

302 909



UNIVERSIDAD FEMENINA DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

“La Responsabilidad Administrativa de los
 Servidores Públicos a la Luz de la Ley
 Federal de Responsabilidades de los
 Servidores Públicos”

TESIS PROFESIONAL
 Que para Obtener el Título de
 LICENCIADO EN DERECHO
 P r e s e n t a
María Guadalupe Acosta González

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1994



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 está 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.

**A LA UNIVERSIDAD FEMENINA DE MEXICO.
A LA ESCUELA DE DERECHO.
QUE EN TODOS SUS SEMESTRES
Y A TRAVES DE SUS MAESTROS
NOS TIENDE SUS BRAZOS Y NOS
FORMA EN EL CAMPO JURIDICO.**

**A TODOS MIS MAESTROS.
EN ESPECIAL AL LIC. JAVIER MEJIA E.
MI AGRADECIMIENTO, PARA QUIENES NO
EXISTEN PALABRAS QUE PUEDA EXPRESAR
CERTERAMENTE.**

**AL LIC. T. JAVIER BARAJAS
SANCHEZ.
UN RECONOCIMIENTO ESPECIAL
POR SU APOYO Y VALIOSA ASE-
SORIA PARA LA ELABORACION
DE ESTA OBRA.**

A MI MAMA

A QUIEN ADORO Y SIEMPRE FUE MI PRINCIPAL FUENTE DE ENERGIA, PUES EN TODO MOMENTO EXPRESO SU SEGURIDAD DE QUE PODIA LOGRAR LA META QUE ME FIJE.

A MI PAPA Y HERMANOS

POR SU ANIMO Y APOYO MORAL PARA REALIZAR ESTE TRABAJO, Y A QUIENES QUIERO MUCHO.

**A MI GRAN FAMILIA
POR LA CONFIANZA QUE
DEPOSITARON EN MI ,
PARA ALCANZAR ESTA
ASPIRACION.**

**A DIOS
(SAN JUDITAS TADEO)
SIEMPRE EN PRIMER LUGAR,
POR LA DICHA DE TENERME
VIVA GOZANDO DE SALUD Y
CON EL ENTUSIASMO DE SU-
PERARME DIA CON DIA.**

**AL LIC. ANTONIO MORALES MARIN
MI GRATITUD, YA QUE PARA REALIZAR
ESTE TRABAJO CONTE CON SU COLABO-
RACION A QUIEN RECONOZCO SU CAPA-
CIDAD, DADO SU CONOCIMIENTO EN EL
TEMA.**

**A MI PADRINO JORGE RODRIGUEZ
Y A TODAS AQUELLAS PERSONAS
QUE DE UNA U OTRA FORMA ME
BRINDARON SU APOYO INCONDICIO-
NAL.**

PROLOGO

El motivo que me impulsó a abordar el tema de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos a la luz de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, surgió que al analizar la misma detecté que ésta era vaga y deficiente, por lo que el planteamiento central de esta obra es que los servidores públicos tengan conocimiento de sus obligaciones como tal.

Así también, se puede observar que en la presente investigación aporté algunos puntos de vista, sugerencias y propongo reformas y adiciones a la Ley en comento, ya que dicha Ley es un código de conducta que regula algunas de las obligaciones de los servidores públicos.

La conclusión de este trabajo, da cumplimiento a una de las grandes metas que me he fijado. Objetivos que sólo se alcanzan si se cuenta con la ayuda y solidaridad de otras personas, quienes tienen un sitio especial dentro de mí.

Con la esperanza que el presente trabajo resulte de utilidad, para quienes lo consulten.

Ma. Guadalupe Acosta González

INTRODUCCION

Una de las medidas adoptadas por el anterior Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, al iniciar su gestión presidencial, fue la de modificar el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la responsabilidad de los servidores públicos; ello para expedir una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del citado Título IV Constitucional.

La medida adoptada durante la campaña del ex-presidente de la República tenía como propósito prevenir y combatir prácticas corruptas en la Administración Pública Federal, cometidas por los servidores públicos.

La relación laboral entre el Estado y sus servidores públicos se configura con la existencia de un nombramiento expedido por la Dependencia o Entidad a favor de la persona física que prestará sus servicios para el Estado, el cual puede ser de base o de confianza, desde el momento que una persona percibe salarios provenientes del Estado, es considerado como servidor público, independientemente de la Dependencia o Entidad a la que preste sus servicios, es decir a la Administración Pública Centralizada o Descentralizada.

Cuando a una persona la liga una relación laboral con el Estado se considera que tiene la calidad de servidor público; y desde ese momento está sujeto a hacerse acreedor a sanciones administrativas; políticas; civiles y penales en los casos de que incurra en irregularidades durante el desempeño de su empleo,

cargo o comisión, así pues, previa modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Dependencia a la que se le ha confiado la responsabilidad de evitar la corrupción dentro de la Administración Pública Federal.

