tribunal relacionada con las responsabilidades era la prescrita en el Artículo 198: "Fallar o

confirmar las sentencias de deposición de los empleados públicos sujetos a este tribunal: aprobar o revocar las sentencias de muerte y destierro que pronuncien los tribunales subalternos, exceptuando las que han de ejecutarse en los prisioneros de guerra y otros delincuentes de Estado cuyas ejecuciones deberán, conformarse a las leyes y reglamentos que se dicten separadamente".

La residencia, que tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, terminarán arraigándose en lo que hoy es México", en donde se aplicará juicio hasta llegada la Independencia. "Y a partir de ésta, en 1824, por citar el texto constitucional que organiza la vida republicana e independiente de México, se instaurará el llamado sistema del juicio de responsabilidad."²²

2.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

Con la promulgación de la Constitución de 1824 se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los secretarios de Despacho, gobernadores de los estados, diputados y senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgados ante la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un Tribunal Especial.

²² BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *op. Cit.*, p. 30.

Una vez consumada la independencia, es en febrero de 1823, cuando se aprueba el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano. Este Reglamento incorporó, como facultades del Supremo Tribunal de Justicia, "conocer de la residencia de todo funcionario público sujeto a ella por las leyes", y, en su párrafo segundo, que "juzgará a los secretarios de estado y del despacho, cuando por queja de parte se declare haber lugar a exigir la responsabilidad en la forma que se dirá después", así como el Artículo 80 que disponía que "en caso de acusación o queja contra individuos de este tribunal, se ocurrirá al emperador, que dará orden de que se reúna luego otro tribunal...". Además, el Artículo 62 dispuso acción popular contra magistrados y jueces al señalar que "cualquier mexicano puede acusar el soborno, el cohecho y el prevaricato" que cometan estos funcionarios.²³

Cabe destacar que esta Primera Constitución del México, no se hace mención expresa al juicio de residencia, pero sí contiene disposiciones para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los funcionarios de los tres Poderes de gobierno, fundamentalmente el Título III, Sección Cuarta, artículos 38 al 40 y 43 Y 44.

La Constitución de 1824 hizo del Poder Legislativo el núcleo del sistema de responsabilidades al establecer en su artículo 164, que el congreso proveería, mediante la expedición de las leyes y decretos, la eficacia de la responsabilidad de los que quebrantaran la constitución o el acta constitutiva. En su artículo 38 señalaba los sujetos y la materia de responsabilidad: El presidente de la república, por delitos de traición contra la independencia o la forma de gobierno y por impedir las elecciones federales o la toma de posesión de los elegidos en las fechas constitucionales o el ejercicio de las funciones del Congreso; los integrantes de la Corte Suprema

²³ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *op. Cit.*, p. 19

de Justicia y los secretarios del despacho por cualesquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus encargos; y los gobernadores de los estados por violaciones a la constitución y a las leyes federales o actos contrarios a ellas, como desobedecer las órdenes constitucionales y legales del presidente de la república y publicar leyes de sus estados que contravinieran lo dispuesto en la constitución y leyes federales; y este mismo artículo, relacionado con el 40, disponía que tanto la cámara de diputados como la de senadores, ante la cual se haya hecho la acusación, podían constituirse en gran jurado para conocer de estas acusaciones y determinar, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, si había o no lugar a la formación de causa; si había lugar, se suspendía de sus funciones al acusado y se remitía el expediente al tribunal competente. Deben agregarse a la lista de los sujetos de responsabilidad el vicepresidente y los diputados y senadores federales, a los que se refieren los artículos 39, 43 Y 44.

A esta regla general, se estableció la excepción de que toca en exclusiva a la cámara de diputados, constituirse en gran jurado cuando se trate de acusaciones contra el presidente o sus ministros, por actos en que hayan participado el senado o el consejo de gobierno, en razón de sus facultades. Lo anterior era explicable para eludir el conflicto de intereses, pues el consejo de gobierno estaba integrado por la mitad de los senadores, uno por cada estado, y como este cuerpo era presidido por el vicepresidente, la excepción 10 alcanzaba, por acusaciones contra delitos cometidos durante su encomienda.

En las causas criminales que se intentaban contra los senadores y diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, la cámara que se erigía en gran jurado, para declarar por el voto de las dos tercera partes de los miembros

presentes si había lugar a la formación de causa, era aquella a la que no pertenecía el acusado. Si había lugar, el diputado o senador era suspendido en sus funciones y se remitía el expediente al tribunal competente.

En lo que respecta al presidente, no podía ser acusado durante el tiempo de su magistratura, sino por los delitos cometidos durante su encargo, a que nos hemos referido líneas arriba, y sólo ante las cámaras. Pasado un año no podía ser acusado por ningún delito de esta naturaleza. El vicepresidente sólo podía ser acusado por los delitos ya referidos ante la cámara de diputados. Además, la constitución señalaba que los secretarios del despacho eran responsables de los actos del presidente, contrarios a la constitución y a las leyes federales y constituciones y leyes particulares de los estados, que autorizaran con su firma, ya que sin este requisito los actos presidenciales carecían de validez y, por tanto, no debían ser obedecidos.

Otra disposición relacionada con la responsabilidad, es la contenida en el artículo 163, que se refiere a la obligación de todo funcionario público a prestar juramento de guardar la constitución y el acta constitutiva, con lo cual aceptaban estar sometidos a la ley y que sus actos debían estar ceñidos a ella, esto es, reconocían la existencia del Estado de Derecho.

Tal y como lo señala el autor Juárez Mejía "es de destacarse que la constitución estableció candados para su reforma: no podía llevarse a cabo, sino hasta 1830 y nunca se tocarían sus artículos y los del acta constitutiva relacionados con la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados".²⁴

²⁴ JUAREZ MEJÍA, Godolfino H., *op. Cit.*, p. 22

2.4 LAS BASES CONSTITUCIONALES (1835) Y LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES (1836).

El 23 de octubre de 1835 se aprobaron las Bases para la Nueva Constitución (o Bases Constitucionales), que pusieron término al sistema federal. El sistema centralista tuvo una vigencia durante el período que va de 1835 a 1846. El 6 de diciembre de 1836 se concluyó la Constitución centralista, llamada Leyes Constitucionales. Esta se dividió en siete partes, de ahí también su nombre de Siete Leyes, la primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las restantes el 30 de diciembre de 1836.

En relación con el sistema de responsabilidades, si bien no de manera directa, las Bases Constitucionales introducen un mecanismo de control sobre la administración pública, novedoso en la legislación mexicana. Su artículo 14 dispuso que: "Una ley systemará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo". Con este precepto, la nación adoptaba el sistema (que ya no se abandonaría) de rendición de cuentas y enfatizaba el control de un renglón particularmente sensible para la comisión de actos irregulares que obligan a responder por ellos. Este artículo de las Bases Constitucionales está íntimamente relacionado con el 52 de la Tercera Ley Constitucional que contemplaba la creación de una "comisión inspectora" para vigilar el exacto desempeño de la Contaduría mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría mayor y Confirmar los nombramientos que haga el Gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda. Este instrumento de control externo a los poderes ejecutivo y judicial y las autoridades departamentales, sobre los

presupuestos y gastos, con el tiempo se convertiría en un importante medio del legislativo para fiscalizar e investigar las actividades de la administración pública y la detección de desviaciones e irregularidades constitutivas de responsabilidad. En estos artículos el legislador reconocía la materia hacendaria como de alto riesgo, muy proclive a la corrupción. El sistema de responsabilidades tiene como una de sus principales causas los actos irregulares, casi siempre de carácter patrimonialista y abusivos de la autoridad conferida, fenómeno conocido como corrupción.

De las Siete Leyes, la Tercera es particularmente importante para el sistema de responsabilidades. Sus artículos 47 a 50 y 52 Y 56, fracción III, contienen prácticamente toda la normatividad en materia de responsabilidades. Específicamente, señalan que el presidente, los senadores, los ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, los secretarios del despacho, los consejeros y los gobernadores no podrán ser acusados contra delitos comunes más que ante la cámara de diputados, y si el acusado fuera diputado o el Congreso estuviera en receso, ante el senado. Lo anterior con las siguientes salvedades: el presidente, desde el día de su nombramiento y hasta un año después de terminada su presidencia; los senadores, desde el día de su elección hasta dos meses después de terminar su encargo.

Por lo que se refiere a los delitos oficiales, la cámara de diputados (órgano de acusación), ante la que se habrá de presentar la acusación, declarará si ha o no lugar a la formación de causa, y, de ser positiva, nombrará a dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado (órgano de sentencia). Este substanciará la causa y, oídos los acusados y los testigos, si ha lugar, sentenciará con la destitución del cargo o empleo o inhabilitación "perpetua o temporal" para obtener otro; si el acusado se hace acreedor a otras penas, cuya imposición esté prohibida al senado, el expediente se remitirá al tribunal competente. Si la cámara de

diputados encuentra elementos para la formación de la causa, los acusados por delitos comunes serán puestos a disposición del tribunal competente, salvo cuando el acusado sea el presidente, pues entonces se requerirá de la confirmación del senado. La declaración (de procedencia) afirmativa, tanto en delitos comunes como oficiales, tiene como efecto inmediato la suspensión del encargo del acusado, así como de sus derechos de ciudadano.

No obstante, la Tercera de las Siete Leyes la fundamental en materia de responsabilidades, las leyes Cuarta, Quinta y Sexta contienen disposiciones aplicables a los poderes ejecutivo y judicial, así como a los departamentos, relacionadas directa e indirectamente con las responsabilidades de los funcionarios. El artículo 18 de la Cuarta de estas leyes citadas, señala las conductas prohibidas al presidente y debido a que las órdenes y demás providencias del presidente sólo serán válidas con la firma o autorización del secretario correspondiente, los artículos 19 y 32 hacen responsables al secretario de estado que los autorice en violación de estos preceptos.

De la misma manera se dispone que los consejeros de gobierno serán responsables de los dictámenes que emitan contra ley expresa (en cursivas en el original), especialmente si es constitucional, además de por cohecho y soborno, que se juzgará en la forma prevista por la Tercera Ley (artículo. 26). Esto último también es aplicable a los secretarios. Cabe mencionar que el artículo 2 de esta Cuarta Ley otorga al Congreso, y en especial a la cámara de diputados, órgano toral en el sistema de responsabilidades, facultades de gran trascendencia para el nombramiento del presidente, pues ésta formará la terna (de las integradas previamente por el presidente de la república, el senado y el poder judicial) de donde las juntas departamentales elegirán al presidente de la república, y si éstas incumplían ese mandato incurrían responsabilidad.

La Quinta Ley, en su artículo 12, el cual señala las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, contiene diversas disposiciones relacionadas con las responsabilidades de sus propios miembros y de los otros poderes y, lo que es muy importante, del mismo supremo poder conservador.

Se estableció que a la Corte corresponde conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se muevan contra los miembros del supremo poder conservador, aunque respecto de estas últimas deberá existir previa declaración del congreso general de que ha lugar la formación de la causa, que se concluirá ante la Corte; en su fracción II se le atribuye "conocer de las causas criminales promovidas contra el Presidente de la República, diputados y senadores, Secretarios del despacho, consejeros y gobernadores", según el procedimiento establecido en la Tercer Ley dispone que también conocerá, "desde la primera, instancia, de los negocios civiles que tuvieren como actores o como reos el Presidente de la República y los Secretarios del despachos, y en los que fueren" demandados los diputados; senadores y consejeros y en la tercera instancia de los negocios civiles y causas criminales contra los gobernadores y magistrados superiores de los departamentos; en la fracción VII se le faculta para conocer de la responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos en la X de las causas criminales contra los subalternos inmediatos de la propia Corte "por falta, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos".

No obstante él destacado papel en materia de responsabilidades de los Integrantes de los otros poderes, los artículos 37 y 38 de esta Quinta Ley disponen que la inobservancia por los jueces del procedimiento debido en materia civil y criminal "es motivo de responsabilidad contra los jueces que la cometieran", siendo ésta; personal para los jueces en lo civil. Y lo que es más importante, es que en el artículo 12 de la Segunda Ley, preceptuaba que dentro de las atribuciones de este

supremo poder conservador se encontraba la de "nombrar, el día 1 de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la alta Corte de Justicia y marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas". Por último, el artículo 22, como atribuciones de los tribunales superiores señala algunas formas de responsabilidad de las autoridades departamentales.

La Sexta Ley, daba un reconocimiento explícito del sometimiento a la ley de los actos de los gobernadores y juntas departamentales al señalar que "no podrán usar de otras facultades que las que les señala esta ley, siendo la contravención... caso de la más estrecha responsabilidad". Este es uno de los principios fundamentales del Estado de Derecho.

La Séptima Ley disponía que "todo funcionario público, al tomar posesión, prestará juramento de guardar y hacer guardar, según le corresponda, las leyes constitucionales, y será responsable por las violaciones que cometa o no impida", el cual tiene una gran semejanza con el actual artículo 128 de la constitución de 1917, vigente. Aun cuando sin relación directa con el sistema de responsabilidades, conviene señalar que en su artículo 1 esta Ley, siguiendo el ejemplo de la Constitución del 24, estableció que sólo podía reformarse seis años después.

La Segunda Ley dispuso la "organización de un supremo poder conservador" al que se le otorgaron facultades que lo situaban como órgano de control de los demás poderes.

2.5 LAS BASES ORGÁNICAS, 1843.

En las Bases Orgánicas, se establece dos delitos oficiales: traición contra la Independencia nacional y traición contra la forma de gobierno; pero lo importante es que el artículo 90 dispone que el "Presidente no podrá ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por los delitos citados; "tampoco podía se citado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones".²⁵

Cuando se trataba de las acusaciones por delitos oficiales o comunes contra los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los Gobernadores de Departamento se observa objetividad en la determinación del órgano juzgador, ya que "cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a formación de causa". Por lo que se refería a los secretarios del despacho (o ministros), éstos serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes, y de las resoluciones que tomen en junta de ministros, un grupo de ellos o el ministro que las autorice.

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia conocer las causas criminales promovidas contra los funcionarios públicos, previa la declaración de si ha lugar a la formación de causa; y de las civiles de los mismos cuando éstos sean actores; de las promovidas en contra de los ministros y demás agentes diplomáticos, y cónsules de la República; de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los Departamentos; contra los subalternos inmediatos de la Suprema Corte de Justicia por faltas, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos.

²⁵ JURAEZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *op. Cit.*, p. 31

Para juzgar a los Ministros de la Corte se integrará un tribunal especial compuesto de doce miembros, letrados que sacará la Cámara de diputados de los letrados insaculados integrantes de las cámaras del Congreso. Se mantiene el sistema de control mediante la Contaduría Mayor de Hacienda y la vigilancia que de ésta hace la Cámara de diputados por una comisión ex professo. El nombramiento de los empleados de la Contaduría lo hará la Cámara, sin embargo, los despachos de los empleados serán expedidos por el Presidente de la República.

2.6 EL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.

El Acta Constitutiva y de Reformas precisó en dos artículos el sistema de responsabilidades. Su artículo 12 señala que "corresponde exclusivamente a la Cámara de diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero". Esta disposición reconocía que esta declaración de procedencia es un privilegio de los altos funcionarios en consideración de sus funciones, pero también que sólo ellos son sujetos de responsabilidad, que la Cámara de diputados sólo es un jurado de acusación, que esta declaración requiere mayoría simple.

Su artículo 13 prescribía que "declarado que ha llegar a, la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta

declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena, según lo prevenga la ley". Este artículo hace una precisa distinción de las responsabilidades derivadas de delitos comunes y de oficio. Determina claramente las 'competencias del senado y de la Suprema Corte.

Los artículos 16 y 17 señalan responsabilidades del Presidente y de los Secretarios del despacho. El primero es responsable de los delitos comunes que cometa durante su encargo y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, "siempre que el acto no esté autorizado por la firma del Secretario responsable"; por su parte los Secretarios del despacho responderán por las violaciones a la ley que cometan por actos de comisión u omisión. Las prerrogativas del Presidente en materia de responsabilidades son desechadas y conductas omisas de los Secretarios se convierten en materia de responsabilidad.

Es de destacarse en esta Acta la importancia que otorga a las garantías individuales y a los instrumentos para su defensa y preservación. En efecto, el artículo 25 instituye el juicio de amparo en los mismos términos que el actual: "Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare." Esta es la famosa fórmula Otero.

El artículo 21 reconoce la necesidad del Estado de Derecho o principio de legalidad que debe regir las acciones de los miembros de los Poderes de la Unión, y que puede hacerse extensivo a la administración

pública: "Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción". Es también una sustancial aportación la introducción de la declaración de anticonstitucionalidad de las leyes o control constitucional. Esta Acta derogó los artículos de la Constitución de 1824 que habían establecido la Vicepresidencia.

Para el autor Juárez Mejía Godolfino "esta Acta Constitutiva y de Reformas es un texto moderno, innovador y renovador de la legislación nacional. Su claridad y precisión en los temas que aborda, y en especial la materia de responsabilidades, permitieron que muchos de ellos se convirtieran, sin duda, en antecedentes ciertos de las constituciones de 1857 y 1917.²⁶

2.7 "LA CONSTITUCIÓN DE 1857, LA LEY DE JUÁREZ DE 1870 Y LA LEY DÍAZ DE 1896."

Con base en la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores del Estado, con enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política,

²⁶ Juárez Mejía Godolfino Humberto, *op. Cit.*, p. 38

dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado.

Sin embargo un acierto de esta Constitución fue que los diversos preceptos sobre responsabilidades los funcionarios, distinguieron éstas del juicio político y establecieron un Título (el Cuarto) para esta materia.

En efecto, el Título IV de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente la República sólo previó las responsabilidades de altos funcionarios a nivel federal, así como las de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales y delitos comunes, por lo que las únicas dos leyes que reglamentaron este Título: la Ley Juárez, del 3 de noviembre de 1870, y la Ley Porfirio Díaz del 6 de junio de 1886, no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado.

El autor Haro Belchez, en su libro "El Derecho de la Función Pública", señala que al igual que el texto del 24, la Constitución del 57 en su artículo 85 reiteraba las facultades y obligaciones del Presidente, al señalar que correspondía a este, el nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda entre otros.²⁷

El texto del artículo 103 Constitucional establecía que: "Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo son igualmente por infracción de la

²⁷ HARO BELCHEZ, Guillermo, *op. Cit.*, p. 52.

Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden Común

Los artículos 104 Y 105 determinan las autoridades competentes y el procedimiento cuando se trata de delitos comunes y delitos oficiales. Las autoridades con competencia son el Congreso (no había cámara de senadores) y los tribunales del orden común o la Suprema Corte si se trata de delitos oficiales. El procedimiento para los delitos comunes: la Cámara de diputados actúa como Gran Jurado y por mayoría simple decide si hay o no lugar a proceder contra el acusado. El procedimiento para los delitos oficiales: el jurado de acusación (el Congreso) declarará por mayoría de votos si es o no culpable el acusado: Los efectos de los delitos comunes: si no hay elementos para proceder no habrá ningún procedimiento ulterior; si los, hay se suspenderá de sus funciones al acusado y se pondrá a disposición de los tribunales ordinarios, que procederán conforme a la ley. Los efectos de los delitos oficiales: si no resultara culpable, el acusado continuará en su encargo; en caso; afirmativo, se pondrá a disposición del jurado de sentencia (la Corte), el que por mayoría de votos, y dando participación al reo, al fiscal y al acusador, determinará la sanción legal correspondiente, y, según artículo 106, pronunciada la sentencia no puede concederse la gracia del indulto. Término para exigir la responsabilidad de los delitos oficiales: el 107 señala que sólo es exigible durante el tiempo del encargo y un año después.

El artículo 108, determinaba lo que en materia privada debe observarse: en las demandas civiles no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario.

Como puede apreciarse, la idea de responsabilidad que contiene esta disposición se manifiesta en el mismo sentido que lo establecía la Constitución de 1824, encausa fundamentalmente a los delitos comunes y oficiales, no obstante que el texto se mencionan las faltas oficiales, las cuales no fueron reguladas en las leyes secundarias, fuera de contexto penal.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que conforme al nombre del referido Título IV sólo se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin que en su articulado se hiciera alusión alguna a los demás empleados de la Federación.

La Ley Juárez.

El Decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como "Ley Juárez", estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 del la Constitución de 1857, es decir, diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, secretarios del Despacho, gobernadores de los estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República, al cual, durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: traición a la Patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Señaló como delitos oficiales los siguientes: "ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción

grave a la Constitución o a las leyes federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por término de cinco a diez años.²⁸ El artículo 8 introduce el concepto de la responsabilidad patrimonial del funcionario por los daños y perjuicios a que diere lugar el delito, la falta u omisión. Los artículos 9 y 10 establecen la posibilidad de que el gran jurado emita dos resoluciones al coexistir un delito, falta u omisión oficial con un delito común; una, en el primer caso, que declarará culpable o absuelto al acusado, y otra, en el segundo, con la declaración de si hay o no lugar a proceder de los tribunales ordinarios. Es de suma importancia lo dispuesto por el artículo 11 al establecer la acción popular contra los delitos, faltas u omisiones oficiales.

La determinación de faltas oficiales de los altos funcionarios a que se ha hecho referencia se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales las violaciones a la Constitución o a las leyes federales, en materia de poca importancia, y señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Finalmente, regulo otra infracción que se denominaba "omisión en el desempeño de funciones oficiales", la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Conforme ala disposición constitucional, la ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 constitucionales diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, el Congreso, integrado

²⁸ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *op. Cit.*, "*El Sistema de Responsabilidades...*", p. 47.

sólo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia. A partir de 1875, en que se volvió al sistema Bicameral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía mayoría absoluta de votos.

Esta ley establecía el procedimiento no sólo para los delitos, como lo hacía la Constitución, sino que comprendía las faltas y omisiones oficiales, con el mismo procedimiento; y más que resolución de acusación, la que emitía el jurado; denominado de acusación, determinaba la culpabilidad o no, por lo que sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

La resolución del jurado de acusación tratándose de delitos, faltas u omisiones, debería considerar además, si existían delitos comunes, por lo que el dictamen debía tener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales, por lo que el dictamen debía tener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes, por lo que, en caso de considerar la presunta responsabilidad se ponía al inculcado a disposición de los tribunales competentes para que procedieran conforme a derecho y, además, se declaraba que quedaba expedito el derecho de la nación o de los particulares, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

No obstante que la Ley Juárez no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción, tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales), es conveniente aclarar que en el artículo 104 de la Constitución se consignaba que "el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no a proceder

contra el acusado", situación que a partir de 1875 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral.

La Ley Porfirio Díaz.

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia, el 6 de junio de 1896. Y constaba de seis capítulos

Esta ley, denominada "Ley Reglamentaria de los artículos 104 Y 105 de la Constitución Federal", regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la "Ley Juárez", ya que ambas se remitían al artículo 103 constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, en forma clara determinó la "declaración de procedencia", que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

En un capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la "Declaración de Inmunidad", para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que "no ha lugar a proceder", dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado. Además de las resoluciones a que se hace

referencia se previó la existencia de otra, denominada "Declaración de Incompetencia", que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado. Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872 y 1929.

En un capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la "Declaración de Inmunidad", para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que "no ha lugar a proceder", dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado. Además de las resoluciones a que se hace referencia se previó la existencia de otra, denominada "Declaración de Incompetencia", que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872 y 1929.

De lo anterior se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativa civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

Tal y como lo sostiene el autor Juárez Mejía Godolfini, "la Constitución del 57 y las dos leyes de responsabilidades que reglamentan su Título Cuarto, significan un gran avance en esta materia en relación con lo que hasta entonces había venido ocurriendo. Se precisan los sujetos, las materias, los términos, las modalidades del procedimiento y se determina el código adjetivo en que se fundamentará el mismo. Muchos autores han visto en este título una atribución que otorga al Congreso un poder sustancial sobre los otros poderes pues constituye su más importante función, en el juicio de responsabilidad política de los altos funcionarios"²⁹

2.8. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

2.8.1 El Título IV.

A partir del 1 de mayo de 1917 entró en vigor nuestra Constitución Política vigente hasta la fecha, que en el texto original de su Título IV estableció las bases "De la Responsabilidad de los funcionarios públicos", sin incluir a los demás empleados de la Federación.

²⁹ Juárez Mejía Godolfini Humberto, *op. Cit.*, p.p. 45-46

En el artículo 108 se dispuso que:

"Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo cargo.

Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

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".

Este artículo, estableció quienes son los sujetos de responsabilidad, así como que el origen de las responsabilidades son de dos tipos: delitos comunes y por delitos, faltas u omisiones oficiales. Debiendo entenderse que la expresión los delitos comunes, se refiere a delitos federales y a los diversos delitos especiales, en este sentido dichos delitos pueden ser conocidos por Tribunales del orden común como Tribunales del orden federal. La excepción fue el Presidente de la República, ya que durante el tiempo de su encargo solo podía ser acusado por un delito oficial (traición a la patria) y por delitos graves del orden común, aunque no se precisan estos.

En el *artículo 109*, se reconoció la existencia del fuero de los funcionarios a que se refiere el artículo 108, estableciéndose que para proceder contra el acusado se requeriría la declaración previa de la Cámara de Diputados, en su calidad, de Gran Jurado, y se determinara si es procedente o no la acusación. Y es la Cámara de Diputados quien resuelve la separación del encargo que tenía el servidor público, lo que es privar del fuero y determina que el servidor público queda sujeto a la acción de los

Tribunales. Y la excepción vuelve a ser el Presidente de la República; pues sólo se acusara ante la Cámara de Senadores.

El artículo 110, establece que los funcionarios que tiene fuero son los señalados en el artículo 108, lo que quiere decir que implica básicamente responsabilidad política³⁰, así mismo de dicho artículo se desprende que los altos funcionarios son los que pueden cometer delitos, faltas u omisiones oficiales. Otra hipótesis establecida es que al volver a la función protegida por el fuero y de no haberse iniciado la causa por algún delito cometido durante la licencia, entonces se recuperara el fuero y deberá procederse conforme el artículo 109.

El artículo 111 reformado establece el procedimiento para substanciar las acusaciones por delitos oficiales y las sanciones que se deben según el caso imponer, así como la mención de la ley reglamentaria en esta materia; se señala que la acción penal corresponde al Ministerio Público federal o local, se concede acción popular a los ciudadanos para denunciar ante la Cámara de diputados los delitos comunes. Que las sanciones por delitos oficiales destitución del encargo y la inhabilitación.

El artículo 113 establece un plazo específico para poder exigir la responsabilidad del funcionario por delitos o faltas oficiales.

El artículo 114 señala que no hay exención de someterse a los Tribunales comunes, ya que ninguna función pública debe ser protegida en los negocios del orden civil

De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario; ya

³⁰ Juárez Mejía Godolfino Humberto, *op. Cit.*, p. 57.

que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque que no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los "altos funcionarios", al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

Fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformo todo el texto del Título Cuarto, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación. Reforma que abordaremos más adelante.

2.8.2 "La Ley Lázaro Cárdenas y la Ley López Portillo"

En los términos del 5° párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir "...a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales..." ya que la anterior leyera reglamentaria de la Constitución de 1857.

Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, 22 años después, cuando el "breve término" se cumplió, con la elaboración de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los estados,

que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.

En esta ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciados, así como la necesidad de Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

En su artículo primero dispuso, en términos generales, la existencia de las responsabilidades de los agentes públicos, en los siguientes términos:

"Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales a que esta ley se refiere".

Señaló como sujetos de la ley a los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, denominando altos funcionarios a los siguientes:

1. Presidente de la República.
2. Senadores y diputados al Congreso de la Unión.
3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
4. Secretarios de Estado.
5. Jefes de Departamento Autónomo.
6. Procurador General de la República.
7. Gobernadores y diputados de legislaturas locales.

También dispuso que el Presidente de la República sólo podría ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después.

En esta ley se hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

Aunque no definía los delitos oficiales hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios:

- 1.- El ataque a las instituciones democráticas.
- 2.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- 3.- El ataque a la libertad de sufragio.
- 4.- La usurpación de atribuciones.
- 5.- La violación de garantías individuales.
- 6.- Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- 7.- Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

A los gobernadores y diputados de los Estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación. Como sanciones por la comisión de estos delitos se establecieron:

- 1.- Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido.
- 2.- Inhabilitación de cinco a diez años.

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en 72 fracciones se enumeraron en forma casuística diversas conductas que se tipificaron como delitos y, en 11 fracciones se señalaron las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, las cuales iban desde destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 años.

Con relación a las faltas, también las estableció por exclusión, es decir, cuando no fueran delitos, y dispuso que las leyes y reglamentos respectivos determinarían las sanciones aplicables.

Esta ley consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular; uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debería erigirse en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia.

En caso de resolver que había lugar a proceder contra el alto funcionario, éste quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. El propio funcionario podía solicitar a la Cámara la Declaración de Inmunidad, y la secretaria de la propia Cámara debía liberar oficio al juez o al tribunal, a fin de que suspendiera la sustanciación del juicio.

En el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se debía incoar en forma ordinaria, y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público Federal y del acusado o de su defensor, el juez debía remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación (y del Distrito Federal y Territorios Federales) para que dictara sentencia.

Respecto de la remoción de los funcionarios judiciales, ministros de la Suprema Corte, magistrados de Circuito, jueces de Distrito, magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y jueces del orden común, el Presidente de la República debería pedir a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta. La Cámara debía resolver en conciencia, y si consideraba que procedía la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

Es acertado el comentario del maestro Delgadillo Gutiérrez, al declarar en su libro "El sistema de Responsabilidades de los servidores públicos que "este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha, posiblemente porque la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de, los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del Título Cuarto constitucional, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas, o de carácter disciplinario, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época."³¹

³¹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *op. Cit.*, p. 54

La Ley "López Portillo"

Con fecha 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979; que en su artículo SEGUNDO Transitorio derogó la "Ley Cárdenas".

El nuevo ordenamiento continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los "delitos penales" y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

Las responsabilidades fueron establecidas, conforme al artículo 1, en los siguientes términos: "Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley".

Del texto transcrito encontramos el establecimiento de tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, de los cuales los dos primeros tienen eminentemente naturaleza penal, aunque en el caso de los llamados "delitos oficiales" se puede hacer diferenciación en razón del tipo de sujeto infractor.

En efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 3°: "Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la

Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
 - II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
 - III.- El ataque a la libertad de sufragio;
 - IV.- La usurpación de atribuciones;
 - V.- Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
 - VI.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
 - VII.- Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales y, VIII. En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.
- Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de ideas".

No obstante la denominación de "delitos oficiales", del contenido de la ley se puede apreciar que el procedimiento para sancionarlos difiere cuando se trata de los llamados "altos funcionarios", ya que en este caso es aplicable el juicio político ante el Poder Legislativo, mediante la

acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado, erigido en Gran Jurado.

Lo anterior nos pone ante un procedimiento especial, actualmente denominado "Juicio por responsabilidad política", diferente en todas sus fases del procedimiento netamente penal.

En el caso de los demás funcionarios y empleados de la Federación, cuya actuación afectara los intereses públicos o su buen despacho se estableció un procedimiento especial, estructurado en dos fases: la primera en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante un jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Con relación a las faltas oficiales no se definió su contenido ya que en ambos casos, tratándose de los altos funcionarios y de los demás funcionarios y empleados, se estableció en los artículos 16 y 21, que serían tales, las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones, siempre que no estuvieran conceptuadas como delitos por esta ley.

En los términos del artículo 4 se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, y señaló como sanción la amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, y en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo que dispusieron las leyes y reglamentos respectivos, por lo que al igual que en la ley anterior, sólo se

estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.

Del análisis de la regulación legal de las responsabilidades de los servidores públicos, encontramos que las diferentes normas que han pretendido establecer la responsabilidad administrativa, a pesar de que la han identificado como el resultado de violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándola como omisiones y faltas oficiales, no previeron los procedimientos y autoridades para sancionarla, ni precisaron su naturaleza administrativa, derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública.

Realmente el establecimiento 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 el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, propiciando una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la sanción disciplinaria.

2.9 Reformas de diciembre de 1982 al Título IV de la Constitución.

El 28 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Congressista que reformó el Título IV de la Constitución referente a las responsabilidades de los funcionarios públicos. En la exposición de motivos de dicha reforma se afirma la necesidad de necesidad

de actualizar dichas responsabilidades sustituyendo el término "funcionarios públicos" por "servidores públicos". Se sostuvo la obligación de dichos servidores públicos de "servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión".

En el nuevo texto que integra dicho Título IV ya no se establece la distinción entre *delitos oficiales* y *delitos del orden común* que pueden cometer los servidores públicos como lo hacía el texto anterior. Tampoco ya se habla en el nuevo texto los preceptos *fuero* y *desafuero* y otras expresiones que tradicionalmente se ha usado.

La reforma que sufrió el artículo 108 consistió en que se limita únicamente a señalar que todos los servidores públicos son sujetos de responsabilidad por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Se establece la denominación única de servidores públicos para todos los señalados en el artículo 108; los demás funcionarios, empleados y los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, o en el Distrito Federal. Se mantuvo en los mismos términos la excepción para el Presidente de la República, y en relación con los funcionarios y empleados locales, agregó a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y a los Miembros de las Judicaturas Locales, además de las responsabilidades anteriores se agregó la del manejo indebido de los fondos o recursos federales. Se dejó a las Constituciones de los Estados la definición de a quienes considera servidores públicos.

En el artículo 109 se desarrolló y precisó el párrafo quinto del anterior artículo 111, en su parte relativa a la expedición de una "ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y

del Distrito Federal". Dispone que los congresos federal y locales deberán expedir "las leyes de responsabilidades de los servidores públicos", que deberán referirse a las responsabilidades política y administrativa, puesto que la penal deberá remitirse a su respectivo Código. Los procedimientos, incluido el penal, para la determinación de la responsabilidad y, en su caso, la sanción, serán autónomos el correspondiente a la responsabilidad política (en la que se incurre por actos u omisiones, en el ejercicio del encargo, que redunden en perjuicio de los intereses público fundamentales o de su buen despacho, que recoge de la Ley de 79) se denominará juicio político; se incurrirá en responsabilidad administrativa por los actos u omisiones en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Este mismo artículo hace referencia a la forma de sancionar el enriquecimiento ilícito (llamado inexplicable en las leyes de 39 y 70) y para no entrar en contradicción con lo dispuesto por el artículo 22 constitucional se reformó para quedar, en la parte relativa, en los siguientes términos: "Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109".

Mantiene la acción popular o ciudadana del párrafo cuarto de) anterior artículo 111 para que cualquiera, "bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de los elementos de prueba", pueda presentar denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso Federal sobre las conductas a que se refiere el artículo. Nos queda la duda si la Cámara puede ocuparse (investigar) de las denuncias por conductas que impliquen responsabilidad penal, en virtud del artículo 21 constitucional, a no ser que se limite a ser la receptora de la denuncia para hacerla del conocimiento de la autoridad competente, el Ministerio Público. En el mismo caso estaría la responsabilidad administrativa, de la que corresponde

conocer a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el caso del Poder Ejecutivo Federal, y a los órganos competentes de los otros dos Poderes de la Unión. Por tanto, la Cámara sólo podría atender las denuncias de responsabilidad política r. cuando se refieran a servidores públicos propios, las de responsabilidad administrativa. Por lo que respecta a la responsabilidad penal, si el artículo parte del supuesto de que la denuncia se hace para excitar sus facultades contenidas en el actual artículo 111, atenderla de cualquier ciudadano demostraría falta de prudencia, además de que se le incrementarían las cargas de trabajo, por lo que, a nuestro juicio, la Cámara podría ejercer estas facultades cuando el ejercicio de la acción penal lo requiriera la autoridad competente.

El en vigente *artículo* se desarrolló el contenido esencial del anterior artículo 111, éste haciendo referencia a los "delitos oficiales" y aquél al juicio político; sin embargo, en virtud de la extensión del contenido del artículo 108, hubo necesidad de determinar qué servidores públicos son sujetos de juicio político: a) los senadores y diputados al Congreso de la Unión, b) los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, c) los Consejeros de la Judicatura, d) los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, e) Secretarios de Despacho, j) los Jefes de Departamento Administrativo, g) los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, h) el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, i) el Procurador General de la República, j) el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, k) los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, Z) los Magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, m) los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, n) el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, ñ) los Directores Generales y sus equivalentes de la Administración Pública Paraestatal Federal, o) los Gobernadores de los Estados, p) los Diputados Locales, q) los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y r) los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Asimismo, al igual que en el primer párrafo de su antecesor 111, determinó las sanciones que deberían imponerse a los servidores públicos,"que resultaran culpables en el juicio político: destitución e inhabilitación; y estableció el procedimiento a seguir en este juicio: la Cámara de Diputados previa declaración por mayoría de votos de los presentes y substanciado el procedimiento respectivo, incluyendo la audiencia del acusado, deberá hacer la acusación ante el Senado, que se erigirá en Jurado de Sentencia, y por votación de las dos terceras partes de los presentes, previa la práctica de las diligencias convenientes y oír al acusado, Impondrá la sanción que corresponda. Al igual que el párrafo tercero del anterior artículo 111, determinó que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras son inatacables.

Por su parte el juicio de desafuero o declaración de procedencia de que trataba el anterior artículo 109, para proceder penalmente contra los servidores públicos aforados por la comisión de delitos durante su encargo, se transfirió al actual *artículo 111* y, en su primer párrafo, definió qué servidores públicos quedan sujetos a este juicio, que, en lo fundamental, son los mismos mencionados en el artículo 110, con excepción de los señalados en los anteriores incisos, así como el Secretario Ejecutivo del inciso n); no obstante, la declaración que emita la Cámara de Diputados en relación con los indicados en los incisos o),p), q) y r), la declaración de procedencia será para comunicar a las Legislaturas Locales, "para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda" y esta declaración se emitirá por delitos federales.

El procedimiento de desafuero continuó siendo facultad de la Cámara de Diputados (Art. 111 vigente), la que por mayoría absoluta de sus miembros presentes, determina "si ha o no lugar a proceder contra el inculpado". Por lo que toca al Presidente de la República, la declaración que emita la Cámara de Diputados será para acusarlo ante la de Senadores para

que ésta se erija en Jurado de Sentencia y proceda en los términos del artículo 110, y de resultar culpable, el Senado aplicará la ley penal. La declaración de procedencia tendrá por efecto inmediato la separación del cargo del inculpado y será juzgado por las autoridades competentes con arreglo a la legislación penal, y si del delito se desprenden daños o perjuicios patrimoniales o beneficios económicos se le deberá sancionar hasta por tres tantos del beneficio obtenido o del daño o perjuicio causado: Este artículo 111 incluye el contenido de los anteriores artículos 112 y 114. Se presenta en seguida el texto en vigor del artículo 111.

El anterior artículo 110, relativo a la licencia de un servidor público aforado comprendido entre los señalados por el artículo 111, para desempeñarse en otro empleo, cargo o comisión no protegido con fuero, quedó plasmado en el actual *artículo 112*, en los mismos términos, determinando que no hay para ellos juicio de desafuero.

El *artículo 113* es una ampliación de lo dispuesto, en el primer párrafo y fracción III, por el artículo 109 vigente, pero referido únicamente a las responsabilidades administrativas, al señalar que las leyes de responsabilidades determinarán las obligaciones de los servidores públicos y las sanciones por los actos u omisiones que lleven a su incumplimiento; éstas serán, además de las que señalen las leyes, suspensión, destitución e inhabilitación y, en su caso, sanción económica en los términos del artículo 111.

Por su parte el artículo 114 en vigor incluye el contenido del anterior artículo 113: "El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después"; además, se hacen las siguientes precisiones: la sanción deberá aplicarse en un período no mayor de un año contado a partir del inicio del procedimiento, esto es, la Cámara de Senadores tiene un año para

sancionar una vez iniciado el juicio; las responsabilidades penal y administrativa se juzgarán y sancionarán con arreglo a la respectiva ley de la materia, pero nunca prescribirán antes de tres años, (la prescripción se interrumpe durante el tiempo del encargo de la función protegida con fuero) .

Todo lo que se ha precisado anteriormente muestra que la reforma de diciembre de 1982 al Título Cuarto constitucional fue profunda e implicó un punto de vista más preciso sobre la forma de concebir la responsabilidad pública u oficial de los servidores públicos. Al partir del principio jurídico de igualdad ante la ley, se entendió que éstos estaban sujetos a la ley penal y civil como cualquier ciudadano, y que del desempeño de la función oficial, protegida o no por fuero, nacía la responsabilidad oficial, que podía adoptar las formas de responsabilidad política o constitucional en los servidores públicos con fuero y de responsabilidad administrativa en los sin y con fuero. Sin embargo, la protección de la continuidad de la función obligó a que en los delitos, del orden local o federal, para que las autoridades competentes pudieran proceder en contra del servidor público aforado, fuera necesario un antejucio "para eliminar el impedimento que representa el fuero para que el funcionario de que se trate quede sometido a la jurisdicción de los tribunales ordinarios.". La calidad de servidor público no lo excluye de la sujeción de la ley penal, pero si la función que desempeñan algunos de ellos son de tal importancia para el funcionamiento del sistema político o de la administración pública se requerirá el antejucio de desafuero.

CAPITULO 3 "ORDENAMIENTOS LEGALES QUE REGULAN EL TÍTULO IV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

Si bien es cierto que el régimen jurídico del Servidor Público es amplio, sin embargo para efectos del presente trabajo, solamente nos abocaremos al estudio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

3.1 BREVE RESEÑA DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Abarcaremos de manera medular la exposición de motivos de la ley en estudio, en dicha exposición se estableció "que la irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, erosionando el Estado de Derecho y actuando contra la democracia, de ahí que el servidor público tiene la obligación de responder de sus faltas, debiendo renovarse el régimen vigente de responsabilidad de los servidores públicos a fin de cumplir con sus objetivos."³²

Con la iniciativa de esta ley federal se propuso reglamentar el hecho de que los servidores públicos se comportaran con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Definiendo las obligaciones políticas, administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrían, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

³² Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

La ley se compondría de 4 modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa, las cuales serían reguladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. "La responsabilidad penal respondía al criterio primigenio de la democracia: el que todos los ciudadanos son iguales ante la ley y no había cabida para fuero ni Tribunales especiales, ya que los servidores públicos que cometieran algún delito serían sujetos a la legislación penal como cualquier ciudadano y sin más requisitos, y cuando se tratara de servidores públicos con fuero, el único requisito sería la declaratoria de procedencia que dictara la Cámara de Diputados"³³; a fin de cumplir con lo anterior, las iniciativas de reforma serían al Título Cuarto de la Constitución, al Código Penal, al Código Civil, las cuales establecerían las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público.

Respecto a la responsabilidad civil la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señaló que la misma estaría a lo dispone la legislación común.

Por lo que toca a la responsabilidad política se establecía un juicio político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de los intereses públicos fundamentales, desarrollando esta ley los principios que sobre a responsabilidad política define la iniciativa en estudio. Desapareciendo la confusión entre "delitos oficiales y los delitos comunes".

En las reformas que abarca la iniciativa a esta ley, se proponía establecer las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurría por actos u omisiones que afectarían los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la Administración Pública y que deben garantizar el buen servicio público.

³³ Idem,

Siendo el procedimiento administrativo independiente del político y del penal; siendo esta vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, se partía de un catalogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público, donde la vigilancia de su cumplimiento estaría a cargo de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los cuales quedaban facultados para imponer las sanciones disciplinarias que se requirieran, así como las sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación pública o privada, destitución y suspensión.

Respecto al tema sobre el cual se crea el presente trabajo, es decir, la prescripción de las facultades de la autoridad para imponer las de la a los servidores públicos, la exposición de motivos ala Iniciativa de decreto que reforman, derogan y adicionan, diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de julio de 1992, proponía excluir la fracción I del artículo 78, el supuesto relativo a las faltas cuya responsabilidad no fuera estimable en dinero, pues si bien tales infracciones pudieren no representar un beneficio económico para su autor, si podrían llegar a ser constitutivas de un acto o una omisión que atente de manera grave, contra los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad o eficiencia que deben observarse, además se agregaría un último párrafo al numeral 78 por el cual quedaría regulada la manera de interrumpir la prescripción.

3.2 LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Empezaremos por señalar que esta ley federal entro en vigor el 31 de diciembre de 1981, lo que significo un gran avance, ya que se utilizó el concepto de "servidor público", mismo que abarca absolutamente a todas aquellas personas que trabajan tanto en la administración pública, como el poder legislativo y judicial, dejando las clasificaciones de altos funcionarios, funcionarios y empleados públicos y de la federación.

Este ordenamiento reglamento los aspectos administrativos, dejando a las ramas relativas los aspectos penales, laborales y civiles, los cuales aplicarían sus propias disposiciones. Así mismo se reglamento en esta ley la obligación del Estado de responder por los daños causados por sus funcionarios o servidores en el ejercicio de sus funciones, mismo que sólo se contemplaba en el Código Civil en los artículos 1927 y 1928.

Como anteriormente se estableció esta ley regula los cuatro tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, mismos que abarcaremos de manera medular, inicialmente estableceremos que el ámbito de competencia de esta ley es de carácter federal, siendo su objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- 1.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- 2.- Las obligaciones en el servicio público;
- 3.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- 4.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

- 5.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos;
- 6.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Ahora bien abarcaremos los **aspectos administrativos** de esta ley, el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos remite al artículo 108 Constitucional el cual en sus párrafos primeros y tercero enumera los servidores públicos a quienes se enjuiciará conforme al procedimiento administrativo, cuando incurren en alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 47 de esta Ley, y de conformidad con la parte final del artículo 2, son sujetos de la misma, además quienes manejen o apliquen recursos económicos federales.

El artículo 3 nos dice quienes son las autoridades competentes son para aplicar la presente Ley serán:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- I Bis.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- III.- Las Dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV.- El Órgano Ejecutivo Local del Gobierno del Distrito Federal;
- V.- Derogada
- VI. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- VII.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;

- VIII.- Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;

IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

El autor Juan Francisco Arroyo Herrera, afirma que "es importante la enumeración anterior, sobre todo para efectos de la interposición del juicio de amparo, ya que basta con que la Ley dé ese carácter para que se les considere autoridades."³⁴

Es oportuno señalar que, las entidades citadas serán autoridades en sus respectivos ámbitos de competencia, en algunos casos, por ejemplo con las dependencias del Ejecutivo Federal; así la Secretaría de la Reforma Agraria será autoridad respecto de sus trabajadores, más no con relación a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

En cambio, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tienen el carácter de autoridad respecto a todas las dependencias de la Administración Pública Federal.

A partir del artículo 46 al artículo 78 se establecen las responsabilidades administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos, así mismo se establece un procedimiento disciplinario al cual están sujetos los servidores, la forma en que se llevara a cabo este procedimiento, así como las diversas sanciones que podrán aplicarse a los servidores públicos infractores.

El espíritu de la presente Ley; su fundamento axiológico, está contenido en los enunciados que aquí se citan, y son los mismos que

³⁴ ARROYO HERRERA, Juan Francisco, " El Régimen Jurídico del Servidor Público", Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1998, p. 16

contiene el artículo 113 constitucional. La infracción a cualquiera de ellos dará lugar a la aplicación del artículo 53 de esta Ley, ya que del artículo 46 al 78 se contiene el procedimiento administrativo.

Hemos de enfatizar, sin embargo, que las sanciones se aplicarán sin perjuicio de los derechos laborales, contenidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; como es el de la inamovilidad de que trata el artículo 6 de la propia Ley, y que para que un trabajador sea cesado se requiere su autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje según se desprende de la fracción V, inciso J, tercer párrafo de la Ley invocada.

El artículo 47 establecía que todo servidor público tendría como 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;

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 aquéllos 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;

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;

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;

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

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 (sic) demás que le impongan las leyes y reglamentos.

El artículo 48, nos aclara que se entenderá por Secretaría. Por otra parte el artículo 49 establece que en las dependencias y entidades de la Administración Pública se deben establecer unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con lo anterior se legitima a

cualquier persona para presentar las quejas o denuncias, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente. Y que es la Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Esta ley en su artículo 50 expreso entre otras cuestiones que incurre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten. Es decir que el artículo anterior se refiere a la intimidación.

Se da la facultad a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia. Asimismo, y por lo que hace a su competencia, las autoridades jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a X del artículo 3o., determinarán los órganos y sistemas para los efectos a que se refiere el párrafo anterior, en los términos de sus legislaciones respectivas. Lo anterior quedo establecido en le artículo 51 de la ley en cita.

Cabe señalar que esta Ley contempla también que los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 serán sancionados conforme al presente Capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría.

Las sanciones previstas en esta ley por faltas consisten en: apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Se contempla que la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, y que podrá ser de un año hasta diez años si el monto de aquéllos 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. Así mismo este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Además se instaure la forma en que la persona inhabilitada por un plazo mayor de 10 años puede volver al servicio público.

Es del artículo 54 al 60 en los cuales se establecen que para la imposición de las sanciones administrativas se tomaran en cuenta los como elementos, La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la antigüedad del servicio; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

El artículo 55, encuentra su fundamento constitucional en el artículo 113, en virtud de que se declara que en el caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios

causados. Así mismo dicho artículo instituye la forma en que se pagaran y se determinarán las sanciones económicas.

Se establece que para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se deben las reglas contenidas en el artículo 56, así como que el superior jerárquico es quien está facultado para aplicarlas, a excepción de las sanciones económicas que serían aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad. El autor Arroyo Herrera Juan Francisco señala que "durante este período el infractor no disfrutará de los emolumentos y si se le liquidaran, quien lo permita será responsable del pago que a todas luces es indebido."³⁵

Del artículo 57 se desprende que todo servidor público tiene la obligación de denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección. Y la contraloría interna de la 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. Siendo el superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva quien enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba, directamente, conocer el caso o participar en las investigaciones. Es menester señalar que aunque la Secretaría es eminentemente fiscalizadora, sin embargo, esta función en ningún momento menoscaba el ámbito de competencia de las dependencias.

De conformidad con el artículo 59, incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos de las contralorías internas que se

³⁵ ARROYO HERRERA, Juan Francisco, *op. Cit.* P. 35

abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por esta Ley. La Secretaría informará de ello al Titular de la dependencia y aplicará las sanciones correspondientes.

El artículo 60 señala que la contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias, además el artículo 61 declara que si la contraloría interna de la dependencia o el coordinador de sector en las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito.

El artículo 62, dispone que cuando la Secretaría encuentre responsabilidad en las auditorias que practique, lo comunicara a la contraloría interna, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidad mayor cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se avocará directamente al asunto, informando de ello al Titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

Se le faculta a la Secretaría y órganos de control interno de las dependencias para abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez por causa justificada, siempre y cuando los hechos no revistan gravedad.

Ahora bien es a partir del artículo 64 al 69 donde se establece el procedimiento administrativo disciplinario el cual inicia empezará con el citatorio de la Secretaría al presunto responsable a una audiencia. En el mismo citatorio se le hará saber responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, al igual que el día y hora en que tendrá verificado dicha audiencia, y el derecho a ofrecer pruebas y alegar en la propia audiencia lo que a su derecho convenga por sí o por medio de su defensor.

Como el precepto no enumera las pruebas que serán admisibles, se puede apelar al principio de que para probar los hechos, es admisible cualquier medio de prueba que produzca convicción en el juzgador, siempre y cuando no vaya contra la moral y las buenas costumbres.

La dependencia respectiva, podrá acreditar un representante para que asista a la audiencia. Por ser un procedimiento esencialmente jurídico, lo más congruente será que esté presente el asesor legal, aunque no existe taxativa o prohibición al respecto. La audiencia deberá celebrarse en un plazo, contado a partir de la citación, no menor de cinco días no mayor de quince.

Al término de la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, cabe señalar que la ley no impone alguna sanción a la Secretaría o a los Órganos Internos de Control, por no dictar resolución dentro de este plazo; la Secretaría resolverá si existe o no responsabilidad; si existe, impondrá al infractor la sanción conducente notificando la resolución dentro de las de las setenta y dos horas, al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Si no se encuentran elementos suficientes para resolver o aparecieren otros que impliquen nueva responsabilidad del presunto responsable o de otras personas, se dispondrá la práctica de investigación y citar a otra u otras audiencias.

Cuando se estime pertinente la suspensión temporal del trabajador para facilitar las investigaciones, se podrá determinar esa en el entendido de que si el nombramiento de que se trate, incumbe al Presidente de la República, se requerirá su autorización y de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente si dicho nombramiento requiere la ratificación de

tales.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos. Y si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.

Los órganos internos de control deben observar en sus procedimientos, en todo cuanto sea aplicable a las reglas contenidas en el artículo anterior. Teniendo la obligación la autoridad de levantar acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscribirán quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes falten a la verdad.

Se impone a la Secretaría, el que las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro

respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación. También el expedir constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas, para los efectos pertinentes, por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Por otra parte es a partir del artículo 70 al 74 en los que el legislador estableció que los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o ante la autoridad administrativa las resoluciones por las que se les impongan sanciones.

Teniendo las resoluciones anulatorias, el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

Como anteriormente se señaló, también se da la opción al servidor público impugnar las resoluciones administrativas en las que se le sanciona ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida. Donde la tramitación del recurso se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir; y la autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

Una vez desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas. Suspendiéndose la ejecución de la resolución recurrida con la interposición del recurso, si lo solicita el promovente, pero debiendo ser conforme a las reglas establecidas en el artículo 72; tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; y tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos; a) que se admita el recurso; b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

El artículo 73 otorga el derecho al servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta Ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Siendo la resolución que se dicte en el recurso de revocación impugnante ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Así mismo el artículo 74 estableció que las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico.

Respecto a la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme, el artículo 75 instauro que esta se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público. Tratándose de los servidores públicos de

base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

A las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos se les da la naturaleza de créditos fiscales a favor del Erario Federal, por lo que la forma de hacerse efectivas es mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, teniendo la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia.

Por otra parte al existir la posibilidad de que el propio infractor confiese su responsabilidad, el artículo 76 instituyó que se debe proceder de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación.

Ahora bien a fin de que la Secretaría y el superior jerárquico puedan llevar a cabo el cumplimiento de las atribuciones conferidas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el legislador faculta a dichas autoridades a emplear si es necesario como medios de apremio: sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal; auxilio de la fuerza pública. Y en el caso de que existiere resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.

El artículo 77 bis reconoce la responsabilidad del Estado de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la Instancia judicial o cualquier otra, una vez que en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, cuando estos acudan a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de reparar el daño causado. Por otra parte el Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares, si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

El artículo 78, mismo que es el tema central del presente trabajo, señala que las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y

II.- En los demás casos prescribirán en tres años.

III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido (sic) la falta administrativa.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64.

No se abundara más respecto a este artículo, en virtud de que posteriormente, se estudiara de forma más detallada y a fondo el mismo, ya que sobre este tema versa la realización del presente trabajo.

Por último los artículos 79 a 83 señalan la obligación de la obligación de la Secretaría de llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los órganos jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3o., en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables. Debiendo determinar los órganos encargados de ejercer dichas atribuciones, así como los sistemas que se requieran para tal propósito.

También se establece la obligación que tienen los servidores públicos enumerados en el artículo 80 de esta ley, de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 79, bajo protesta de decir verdad, en los términos que esta Ley señala. Y si el servidor público que en su declaración de situación patrimonial faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de esta Ley, será suspendido, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de tres meses a tres años. Además se hace extensiva esta obligación a los demás servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los órganos jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII

a IX del artículo 3o., que determine el Secretario de la Contraloría General de la Federación, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.

El artículo 81, señala los plazos en que deberá presentarse la declaración de situación patrimonial y si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo previa declaración de la Secretaría. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración contemplada en la fracción III. Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que alude la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año.

Por otra parte la Secretaría es quien expedirá las normas y los formatos bajo los cuales el servidor público deberá presentar la declaración de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos que indicarán lo que es obligatorio declarar. Así como que en la declaración inicial y final de situación patrimonial se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.

Mientras que en las declaraciones anuales se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición. Tratándose de bienes muebles, la Secretaría decidirá, mediante acuerdo general, las características que deba tener la declaración. Para el maestro Arroyo Herrera Juan Francisco, la declaración de situación patrimonial es "una prueba preconstituida, con la que se podrá detectar el servidor público que tenga un enriquecimiento exorbitante, y si no acredita haberlo obtenido lícitamente, se establece la presunción que fue indebido y con motivo de su encargo pudiéndose proceder penalmente en su contra."³⁶

³⁶ ARROYO HERRERA, Juan Francisco, *op. Cit.*, p. 45

Se otorga el derecho al servidor público a quien se practique visita de investigación o auditoria de interponer inconformidad ante la Secretaría contra los hechos contenidos en las actas, mediante escrito que deberá presentar dentro de los cinco días siguientes a la conclusión de aquéllas, en el que se expresará los motivos de inconformidad y ofrecerá las pruebas que considere necesario acompañar o rendir dentro de los treinta días siguientes a la presentación del recurso. Deblendo todas las actas que se levanten con motivo de la visita deberán ir firmadas por el servidor público y los testigos que para tal efecto designe. Si el servidor público o los testigos se negaren a firmar, el visitador lo hará constar, sin que estas circunstancias afecten el valor probatorio que, en su caso, posea el documento.

Es a partir del artículo 86 al 90 en los que se establece cuando incurre un servidor público en **responsabilidad penal**, así como que serán sancionados en los términos que disponga el Código Penal los servidores públicos que incurran en enriquecimiento ilícito.

Estableciéndose que para los efectos de esta Ley y del Código Penal, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos y por motivos ajenos al servidor público.

El artículo 88 dispone que durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y un año después, los servidores públicos no podrán solicitar, aceptar o recibir por sí, o por interpósita persona, dinero o cualquier otra donación, servicio, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII del artículo 47 y que procedan de cualquier persona cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el

servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que determinen conflicto de intereses.

Y que para los efectos del párrafo anterior, no se considerarán los que reciba el servidor público en una o más ocasiones, de una misma persona física o moral de las mencionadas en el párrafo precedente, durante un año, cuando el valor acumulado durante ese año no sea superior a diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de su recepción. Además dicho artículo dispone la excepción a todo lo anterior la cual es que en ningún caso se podrán recibir de dichas personas títulos valor, bienes inmuebles o cesiones de derechos sobre juicios o controversias en las que se dirima la titularidad de los derechos de posesión o de propiedad sobre bienes de cualquier clase.

Es este artículo que se habla del delito de cohecho y de que se sancionara a los servidores públicos en términos de la legislación penal.

El legislador previo el hecho de que cuando los servidores públicos reciban obsequios, donativos o beneficios en general de los que se mencionan en el artículo anterior y cuyo monto sea superior al que en él se establece o sean de los estrictamente prohibidos, deben informarlo a la autoridad que la Secretaría determine a fin de ponerlos a su disposición. La autoridad correspondiente llevará un registro de dichos bienes.

Si con motivo de la detección del enriquecimiento, se inicia la investigación, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación hará en su caso al Ministerio Público, declaratoria de que el funcionario sujeto a Investigación no justificó la procedencia lícita del incremento en su patrimonio de acuerdo al artículo 90.

Como se ha señalado ha lo largo del presente trabajo hay servidores públicos que para proceder penalmente contra ellos, primero es necesario desaforarlos mediante la declaración de procedencia, a fin de que el Ministerio Público pueda proceder penalmente en contra de los servidores públicos.

El artículo 25 de la LFRSP, ordena que cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 de la Constitución General de la República se actuará en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este Caso, la sección instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar de proceder penalmente contra el inculpaado.

Siendo claro, que la declaración de procedencia, se refiere a ilícitos diferentes a los que han quedado enumerados pues de ser los mismos procedería el juicio político y no el juicio penal. Los funcionarios que han quedado listados gozan de fuero y este precisamente constituye el impedimento para proceder penalmente contra él, por lo tanto el medio para remover ese obstáculo constitucional, es precisamente la declaración de procedencia que ha quedado descrita.

Cabe destacar que los delitos que en puede incurrir el servidor público se encuentran previstos en el Código Federal Penal, delitos que con antelación se señalaron.

Ahora abordaremos la **responsabilidad política** en que pueden incurrir los servidores públicos que establece el artículo 110 Constitucional, los cuales ya se señalaron con anterioridad en el Capítulo I del presente trabajo, cabe señalar que estos servidores también se señalan en el artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Este tipo de responsabilidad se prevé en el capítulo I y II de la citada ley, a partir del artículo 5 al 25, se establece que es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; así como cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal. Aclarando que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

Siendo el Congreso de la Unión quien valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal. Y si la resolución que se dicte en el juicio político es

condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

El artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estipula que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba podrá formular por escrito denuncia ante la Cámara de Diputados cuando considere que se ha incurrido en alguno de los ilícitos enumerados en el apartado dos. Una vez que se haya presentado la denuncia y ratificado dentro de tres días naturales, se tomará de inmediato con la documentación que la acompaña a las comisiones de gobernación; puntos constitucionales y de justicia, para que dictaminen si la conducta atribuida corresponde a las enumeradas por aquellos preceptos. En dicho artículo se establece un plazo para iniciar el juicio político, siendo este durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

El procedimiento a seguir, en el juicio político está delineado del artículo 13 al 24 de la Ley, mismo que no abarcaremos, en razón que el mismo fue ya estudiado en el capítulo I del presente trabajo, por lo que solamente hablaremos de manera medular sobre esté.

A partir del artículo 30 al 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se precisan las disposiciones comunes para los capítulo I y II del Título Segundo de esta Ley es decir para la sustanciación del juicio político, así como para la declaración de procedencia.

Respecto a la **responsabilidad civil** en que pueden incurrir los servidores públicos, solamente se establece en el artículo 77 bis que cuando

en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares. Y si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva. Es breve lo que esta ley señala en relación a la responsabilidad, en virtud que se estará a la legislación civil, la cual determina en sus artículos 1927 y 1928.

Es interesante el comentario que realiza el maestro Gabino Eduardo Castrejón García, en su libro Derecho Administrativo Mexicano I, donde señala que " la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos cuenta con mecanismos de control y supervisión y con procedimientos apegados teórica y técnicamente a las garantías de legalidad y audiencia consagradas en nuestra Constitución General de la República, incluyendo recursos y medios de impugnación, pero que el procedimiento administrativo primario establecido carece de una verdadera equidad, ya que

en la mayoría de los casos la autoridad administrativa se convierte en parte y juez, adoleciendo sus resoluciones de ese principio de derecho.³⁷

3.3 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS A LA REFORMA DEL ARTÍCULO 78 AHORA ARTÍCULO 34 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El legislador en la exposición de motivos a la ley citada al rubro, señaló primeramente que las razones para la creación de una nueva ley fue "el hecho de que la administración pública debe asumir un papel de liderazgo y ejemplo en el camino hacia esa cultura de legalidad, por lo que era necesario modificar el régimen de responsabilidades en el servicio público, a efecto de afianzar su proceso de sistematización y perfeccionamiento iniciado a partir de 1982."³⁸

Que se buscaba con las obligaciones de responsabilidad que se proponen en esta exposición, desterrar las conductas reprochables en el servicio público, las cuales consisten en el aprovechamiento del poder de influencia que el servidor público pueda tener derivado de su empleo, cargo o comisión o de la información en materia de inversiones u obras a que hubiere tenido acceso con motivo de la función pública

Ahora bien respecto al tema del presente trabajo, es decir la prescripción a que alude el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el legislador manifestó el

³⁷ CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo, "Derecho Procesal Administrativo.", Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2001

motivo para dicha reforma es el evitar que los infractores de la Ley puedan quedar impunes por el transcurso del tiempo, para lo cual se amplían los plazos de prescripción de las facultades de las autoridades para imponer sanciones administrativas, siendo ahora de 5 años para las infracciones graves y el de 3 años para las infracciones que no lo sean.

Así mismo se propuso ampliar a dos años el plazo que disponen los particulares para solicitar la indemnización de daños y perjuicios con motivo de faltas administrativas cometidas.

3.4 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Como anteriormente se señaló esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 13 de marzo de 2002, entrando en vigor al día siguiente, la cual derogaba los Títulos Primero respecto a las responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal, aplicándose las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en dicha materia, a los servidores públicos de los tres poderes a nivel local del Distrito Federal.

Derogándose con la salvedad anterior, todas las disposiciones federales que se opongan a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esto de

³⁸ GACETA PARLAMENTARIA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, del 25 de abril de 2001.

conformidad con los artículo Segundo y Tercero transitorios de la ley antes citada.

El artículo 1 expone que el objeto de esta ley, es reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de: I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público; II.- Las obligaciones en el servicio público; III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público; IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

En el *artículo 2* se expone que son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales. Por otra parte se expone en el *artículo 3*, que las autoridades facultadas para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;
- VI.- El Instituto Federal Electoral;
- VII.- La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX.- El Banco de México, y

X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

Se señala en el *artículo 4* que para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

El *artículo 5* define que se debe entender por ley, Secretaria y por Contralorías internas, contralores internos y titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades. Así como que se considera dependencias a las consideradas como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidos sus órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República. Y entidades: A las consideradas como entidades paraestatales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El *artículo 6*, dispone que cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas o denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 3 turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

A partir del artículo 7 al 9, se establecen los principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público.

El *artículo 7* de esta ley es una innovación ya que en la ley anterior, el artículo 47 disponía cuales eran las obligaciones de los servidores públicos, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, mientras que en dicho artículo 7, solamente se señala que será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Por otra parte el *artículo 8* de esta ley se equipara al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ya que en ambos se plasmaron las obligaciones que todo servidor público tiene, las cuales son:

I.- Cumplir 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 los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI.- 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;

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se le imponda;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

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

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes 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.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo 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;

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona,

dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, 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.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

XIII.- 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 XI;

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato 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 XI;

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- 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;

XX.- 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 o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. 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;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Así mismo el *artículo 9*, es una innovación creada en esta ley ya que dispone que el servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente: a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo anterior; b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

Ahora bien a partir del artículo 10 al 34 se dispone todo lo referente acerca de las quejas o denuncias, las sanciones Administrativas y los procedimientos para aplicarlas, esto se equipara a los artículos 49 al 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en los cuales se establecía la forma en que se llevaría a cabo el procedimiento administrativo para aplicar sanciones, así como estas.

En el *artículo 10*, se dan las bases para la presentación de quejas y denuncias de los usuarios por concepto de incumplimiento a las disposiciones de esta ley, debiendo contener las mismas, los datos o indicios

que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público. Siendo la Secretaría quien establezca las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

El *artículo 11*, obliga a las autoridades consideradas como tales en la ley citada, a establecer órganos y sistemas, para investigar, identificar, determinar y sancionar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de la propia ley.

A su vez en el *artículo 12*, se faculta a la contraloría de la Secretaría para sancionar a los servidores públicos de la misma, que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la ley en estudio. Se dispone que el titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él. Su equivalente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sería el artículo 52.

El legislador en el *artículo 13*, enuncia las sanciones por concepto de faltas administrativas, las cuales consistirán en:

- I.- Amonestación privada o pública;
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- III.- Destitución del puesto;
- IV.- Sanción económica, e
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación. Y

cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general 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.

Que en el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución. Se señala que se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Además se dispuso que para que 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, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia. Siendo causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado, la contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede.

El artículo 14, da los elementos para la imposición de las sanciones administrativas, las cuales son: a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella; b) Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; c) El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio; d) Las condiciones exteriores y los medios de

ejecución; e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y f)- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

También se señalo en el artículo anterior cuando se considera reincidente al servidor público. Este artículo es el equivalente al 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El *artículo 15*, da la procedencia de las sanciones económicas, y faculta a la autoridad para imponer hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. Se sujeta al Código Fiscal de la Federación para efectos de la actualización y da el concepto de salario mensual. Que en ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Establece el *artículo 16*, quien es el facultado para aplicar las sanciones contempladas en la ley, siendo este además de las reglas a observar, siendo estas:

I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;
II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de

responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Se previó que cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

El *artículo 17*, faculta a la Secretaría para sancionar a los contralores internos, a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, cuando se abstengan injustificadamente de investigar o sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables, así como cuando incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa. Dicho artículo se equipara al artículo 58 y 59 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

A su vez en el *artículo 18*, faculta a la Secretaría cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones a instruir el procedimiento disciplinario, y a imponer las sanciones.

El *artículo 19*, contempla la posibilidad de remitir al ámbito penal, los hechos que impliquen una responsabilidad de esa .

En el *artículo 20*, se faculta de manera específica a la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas. Obliga para tal efecto, el proporcionar información y documentación que se les requiera a los servidores públicos.

Dicho artículo faculta a la Secretaría, o al contralor interno a comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos mediante operativos de verificación, con participación de los particulares.

A su vez el *artículo 21*, establece el procedimiento a seguir, en el cual:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los

elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado. Cesando dicha suspensión cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Que se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría. Este artículo se equiparará al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con variantes.

Se dan las reglas para la realización de notificaciones en el *artículo 22*, entre otras el señalarse expresamente la diligencia cuya práctica se solicita; los datos de identificación y localización del servidor público respectivo, y el plazo en el cual deberá efectuarse aquélla, así como acompañarse de la documentación correspondiente.

Se ordena en el *artículo 23*, a levantar acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, sancionando a quienes falten a la verdad.

Por su parte el *artículo 24*, impone la obligación de que las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere este Capítulo constarán por escrito. Asentándose en el registro a que se refiere el artículo 40 de la Ley.

A partir del artículo 25 al 34 se establecen las bases para impugnar las resoluciones que sancionen a los servidores públicos, y ante que instancias.

El *artículo 25*, da la opción a los servidores públicos de optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Siendo impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación.

La ley citada en su *artículo 26*, dispone las normas a que se sujetara el recurso de revocación ante la propia autoridad que emitió la resolución, debiendo interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva. Las normas impuestas son:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

En el *artículo 27*, se ordena la suspensión de la ejecución, mediante la interposición del recurso y la solicitud. Más nunca de oficio, conforme a estas reglas: I.- En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y II.- En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

- a) Que se admita el recurso;
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y
- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Se dispone en el *artículo 28*, que en los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la

que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

Dicho artículo otorga la facultad al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo anterior. Aclarando que no procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia.

Se dice en el *artículo 29*, quien puede impugnar las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el *artículo 30*, se da las reglas para las ejecuciones de las sanciones. Y que tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Se les da a las sanciones económicas que se impongan la naturaleza de créditos fiscales a favor del Erario Federal, haciéndose efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

A su vez el *artículo 31*, establece que la confesión del servidor público traerá como consecuencia que se dicte de inmediato la resolución, a no ser que se tenga duda de la veracidad o exención de pruebas. Quedando

a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación.

En el *artículo 32*, se establecen las medidas de apremio para hacer cumplir las atribuciones que le confiere la Ley, a las autoridades, siendo dichos medios: a) Multa de hasta veinte veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y b) Auxilio de la fuerza pública. Este artículo se equipara totalmente al artículo 77 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se señala en el *artículo 33*, que si en un procedimiento disciplinario administrativo resulta responsabilidad y esta es patrimonial, el usuario afectado podrá acudir a la Secretaría o directamente a la entidad para que se le elabore el dictamen y el presupuesto. Otorgándose al Estado, la facultad de poder repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

En el *artículo 34*, se establecen los plazos para la prescripción de las facultades de las autoridades para imponer las sanciones que la Ley prevé, prescribiendo en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

Tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior. Interrumpiéndose la prescripción al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley, y que si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

Y en cuanto al derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños o perjuicios prescribirá en dos años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

Cabe señalar que de los artículo 26 al 32 de esta ley se equipan totalmente a los artículo 71 a 77 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otra parte es a partir del artículo 35 que se establece lo conducente al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

Es la Secretaría quien llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades, así como de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3, en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables. Determinando las citadas autoridades conforme a su propia legislación, determinarán los órganos encargados de ejercer dichas atribuciones, así como los sistemas que se requieran para tal propósito, en conformidad con el *artículo 35*.

El *artículo 36*, establece la obligación de los servidores públicos a presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 35, bajo protesta de decir verdad, y menciona quines son estos servidores obligados.

En el *artículo 37*, se señala que la declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

I.- Declaración Inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del: a) Ingreso al servicio público por primera vez; b) Reingreso al servicio público

después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo; c) Cambio de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión.

II.- Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión, y

III.- Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.

Pudiendo la Secretaría podrá solicitar a los servidores públicos una copia de la declaración del Impuesto Sobre la Renta del año que corresponda, si éstos estuvieren obligados a formularla o, en su caso, de la constancia de percepciones y descuentos que les hubieren emitido las dependencias o entidades, la cual deberá ser remitida en un plazo de tres días hábiles a partir de la fecha en que se reciba la solicitud.

Si el servidor público que en su declaración de situación patrimonial deliberadamente faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de la Ley, previa sustanciación del procedimiento a que se refiere el artículo 21, será suspendido de su empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de uno a cinco años, sin perjuicio de que la Secretaría formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para los efectos legales procedentes.

El artículo 38, dispone la forma en que las declaraciones de situación patrimonial deben ser presentadas. Expediendo la Secretaría expedirá las normas y los formatos impresos; de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los servidores públicos deberán presentar las declaraciones de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos que indicarán lo que es obligatorio declarar. De igual modo, podrá determinar que la presentación de las declaraciones por medios remotos de

comunicación electrónica, sea obligatoria para los servidores públicos o categorías que determine.

En el *artículo 39*, se señalo los elementos que deben manifestar las declaraciones iniciales y de conclusión del encargo, así como las declaraciones de modificación patrimonial.

Por su parte el *artículo 40*, establece la obligación de la Secretaría a llevar un registro de servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público, donde se inscribirán los datos curriculares de los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, sus funciones, ingresos y reconocimientos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones; la información relativa a su situación patrimonial, en lo referente a sus ingresos del último año, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados y las sanciones impuestas a aquéllos.

Expidiendo la Secretaría las normas para la operación del registro y las constancias de sanciones, en todo caso la de inhabilitación, así como de no existencia de estas sanciones, que acrediten la situación específica de las personas que, en su caso, las requieran. Además que la información relativa a la situación patrimonial estará disponible hasta por un plazo de tres años posteriores a que el servidor público concluya su empleo, cargo o comisión.

El *artículo 41*, señala la facultad de la Secretaría para llevar a cabo investigaciones o auditorias, a fin de verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos.

Se dispone en el *artículo 42*, que la forma en que se le hará sabedor al servidor público de los hechos que motiven la investigación, señalándole las incongruencias detectadas respecto de los bienes que integran su patrimonio, para que dentro del plazo de treinta días hábiles, contados a partir de la recepción del citatorio, formule a la Secretaría las aclaraciones pertinentes y ésta emita su resolución dentro de los quince días hábiles siguientes. Así como cuando no fuere posible entregar el citatorio, o cuando el servidor público o la persona con quien se entienda la notificación se negaren a firmar de recibido, el notificador hará constar dicha circunstancia en un acta que levantará ante dos testigos, sin que ello afecte el valor probatorio que en su caso posea este documento. Y que el servidor público podrá inconformarse ante la Secretaría, y los requisitos que debe llevar a cabo para este fin. Así como los plazos para llevar a cabo dichas investigaciones o auditorías.

Se impone en el *artículo 43* a las dependencias, entidades e instituciones públicas estarán obligadas a proporcionar a la Secretaría, la información fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro tipo, relacionada con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubenarios y dependientes económicos directos, con la finalidad de que la autoridad verifique la evolución del patrimonio de aquéllos. Y que solo el titular de la Secretaría o los Subsecretarios de la misma, en términos del párrafo anterior, podrán solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la información bancaria.

En el *artículo 44*, se establece que para los efectos de la Ley y de la legislación penal, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge, concubina o concubinario y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite

que éstos los obtuvieron por sí mismos y por motivos ajenos al servidor público.

El *artículo 45*, dispone que cuando los servidores públicos reciban, de una misma persona, algún bien o donación en los términos de la fracción XII del artículo 8 de la Ley, cuyo valor acumulado durante un año exceda de diez veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de su recepción, deberán informarlo en un plazo no mayor a quince días hábiles a la autoridad que la Secretaría determine a fin de ponerlos a su disposición. La autoridad correspondiente llevará un registro de dichos bienes.

A su vez el *artículo 46*, señala la obligación de la Secretaría de realizar declaratoria al Ministerio Público, en su caso, cuando el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento sustancial de éste, representado por sus bienes, los de las personas a que se refiere el artículo 43 de la Ley, y aquéllos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo. Siendo la Secretaría coadyuvante del Ministerio Público.

El *artículo 47*, que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

A partir del artículo 49 al 51 se habla de las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público.

El *artículo 48*, faculta para asegurar el cabal cumplimiento de los principios y obligaciones que la Ley impone a los servidores públicos, a las dependencias y entidades, considerando las funciones que a cada una de

ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas deberán observar éstos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dicho diagnóstico deberá actualizarse conforme a los resultados que arroje la evaluación a que se refiere el artículo 50 de la Ley.

Por su parte el *artículo 49*, señala que la Secretaría, con sujeción a lo previsto en el artículo 48 de la Ley, debe emitir un Código de Ética que contendrá reglas claras para que la actuación de los servidores públicos, sea digna, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

Se establece en el *artículo 50*, que las dependencias y entidades deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas que hayan establecido conforme a este Capítulo, y realizar, en su caso, las modificaciones que resulten procedentes, informando de ello a la Secretaría en los términos que ésta establezca.

Y por último con el *artículo 51*, se manifiesta que las dependencias y entidades deberán promover la participación de los sectores social y privado, así como en su caso, de los gobiernos estatales y municipales correspondientes, en la elaboración del diagnóstico a que se refiere el artículo 48 de la Ley, así como en la evaluación de las acciones que las mismas determinen, a efecto de garantizar la prevención de conductas indebidas de los servidores públicos.

3.5 ESTUDIO COMPARATIVO DE LA PRESCRIPCIÓN ENTRE AMBAS LEYES.

Se hace necesario una vez más el transcribir, los artículos relativos a la prescripción de ambas leyes, a fin de hacer el estudio comparativo entre los mismos.

El artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone lo siguiente:

“Artículo 78.- Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y

II.- En los demás casos prescribirán en tres años.

III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido (sic) la falta administrativa.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64.”

Por su parte el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 34.- Las facultades de la Secretaría, contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé, prescribirá en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

Tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior. Interrumpiéndose la prescripción al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley, y que si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

Y en cuanto al derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños o perjuicios prescribirá en dos años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

Tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, hablan de *prescripción* de las facultades, sólo que en el artículo 34 se hace extensiva al contralor interno y al titular del área de responsabilidades, mientras que en el artículo 78 sólo se hablaba del superior jerárquico y de la Secretaría.

Otra diferencia son los plazos para que se prescriban estas facultades, ya que en el artículo 78 fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se habla de *un año* si el beneficio o perjuicio no excede de 10 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, mientras que en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se amplía el plazo a *tres años*.

La fracción II del citado artículo 78 señala que en los demás casos prescribirá dichas facultades en *tres años*, por su parte en el artículo 34 se habla de *cinco años* para las infracciones graves.

En el resto de sus respectivos contenidos, ambos artículos se equiparan, con la excepción de los plazos que se otorgan a los particulares para solicitar la indemnización por daños y perjuicios, ya que en el artículo 78 se habla de un año, el cual se amplió a dos años en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La innovación del artículo 34 fue que expuso la forma en que se iniciaba el compute de l prescripción, al señalar que se contara al a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo, ya que el artículo 78 de la ley anterior, no se preveía lo anterior.

CAPITULO 4 PRESCRIPCIÓN Y LA CADUCIDAD.

4.1 CONCEPTO DE PRESCRIPCIÓN.

Cabe señalar que, todo ejercicio de facultades y derechos tiene términos fatales, mismos que una vez acaecidos ya no es posible ejercitar las acciones para hacer efectivos esos derechos y/o facultades. Toda actividad jurídica esta regulada por términos, algunos de ellos inexorables; y la prescripción es una de ellos. Y es para el ejercicio de derechos y el

cumplimiento de obligaciones que se regulan plazos, cuya conclusión se denomina término y después del cual trae consecuencias jurídicas como con la pérdida o adquisición de derechos, como en el caso de la prescripción.

Ahora bien para iniciar con el presente capítulo, es importante empezar por definir el concepto de prescripción, en el Código Civil Federal se define a la prescripción como "un medio de adquirir bienes o librarse de obligaciones, mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley".

Por su parte el maestro Ernesto Gutiérrez y Gonzáles, señala que la prescripción es "el derecho que nace a favor del deudor, para excepcionarse valdamente y sin responsabilidad, a cumplir con la prestación que debe, o para exigir ante el Estado la declaración de que ya no se le puede cobrar en forma coactiva la prestación, cuando ha transcurrido el plazo fijado por la ley al acreedor para hacer efectivo su derecho."³⁹

Otra definición a esta figura se encuentra en el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, el cual establece que la prescripción "es la adquisición de un derecho real, o la extinción de un derecho o acción de cualquier clase, por el transcurso del tiempo, en las condiciones previstas por la ley."⁴⁰

El Doctor en Derecho Gabino Eduardo Castrejón García, define a la prescripción como "la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo".⁴¹

³⁹ Gutiérrez y Gonzáles, Ernesto, "Derecho de las Obligaciones", Décima tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 1068.

⁴⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, "Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano". 4 tomos, Editorial Porrúa, México, 2001, p 704.

⁴¹ Castrejón García, Gabino Eduardo, *op. cit.* "Derecho Administrativo Mexicano, p. 366

Es importante precisar que en el presente trabajo abracaremos de manera substancial como opera esta figura en la materia civil, fiscal, y de manera más detallada en la administrativa, específicamente en cuanto a la prescripción en materia disciplinaria.

4.1.1 LA PRESCRIPCIÓN EN MATERIA CIVIL.

Prescripción positiva (usucapión)

El Código Civil, contempla la prescripción bajo dos vertientes; ya que por una parte es considerada como una forma de extinguir obligaciones, y a su vez se piensa que es un modo de adquirir bienes en virtud de la posesión, mediante el simple transcurso del tiempo, siempre y cuando sean reunidos los requisitos legales que la misma ley establece, entendiéndose por la primera prescripción negativa y por la segunda prescripción positiva o adquisitiva.

Como corolario de lo anterior, coincidimos con el autor Gutiérrez y González, en el sentido de que la prescripción positiva o adquisitiva se encuentra mal denominada por la legislación sustantiva civil, ya que esta debe ser denominada como lo era en el derecho romano, es decir, debe ser llamada Usucapión⁴², ya que lo único en común entre la prescripción negativa (liberatoria de obligaciones), y la usucapión (adquisición de un derecho real), es que ambas proceden con el simple transcurso del tiempo.

En virtud de que la prescripción negativa forma parte medular de la presente tesis, es necesario señalar los puntos más importantes de la

⁴² GUTIERREZ Y GONZALES, Ernesto, *op. Cit.*, p. 1069.

prescripción positiva o adquisitiva (usucapión), como a continuación lo veremos.

La prescripción positiva puede generarse sobre toda clase de bienes muebles e inmuebles que se encuentren en el comercio, y los sujetos que pueden prescribir son todos aquellos que sean capaces de adquirir por cualquier otro título, entendiéndose que los menores y demás incapacitados pueden hacerlo a través de sus representantes legítimos.

Para que proceda la prescripción positiva, según el Código Civil Federal, es necesario que sean reunidos los requisitos necesarios para que ésta proceda, siendo dichos elementos los que a continuación se señalan:

La posesión, es un elemento indispensable para que la prescripción proceda, la cual consiste en el derecho real a través de cual, quien ejerce dicha posesión ejerce un poder de hecho, sobre un bien que sea susceptible de apropiación.

De lo anterior se desprende que ser el bien tendiente a prescribir positivamente, debe de ser poseído a título de dueño, es decir como si fuera propietario del bien determinado.

Por otra parte dicha posesión debe de ser ejercitada de manera pacífica, entendiéndose por esto, que no medie violencia alguna, ya cualquier acto tendiente a desposeer dicho bien, interrumpe el plazo para el computo de la prescripción.

Finalmente los dos últimos elementos para que se configure la prescripción, son que la posesión sea ejercida de manera continua y pública sobre el bien correspondiente.

Ahora bien el Código Civil para el Distrito Federal, determina que los bienes inmuebles prescriben en cinco años cuando se posee en concepto de propietario, con buena fe, pacífica, continua y públicamente, y en diez años, cuando se posee de mala fe, reuniendo los requisitos anteriormente señalados.

Tratándose de bienes muebles, estos prescriben en tres años cuando son poseídos con buena fe, y de manera pacífica y continuamente, más si falta la buena fe, estos bienes prescriben en cinco años.

Prescripción negativa.

Ahora bien como ya se ha indicado con anterioridad, a través de la prescripción negativa, se libera del cumplimiento de determinadas obligaciones por no exigirse su cumplimiento, sin embargo esta no opera de pleno derecho, ni puede hacerse valer de oficio por los jueces, ya que en materia civil sólo opera si la parte interesada la opone como excepción.

Esta clase de prescripción opera por el sólo transcurso del tiempo fijado por la ley, y el Código Civil determina que prescriben en dos años; los honorarios, sueldos, salarios u otras retribuciones por cualquier servicio prestado; la acción de cualquier comerciante para cobrar el precio de los objetos vendidos a personas que no fueren revendedoras; la acción de los dueños de hoteles y casas de huéspedes para cobrar el importe del hospedaje la responsabilidad civil por injurias, ya sean hechas de palabras o por escrito, y la que nacen del daño causado por personas y animales; la responsabilidad civil proveniente de actos ilícitos que no constituyan delitos.

Por otra parte prescriben en cinco años, las pensiones, las rentas, los alquileres y cualquiera otra prestación periódica no cobradas a su vencimiento, al igual que la obligación de rendir cuentas.

Fuera de los plazos anteriormente señalados, el lapso para que opere la prescripción es de diez años, y como consecuencia se extinga el derecho a pedir el cumplimiento de la obligación.

Obviamente no todas las obligaciones son susceptibles de prescribir, dada la repercusión que causará, es decir, que aunque pase cierto tiempo, siempre tendrá el deudor el derecho de exigir validamente el cumplimiento de una obligación, su encontrándose dentro de las de ésta clase, el derecho de dar alimentos.

Ahora bien, una vez que la prestación se hace exigible al deudor, el acreedor esta en pleno derecho para pedir el cumplimiento de la misma, y si no lo hace y el deudor en forma voluntaria no le paga, empieza a contar el tiempo que la ley marca a efecto de establecer la irresponsabilidad legal del deudor, ante la actitud pasiva del acreedor, sin embargo hay ocasiones en la que prescripción se suspende por mandato de ley, por lo cual no puede correr la prescripción entre ciertas personas, tal y como a continuación se precisa:

Así tenemos que la prescripción no corre entre ascendientes y descendientes; entre consortes; entre incapacitados y sus tutores o curadores mientras dura la tutela; entre copropietarios o coposedores respecto de un bien en común; contra ausentes que se encuentren en servicio público; contra filtres en servicio activo.

De igual manera puede interrumpirse el plazo para la prescripción, una vez iniciado el transcurso del tiempo que la ley fija, para

que pueda considerarse irresponsable al deudor, y la cual puede interrumpir la prescripción.

De lo anterior, y conforme a la ley sustantiva civil, la prescripción se interrumpe por la presentación de la demanda o mediante cualquier otro medio de interpelación judicial, o por la renuncia a dicha prescripción.

Finalmente cabe señalarse que el efecto de que se haya interrumpido la prescripción es que se inutiliza el tiempo antes transcurrido.

4.1.2 LA PRESCRIPCIÓN EN MATERIA FISCAL.

Empezaremos por señalar que el autor Raúl Rodríguez Lobato define a la prescripción en esta materia, "la extinción del derecho de crédito por el transcurso de un tiempo determinado"⁴³. El derecho fiscal admite la prescripción como una de las formas de extinción tanto de la obligación fiscal como de la obligación de reembolso, por lo tanto, la prescripción puede operar tanto a favor de los contribuyentes y en contra del Estado, como a favor de éste y en contra de aquellos.

El autor Raúl Rodríguez Lobato señala existen dos corrientes en cuanto debe empezar a correr el término para que opere esta figura,

⁴³ RAÚL RODRÍGUEZ, Lobato, "Derecho Fiscal", Editorial Harta, Segunda Edición, México 1998, p. 171.

siendo que "la primera corriente considera que el término debe empezar a correr a partir del momento en que la autoridad puede determinar el crédito fiscal y tratándose de sanciones, desde que ella tiene conocimiento de la comisión de una infracción. Y la otra corriente considera que la prescripción debe empezar a correr a partir del momento en que el crédito fiscal es exigible y tratándose de sanciones, a partir de que se cometió la infracción o desde que cesan los actos violatorios, si la violación es continua" ⁴⁴

Son varios autores, los que concuerdan que la primera corriente no es aceptable, ya que ofrece el inconveniente de que desnaturaliza el fundamento de la prescripción, es decir, difícilmente habría seguridad y certeza jurídica en las relaciones del Estado con los contribuyentes, ya que no contaría el tiempo transcurrido en tanto la autoridad no tuviera conocimiento de la realización de los hechos generadores o de las violaciones a la ley. Por lo tanto la segunda corriente es la aceptable, nuestra legislación ha adoptado la segunda corriente.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 67 regula la *caducidad* de las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, por otra parte el artículo 146 del mismo ordenamiento, regula la prescripción del crédito fiscal, dichos preceptos legales disponen lo siguiente:

"Artículo 67.- Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, se extinguen en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquél en que:

⁴⁴ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *op. Cit.* , p. 172.

I. Se presentó la declaración del ejercicio, cuando se tenga obligación de hacerlo. Tratándose de contribuciones con cálculo mensual definitivo, el plazo se computará a partir de la fecha en que debió haberse presentado la información que sobre estos impuestos se solicite en la declaración del ejercicio del impuesto sobre la renta. En estos casos las facultades se extinguirán por años de calendario completos, incluyendo aquellas facultades relacionadas con la exigibilidad de obligaciones distintas de la de presentar la declaración del ejercicio. No obstante lo anterior, cuando se presenten declaraciones complementarias el plazo empezará a computarse a partir del día siguiente a aquél en que se presentan, por lo que hace a los conceptos modificados en relación a la última declaración de esa misma contribución en el ejercicio.

II. Se presentó o debió haberse presentado declaración o aviso que corresponda a una contribución que no se calcule por ejercicios o a partir de que se causaron las contribuciones cuando no exista la obligación de pagarlas mediante declaración.

III. Se hubiere cometido la infracción a las disposiciones fiscales; pero si la infracción fuese de carácter continuo o continuado, el término correrá a partir del día siguiente al en que hubiese cesado la consumación o se hubiese realizado la última conducta o hecho, respectivamente.

IV. Se levante el acta de incumplimiento de la obligación garantizada, en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente al de la exigibilidad de las fianzas a favor de la Federación constituidas para garantizar el interés fiscal, la cual será notificada a la afianzadora.

El plazo a que se refiere este artículo será de diez años, cuando el contribuyente no haya presentado su solicitud en el Registro Federal de Contribuyentes, no lleve contabilidad o no la conserve durante el plazo que establece este Código, así como por los ejercicios en que no presente alguna declaración del ejercicio, estando obligado a presentarlas, o no se presente en la declaración del impuesto sobre la renta la información que respecto del impuesto al valor agregado o del impuesto especial sobre producción y servicios se solicite en dicha declaración; en este último caso, el plazo de diez años se computará a partir del día siguiente a aquél en el que se debió haber presentado la declaración señalada. En los casos en los que posteriormente el contribuyente en forma espontánea presente la declaración

omitida y cuando ésta no sea requerida, el plazo será de cinco años, sin que en ningún caso este plazo de cinco años, sumado al tiempo transcurrido entre la fecha en la que debió presentarse la declaración omitida y la fecha en la que se presentó espontáneamente, exceda de diez años. Para los efectos de este artículo las declaraciones del ejercicio no comprenden las de pagos provisionales.

En los casos de responsabilidad solidaria a que se refiere el artículo 26 fracción III de este Código, el plazo será de tres años a partir de que la garantía del interés fiscal resulte insuficiente.

El plazo señalado en este artículo no está sujeto a interrupción y sólo se suspenderá cuando se ejerzan las facultades de comprobación de las autoridades fiscales a que se refieren las fracciones II, III y IV del artículo 42 de este Código; cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio; o cuando las autoridades fiscales no puedan iniciar el ejercicio de sus facultades de comprobación en virtud de que el contribuyente hubiera desocupado su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando hubiere señalado de manera incorrecta su domicilio fiscal. En estos dos últimos casos, se reiniciará el cómputo del plazo de caducidad a partir de la fecha en la que se localice al contribuyente. Asimismo, el plazo a que hace referencia este artículo se suspenderá en los casos de huelga, a partir de que se suspenda temporalmente el trabajo y hasta que termine la huelga y en el de fallecimiento del contribuyente, hasta en tanto se designe al representante legal de la sucesión. Igualmente se suspenderá el plazo a que se refiere este artículo, respecto de la sociedad que teniendo el carácter de controladora consolide su resultado fiscal en los términos de lo dispuesto por la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuando las autoridades fiscales ejerzan sus facultades de comprobación respecto de alguna de las sociedades que tengan el carácter de controlada de dicha sociedad controladora.

El plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación antes mencionadas inicia con la notificación de su ejercicio y concluye cuando se notifique la resolución definitiva por parte de la autoridad fiscal. La suspensión a que se refiere este párrafo estará condicionada a que cada seis meses se levante cuando menos un acta parcial o final, o se dicte la resolución definitiva. De no cumplirse esta condición se entenderá que no hubo suspensión. No será necesario el levantamiento de dichas actas, cuando

iniciadas las facultades de comprobación se verifiquen los supuestos señalados en las fracciones I y II del artículo 46-A de este Código.

En todo caso, el plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, adicionado con el plazo por el que no se suspende dicha caducidad, no podrá exceder de diez años. Tratándose de visitas domiciliarias y de revisión de la contabilidad en las oficinas de las propias autoridades, en que las mismas estén sujetas a un plazo máximo de seis meses para su conclusión y dos ampliaciones por periodos iguales, el plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, adicionado con el plazo por el que no se suspende dicha caducidad, no podrá exceder de seis años con seis meses.

Las facultades de las autoridades fiscales para investigar hechos constitutivos de delitos en materia fiscal, no se extinguirán conforme a este artículo.

Los contribuyentes, transcurridos los plazos a que se refiere este artículo, podrán solicitar se declare que se han extinguido las facultades de las autoridades fiscales.

Artículo 146.- El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años.

El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos. El término para que se consume la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.

Cuando se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del artículo 144 de este Código, también se suspenderá el plazo de la prescripción.

Asimismo, se interrumpirá el plazo a que se refiere este artículo cuando el contribuyente hubiera desocupado su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando hubiere señalado de manera incorrecta su domicilio fiscal.

Los particulares podrán solicitar a la autoridad la declaratoria de prescripción de los créditos fiscales.

Del artículo 67, antes transcrito se desprende que existen varias hipótesis para que opere la figura de la *caducidad*, variando dichos plazos de tres, cinco y diez años, dependiendo el supuesto en que se ubique el contribuyente, asimismo el inicio del cómputo de la prescripción a que alude el artículo 147 del Código Fiscal de la Federación varía de acuerdo a cada una de las hipótesis contenidas en el mismo.

Sin embargo el plazo general es de cinco años, tal y como lo contempla el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación. El plazo prescriptorio puede ser interrumpido, lo cual produce el efecto de inutilizar el tiempo transcurrido, de tal forma que se tenga que volver a empezar el cómputo del plazo. Se interrumpe cuando la autoridad realiza algún acto tendiente a la percepción del crédito fiscal, siempre y cuando lo notifique legalmente al deudor, o bien por actos de este en los cuales reconozca expresa o tácitamente la existencia de la prestación.

Es preciso señalar que se debe entender por exigibilidad, cuando el crédito tributario ya ha sido determinado y notificado al contribuyente, éste no lo cubre en el término que la ley señala para tal efecto, o bien no lo impugna a través de los medios legales, o habiéndolo impugnado es improcedente.

La hipótesis de la interrupción del plazo prescriptorio se encuentra prevista en el segundo párrafo del artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, el cual se ha transcrito anteriormente.

Por lo que se refiere a la prescripción que corre a favor del fisco, el sexto párrafo del artículo 22 del Código Fiscal de la Federación dispone que " la obligación de devolver prescribe en los mismos términos y condiciones que el crédito fiscal". Se faculta a los particulares a solicitar ante la autoridad la declaratoria de prescripción de los créditos fiscales.

Cabe señalar que respecto a lo anterior existen varios criterios sustentados por el Poder Judicial de la Federación, sin embargo solamente se citará una de ellas:

Novena Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Diciembre de 2002

Tesis: VI.3o.A.102 A

Página: 816

PRESCRIPCIÓN. PARA QUE PUEDA COMENZAR SU CÓMPUTO, ES NECESARIA LA DETERMINACIÓN DEL CRÉDITO. El artículo 146 del Código Fiscal de la Federación contiene una norma de carácter sustantivo, en tanto contempla la extinción de los créditos fiscales por el transcurso del tiempo (cinco años). A esa extinción la denomina expresamente como prescripción. Así, el mencionado numeral está ubicado en el capítulo III, llamado "Del procedimiento administrativo de ejecución" e instituye que el término para que se actualice la figura de la prescripción inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido. Al hablarse de pago, se entiende que previamente fue determinado un crédito, por lo que no puede sostenerse, válidamente, que el citado numeral se refiera a la extinción de las facultades del fisco. Para que inicie el plazo de cinco años a que se refiere el artículo 146 que se comenta, y a fin de que pueda estimarse actualizada la prescripción, es necesario que exista previamente la determinación de un crédito y que el

contribuyente no realice el pago correspondiente o garantice su monto dentro del plazo previsto en la legislación tributaria federal, pues de otra manera no se entendería que el Código Fiscal de la Federación distinguiera entre caducidad y prescripción, y que el citado artículo 146 hablara de "crédito fiscal", así como que el término para su "prescripción" inicia a partir de la fecha en que el "pago" pudo ser legalmente exigido. Luego, en el caso de que se interponga algún medio de defensa en contra de la determinación del crédito por parte del fisco, será hasta el momento en que se notifique al contribuyente la resolución que confirmó esa determinación, cuando inicie el término de la prescripción, pues es hasta este momento cuando el pago puede ser legalmente exigido.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 109/2002. Administrador de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes. 4 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Jorge Arturo Porras Gutiérrez.

4.1.3 LA PRESCRIPCIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Es menester señalar que al hablar de prescripción en materia administrativa únicamente nos enfocaremos al área de responsabilidades de los servidores públicos, ya que la prescripción también es contemplada por otras ramas administrativas.

En nuestra materia, la prescripción se encuentra contemplada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 34, cuya aplicación es en el ámbito federal, y en el artículo 78 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuya aplicación es a nivel local, es decir, que dicha ley tiene aplicación a los servidores públicos del Distrito Federal.

El artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que las facultades de la Secretaría, del contralor interno o titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la ley prevé se sujetarán a dos términos de prescripción.

El primer término a que alude el numeral anterior es de tres años, este término se aplica por exclusión a las infracciones no graves, ya que el siguiente término que es de cinco años aplica a las infracciones graves.

Por su parte el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que las facultades del superior jerárquico y de la Secretaria de la Función Pública para imponer las sanciones que la misma ley prevé se sujetaran a dos términos de prescripción.

Prescribirán en un año, si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal. Y que en los demás casos prescribirán en tres años.

De lo anterior se desprende, que la actividad de un órgano de control está sujeta a términos irremediables, mismos que una vez cumplidos extinguen de fondo toda facultad conferida por ley.

En ambos artículos se establece que la prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo. Es a partir de aquí, cuando empieza a correr los términos de prescripción señalados y dentro de los cuales la contraloría debe integrar la presunta responsabilidad administrativa.

Es importante señalar que antes de las reformas hechas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de julio de 1992, no estaba contemplada la forma de interrupción de la prescripción.

Con dichas reforma, se ha logrado solventar en forma clara, y precisa la laguna legal que existía en la forma de interrupción de la prescripción. Ahora bien, los artículos 34 de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su último párrafo establecen que la prescripción se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto en los artículos 21 y 64 respectivamente de las leyes antes citadas.

Pero si la autoridad administrativa no inicia el procedimiento administrativo disciplinario dentro de los términos establecidos, sus facultades para imponer una sanción quedarán prescritas.

La prescripción opera siempre y cuando transcurra el término que se señala en la ley respectiva, ya que dependiendo de la materia de que se trate, es el plazo que debe transcurrir. Con la interrupción se inicia de nueva cuenta, el cómputo para la prescripción.

A mayor abundamiento el efecto de la interrupción es inutilizar, todo el tiempo corrido antes de ella.

4.2 CONCEPTO DE CADUCIDAD.

Para el maestro civilista Ernesto Gutiérrez y González, la caducidad es "la sanción que se pacta, o se impone por la ley, a la persona que dentro de un plazo convencional o legal, no se realiza voluntaria y conscientemente la conducta positiva para hacer que nazca o para que se mantenga vivo, un derecho sustantivo o procesal, según sea el caso".⁴⁵

Del concepto anterior, se tiene que la caducidad se clasifica en legal y convencional, tiene lugar cuando la ley o la voluntad de los particulares, respectivamente, señalan un término determinado para que nazca o se mantenga vivo un derecho, de tal modo que una vez transcurrido este término no puede ya ser ejercitado.

El Doctor Castrejón García Eduardo, define a la caducidad como "la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve un derecho. La omisión en hacer algo."⁴⁶

También, podíamos definir que la caducidad es una forma de extinción del proceso a causa de la inactividad procesal de las partes durante un período más o menos prolongado; es un modo extraordinario de terminación del proceso. Siendo su finalidad principal evitar que los procedimientos permanezcan abandonados indefinidamente por las partes.

La extinción del proceso por caducidad de la instancia, afecta solo a los actos del proceso mismo, pero no a las pretensiones de fondo de las partes, que pueden ser exigidos en un procedimiento posterior. El efecto de la extinción del procedimiento por caducidad es, la ineficacia de todos los

⁴⁵ GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO, *op. Cit.*, p. 857

⁴⁶ CASTREJON GARCIA, Eduardo, *op. Cit.*, "Derecho Administrativo Mexicano", p. 361.

actos procesales realizados con anterioridad del período de inactividad que la haya causado.

En consecuencia de lo anterior podemos decir que la caducidad es la figura jurídica, la institución procesal, por la cual se extingue un proceso a causa de la inactividad procesal de las partes una vez iniciada la instrucción del procedimiento y antes de que la autoridad dicte sentencia.

En este sentido el acto administrativo se puede extinguir por la prescripción o la caducidad, revocación, rescisión, término, condición o renuncia de derechos resoluciones judiciales.

Es importante señalar que el autor Eduardo Pallares, define a la caducidad procesal o caducidad de la Instancia como "el modo de extinguirse la relación procesal por la inactividad de las partes durante cierto período de tiempo. En este sentido, la caducidad, supone el abandono de la instancia."⁴⁷

En otro aspecto, la caducidad opera de pleno derecho, es decir, sin necesidad de declaración judicial, no obstante lo cual puede hacerse valer por cualquier persona que tenga un interés jurídico en obtenerla, o bien, puede ser declarada de oficio por el Tribunal que conozca la causa; así mismo, la figura que nos ocupa esta sujeta a suspensión.

⁴⁷ PALLARES, Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Editorial Porrúa, Undécima Edición, México 1979, p. 119.

4.2.1 COMO OPERA LA CADUCIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Primeramente, es importante señalar que dado que la rama administrativa es muy amplia debido al gran número de leyes que rigen las diversas materias que integran esta rama, por lo que hablaremos de una manera muy general de cómo opera la caducidad en el área administrativa.

Ahora bien la caducidad en términos generales, se refiere a *"la pérdida de las facultades que tiene la autoridad administrativa dependiendo la materia, para determinar contribuciones omitidas, emitir resoluciones, para realizar ciertos actos permitidos por las leyes, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas leyes"*. Dicha caducidad de facultades se da por omisión en hacer algo.

Es decir que dicha caducidad se refiere, a la caducidad de procedimientos iniciados a instancia de parte interesada o de oficio, por parte de la autoridad administrativa, por la inactividad procesal de alguna de estas partes, cuando hayan expirado los plazos para que se realicen los actos necesarios para reanudar su tramitación, o bien para que la autoridad dicte la resolución correspondiente que ponga fin al procedimiento.

Por otra parte, el término para que inicie el cómputo para que opere esta figura es señalado por cada una de las diversas leyes administrativas, asimismo cada ley determina el tiempo que debe transcurrir para que opere esta figura. Por ejemplo en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 67 se habla de dos plazos uno de cinco años y otro de diez, señalando las hipótesis para que inicie el cómputo de estos.

Mientras que en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento

Administrativo señala que cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte o de oficio, en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

Por otra parte la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 34 mismo que es objeto de estudio del presente trabajo establece dos diferentes plazos para la mal llamada prescripción de las facultades de la autoridad, el primero de tres años y el segundo de cinco años; estableciendo diversas hipótesis para el inicio de dicho plazo sin embargo dicho artículo será objeto de estudio del siguiente capítulo.

Sin embargo la caducidad administrativa opera cuando la autoridad deja de actuar o no actúa dentro del término previsto por la ley de cada materia.

Es importante el señalar que en la caducidad opera la figura de la suspensión, siendo esta "la detención temporal de un proceso o acción, cuando se realizan ciertos eventos establecidos por la ley, de manera que el proceso remota su camino cuando ha cesado el motivo que determino la suspensión."⁴⁸

⁴⁸ Ovalle Favela, José, "Derecho Procesal Civil", Editorial Oxford, México 1999.

4. 3 DIFERENCIAS ENTRE LA PRESCRIPCIÓN Y LA CADUCIDAD.

De todo lo anteriormente expuesto, se hacen evidentes las diferencias esenciales entre la prescripción y la caducidad en el campo del derecho común, dichas diferencias han sido establecida por el Maestro Ernesto Gutiérrez y González, en los siguientes términos:

- 1) La caducidad es establecida por la ley, o convencional; la prescripción solo se fija por la ley.
- 2) La caducidad se hace valer de oficio por las autoridades si es el caso; la prescripción no puede hacerse de oficio en materia civil, aunque sí en la penal.
- 3) La caducidad opera tanto en derecho sustantivo como en el procesal; la prescripción sólo opera en el campo del derecho procesal.
- 4) La caducidad Procesal no extingue la acción, solamente la instancia; la prescripción unida a una sentencia, sí extingue la acción cuando se hace la declaración judicial de ella.
- 5) La caducidad extingue derechos sustantivos reales o personales; la prescripción no extingue derechos personales.
- 6) La caducidad para operar no precisa de la existencia de una relación acreedor-deudor; la prescripción no opera sino cuando se da esa relación.

- 7) En la caducidad los plazos pueden determinarse por la ley, e incluso pactarse por las partes; en la prescripción los plazos siempre dependen de y los fija la ley, y no pueden alterarse a voluntad de las partes.⁴⁹

Por otra parte la analogía más relevante entre ambas figuras es que las dos son formas de extinción del procedimiento administrativo y así mismo del acto administrativo. Existen teorías y doctrinas que afirman que la prescripción y caducidad son sinónimos, las cuales no veremos por no ser puntos de nuestra investigación; pero solo se hace referencia para definir nuestra postura y sus momentos de aplicación.

La caducidad y la prescripción extinguen el procedimiento, pero los efectos jurídicos que conllevan su aplicación son índole distinta, pues su aplicación corresponde a dos momentos procesales distintos.

Ni la prescripción ni la caducidad extinguen el derecho de accionar, ante una autoridad competente, su derecho de reclamación; así mismo, no destruyen la relación jurídica entre las partes que intervienen en el procedimiento; por otro lado, ambas figuras no operan por si solas, precisan de una declaración de la autoridad pública competente y opera a través de las resoluciones en que se autoriza y se sanciona su procedencia.

La caducidad se suspende, mientras que la prescripción se interrumpe; la caducidad es un derecho irrenunciable, mientras que la prescripción ya consumada puede renunciarse.

La principal diferencia entre estas figuras jurídicas, radica en los momentos procesales en que deben excepcionarse, y en cuanto a sus

⁴⁹ GUTIÉRREZ Y GONZÁLES, Ernesto, *op. Cit.*, p.p. 870-872

consecuencias tendientes a demostrar al Tribunal la aplicabilidad de la norma abstracta al caso concreto, con base en las pruebas aportadas por las partes.

En conclusión podemos afirmar que no existe fundamento para confundir estas instituciones jurídicas ni mucho menos para utilizarlas como sinónimos, en virtud de que existen entre ellas diferencias substanciales.

CAPITULO 5 ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Para iniciar con el análisis del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es necesario primeramente transcribir dicho artículo.

“ARTICULO 34.- Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La prescripción se Interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

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

De la transcripción anterior se observa que se utiliza el término "prescripción, sin embargo como se estableció en el capítulo anterior la caducidad se refiere a *"la pérdida de las facultades que tiene la autoridad administrativa dependiendo la materia, para determinar contribuciones omitidas, emitir resoluciones, para realizar ciertos actos permitidos por las leyes, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas leyes.*

Mientras que la prescripción es la pérdida del derecho de la autoridad de iniciar determinados actos, por el simple transcurso del tiempo, que en este caso sería la pérdida del "derecho" pero de iniciar el procedimiento administrativo disciplinario.

Es decir, que en materia de responsabilidades, la prescripción es la pérdida de la facultad de la autoridad de iniciar el procedimiento administrativo en contra de los funcionarios; mientras que la caducidad es la pérdida de la facultad de la autoridad para imponer la sanción a los funcionarios en los términos que ese precepto prevé, es decir es la abstención de la autoridad de iniciar el procedimiento administrativo.

En esta tesitura el término correcto a aplicar sería el de **"caducidad"**, ya que lo que realmente esta caducando es la facultad de la autoridad de *imponer la sanción* al servidor público al cual ya se le siguió un procedimiento administrativo, cabe señalar que no hablamos de la prescripción de la facultad de la autoridad para **"iniciar dicho procedimiento sino de la aplicación de una sanción la cual ya sido declarada al finalizar dicho procedimiento"**.

En vista de lo anterior, no se hablaría de interrupción el cual inutiliza todo el tiempo transcurrido en perjuicio del servidor público, (dicho punto lo abarcaremos más adelante) sino que correctamente hablaríamos de una suspensión del procedimiento, el cual sólo detiene de manera temporal el procedimiento.

Por otra parte, entraremos al análisis de la interrupción la cual al ser aplicada en materia de responsabilidades, deja al servidor público en estado de indefensión, por los siguientes motivos.

Es menester hacer algunas consideraciones previas, como el que la palabra "seguridad jurídica", es definida por el maestro Ignacio Burgoa como "derechos subjetivos públicos a favor de los gobernados, que pueden ser oponibles a los órganos estatales, a fin de exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la comisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, para que estos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica, lo que hace posible la pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones".⁵⁰

También podríamos definir como seguridad jurídica, "la certeza jurídica que debe tener el gobernado de que su persona, su familia, sus posesiones o sus derechos serán respetados por la autoridad, pero esta debe producir una afectación en ellos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

La seguridad jurídica parte del principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones tanto constitucionales como legales que, un tiempo, definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y

⁵⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, 34ª. Ed. Actualizada, México, 2002, p.p. 504-505.

que la aplicación que se haga del orden jurídico a los gobernados les es eficaz.

La existencia de esta clase de seguridad no sólo implica un deber para las autoridades del Estado; si bien éstas deben abstenerse de interferir en el abanico de derechos de los gobernados, éstos no deben olvidar que también se encuentran sujetos a lo dispuesto por la Constitución Política y por las leyes.

Sobre la relevancia de estas garantías, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que las garantías de seguridad jurídica que se encuentran consagradas en la Constitución General de la República, son la base sobre las cuales descansa el sistema jurídico mexicano, por lo cual, éstas no pueden ser limitadas porque en su texto no se contengan expresamente los derechos fundamentales que tutelan. Sino que por el contrario dichas garantías valen por sí mismas, ya que ante la imposibilidad material de que en un artículo se contengan todos los derechos públicos subjetivos del gobernado, lo que no se contenga en un precepto constitucional, debe de encontrarse en los demás, de tal forma, que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y por lo tanto en estado de indefensión.

En efecto, las garantías de seguridad jurídicas entrañan la prohibición para las autoridades de llevar a cabo actos de afectación en contra de particulares y, cuando deban llevarlos acabo deberán cumplir con los requisitos previamente establecidos, con el fin de no vulnerar la esfera jurídica de los individuos a los que dicho acto esta dirigido.

Así, el objetivo de las garantías de seguridad jurídica es consolidar el Estado de derecho, cuya ausencia en cualquier sociedad

preludia la descomposición de las relaciones humanas, y por ende, la anarquía.

En nuestra materia, es decir el área de las responsabilidades de los servidores públicos, los artículos constitucionales que consagran esta garantía son los artículos 14,16 y 17; dichos artículos salvaguardan valores como la vida, la libertad, al tiempo que son el fundamento que se puede aducir cuando se reclama cualquier acto ejercido por una autoridad del Estado, así como el derecho de recibir por parte de los tribunales establecidos justicia.

Sin embargo, el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que dándose las hipótesis contenidas en el mismo se podrá *interrumpir* la prescripción. Esta aplicación no solamente es errónea sino que también deja en estado de indefensión al servidor público, toda vez que inutiliza todo el tiempo que ha transcurrido, lo que trae como consecuencia que la autoridad puede arbitrariamente realizar una serie de actos con el fin de que dichas facultades se interrumpan cada vez que lo considere necesario, dejando así al servidor público en incertidumbre jurídica del "tiempo real en que se le impondrá y aplicará la sanción".

Se dice lo anterior, pues de conformidad con la garantía de seguridad jurídica establecida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe otorgarse certeza al gobernado respecto de una situación o actuación de autoridad determinada, y con la interrupción la consecuencia es que la situación jurídica del interesado queda indefinida hasta que la autoridad considere necesario o oportuno el imponer la sanción y el ejecutarla.

Respecto a la ampliación de los plazos que se dio en el artículo 34 de la ley en cita, respecto a los contenidos en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a nuestro juicio es también una forma de dejar en estado de indefensión al servidor público, violándose la garantía ya referida, toda vez que entre más amplios sean los plazos para que opere la prescripción más largo es el momento para que se imponga y aplique la sanción, aunado a que se interrumpe y no suspende el procedimiento puede crear un tiempo extenso, con lo que no se cumpliría el propósito de la administrar justicia que esta sea pronta y expedita. Sin embargo si se aplica realmente la figura de la caducidad, esta ampliación de los términos no produciría el estado de indefensión a que hemos aludido.

De acuerdo a lo aducido anteriormente la propuesta a realizar, consistiría en que el artículos 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se derogue el término prescripción e incluya el que correctamente debe de aplicarse, es decir, caducidad y por ende no se interrumpan las facultades de la autoridad sino que se suspendan.

Los objetivos principales de esta proposición al artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son, el respetar la garantía de seguridad jurídica del infractor, y por otra parte el de dar un término perentorio al órgano de control o autoridad sancionadora para que imponga y aplique la resolución dictada dentro del procedimiento, a fin de impartir una justicia pronta, eficaz y equitativa.

El artículo 34 en análisis quedaría de la siguiente forma:

“ARTICULO 34.- Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé *caducarán* en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las

infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La **caducidad** se **suspenderá** al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, por lo que **la caducidad** se reanudará desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

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

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- De acuerdo a la doctrina distinguimos la notoria diferencia entre la figura de la prescripción y la caducidad, y por lo cual dichas figuras no deben ser confundidas.

SEGUNDA.- Asimismo se observo que la forma en que opera la prescripción y la caducidad, son diferentes y que sus efectos, varía de acuerdo a las diferentes materia jurídicas abarcadas.

TERCERA.- De acuerdo a lo señalado en el presente trabajo, se llego a la conclusión de que el término prescripción de las facultades de la autoridad administrativa para imponer sanciones a que alude el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es incorrecto, y el término correcto que debe establecerse en dicho artículo es el de caducidad, así mismo se proporcionaron los argumentos por los cuales no ha sido correcta dicha denominación.

CUARTA.- Se observo que con la aplicación de la figura de la "interrupción" se deja en estado de indefensión al servidor público, en virtud de que se inutiliza el tiempo transcurrido y se deja en incertidumbre jurídica al servidor del momento en que se le impondrá y aplicará la sanción.

QUINTA.- Por otra parte se llego a la conclusión de que al introducir el termino correcto de caducidad de las facultades de la autoridad, estas deben se ser suspendidas y no interrumpidas.

SEXTA.- La ampliación de los plazos establecidos en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

para que opere la "prescripción" colabora para que se viole la garantía de seguridad jurídica del servidor público.

SEPTIMA.- Es necesaria la reforma a que se alude en el presente trabajo, a fin de respetar la garantía de seguridad jurídica y de otorgar un término perentorio al órgano de control o autoridad sancionadora para que imponga y aplique la resolución dictada dentro del procedimiento, a fin de impartir una justicia pronta, eficaz y equitativa.

BIBLIOGRAFÍA.

- 1) Amaro Guzmán, Raymundo y Pérez Aguilar Rubén, "Introducción a la Administración Pública Federal", Mc Graw Hill, México 2002.
- 2) Arroyo Herrera, Juan Francisco, "Régimen Jurídico del Servidor Público", Tercera Edición, Porrúa, México 2000.
- 3) Arnaiz Amigo, Aurora, "Estructura del Estado". Miguel Angel, Porrúa, México, 1997.
- 4) Arnaiz Amigo, Aurora, "Soberanía y Potestad". Miguel Angel, Porrúa, México, 1981.
- 5) Barragán Barragán, José, "Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de responsabilidades de los Servidores Públicos", Porrúa, México, 1984.
- 6) Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, 3era. Edición, México 1990.
- 7) Burgoa Orihuela, Ignacio, "Las Garantías Individuales", Porrúa, 34ª. Edición. Actualizada, México 2002.
- 8) Castrejón García, Gabino Eduardo, "Derecho Procesal Administrativo.", Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2001.
- 8) Castrejón García, Gabino Eduardo, "Derecho Administrativo Mexicano.", Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2000
- 9) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, "Elementos de Derecho Administrativo", Limusa, México 1999.
- 10) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Porrúa, México 2001.

- 11) Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Porrúa, México 2000.
- 12) García Máynes, Eduardo "Introducción al Estudio del Derecho", Porrúa, México 1999.
- 13) García Oviedo Carlos, "Derecho Administrativo", Cárdenas Editor y Distribución, México, 2001.
- 14) Gonzáles Pérez, Jesús, "Procedimiento Administrativo Federal", Porrúa, Tercera Edición, México 2000.
- 15) Gutiérrez y Gonzáles, Ernesto, "Derecho de las Obligaciones", Décima tercera Edición, Porrúa, México, 2001.
- 16) Haro Belchez, Guillermo, "El Derecho de la Función Pública", Primera Edición, Ecasa, México 1993.
- 17) Juárez Mejía, Godolfino Humberto, "La Constitucionalidad del sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos Federales", Porrúa, 2001.
- 18) Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, "Deberes y Responsabilidades de los Servidores Públicos", Porrúa, México 2001.
- 19) Ovalle Favela, José, "Derecho Procesal Civil", Oxford, México 1999.
- 20) Reyes Tabazas Jorge, "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", PGR, México 2000
- 21) Rodríguez Lobato, Raúl "Derecho Fiscal", Harta, Segunda Edición, México 1998.
- 22) Ruiz Massieu Francisco José, Valadez Diego, "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México 1983.

- 23) Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo". Primer Tomo, Décimo cuarta Edición Corregida y Aumentada, Porrúa, México 1999
- 24) Varios Autores, " 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Porrúa, México 1993.

DICCIONARIOS.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, "Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano", tomos, Porrúa, México, 2001.

PALLARES, Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Porrúa, Undécima Edición, México 1979.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Código Fiscal de la Federación.

Código Penal Federal.