En el presente trabajo, se realiza un estudio histórico nacional e internacional de la relación laboral que ha existido entre el Estado y sus servidores públicos; haciendo alusión dentro de los antecedentes históricos en México, específicamente en la época colonial, los juicios a los que se hacían acreedores los servidores públicos por incurrir en alguna responsabilidad.

También merece especial atención la forma de organización de la Administración Pública Federal, así como el concepto de servidor público, con la finalidad de llegar a los tipos de responsabilidades a las que pueden ser sujetos los funcionarios durante su encargo, abarcando los aspectos esenciales para distinguir una responsabilidad penal, política, civil y administrativa.

En el aspecto medular estudiamos el sistema de responsabilidad administrativa a la luz de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, considerando que la materia es de interés para cualquier persona como son: abogado, profesor, profesionista, estudiante, ciudadano común y para quienes revisten la calidad de servidores públicos, para estos últimos porque es necesario conozcan sus derechos y obligaciones mientras fungen como tal.

Respecto a las demás personas para que puedan exigir en la forma y términos que conforme a derecho corresponda sus derechos ante la autoridad competente cuando les conste que un servidor público incurrió en deficiencias en

sus funciones y se les sancione conforme a la Ley, siempre y cuando se les haya comprobado su responsabilidad; por otra parte también es de gran interés conocer este tema como cultura.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RELACION LABORAL

ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES PUBLICOS

1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS INTERNACIONALES.

A) ALEMANIA.

La relación que se da entre el Estado Alemán y sus servidores públicos, para algunos autores germanos la consideran como un contrato y otros como un acto de adhesión, en ambos existe la obligación de ejercer la función pública bajo las condiciones previstas por el Estado.

"Existen condiciones generales en el desempeño de la función pública, aplicables a todos los empleados, y también existen condiciones especiales según su categoría y tipo de trabajo".⁽¹⁾

Las condiciones generales entre las más importantes son, la posibilidad de ser elegido todo ciudadano para ocupar un empleo público sin distinción de sexo;

(1) MARTINEZ Morales, Rafael. "Derecho Administrativo", Segundo curso, Editorial Harla, México 1991, Pág. 315.

credo; raza o ideología política; su actuación como servidor público la realizará con estricto apego a las disposiciones legales aplicables, no podrá aceptar recompensas para cumplir con su trabajo, que no sea la remuneración asignada por el Estado.

Las condiciones especiales son impuestas por el propio Estado Alemán, dependiendo el tipo de trabajo a desarrollar específico y la categoría que tendrá el empleado, para poder desempeñar una labor dentro de la función pública, es decir considerando el nivel cultural y especialidad en las actividades a desarrollar.

B) INGLATERRA.

Las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores públicos no son reguladas por un estatuto o reglamento expedido específicamente para tal fin, ya que para los ingleses de acuerdo a sus principios el fungir como servidor público es una actividad honorable y privilegiada.

En Inglaterra, todas las instituciones que comprenden la Administración Pública como son las Secretarías de Estado son las encargadas de la formación, de los servidores públicos para el buen desempeño en sus funciones, que tienen encomendadas.

"Las oficinas del tesoro se encargan de fijar las normas, así como de coordinar los programas de cada Ministerio para orientar y adiestrar a los empleados para el servicio de la corona".⁽²⁾

"El ingreso al gobierno inglés es una responsabilidad y un privilegio; es una distinción de alto rango social".⁽³⁾

C) FRANCIA.

"Por lo que se refiere al sistema francés, se entendía como funcionario a toda persona que participaba normal y permanentemente en la operación de un servicio público; actualmente es aquella persona que participa en la Administración Gubernamental de acuerdo a un estatuto o reglamento público".⁽⁴⁾

Lo anterior viene a concluir que en dicho país se consideraba como servidor público a aquella persona que presta sus servicios para el Estado, contratado por el mismo, para desempeñar funciones que se le encomendaban en un puesto que ocupaba dentro de la Administración Gubernamental de ese país, y que su conducta se regía por un cuerpo normativo jurídico que le sería aplicado, en caso de incurrir en deficiencias en el servicio o inobservancia a sus obligaciones.

(2) *Ibid.* Pág. 316.

(3) RODRIGUEZ Reyes, Alvaro. "La formación de funcionarios públicos", Secretaría de la Presidencia, México 1977, Pág. 87.

(4) MARTINEZ Morales, Rafael. *Ob. Cit.*, Pág. 316.

D) ITALIA.

"La legislación italiana, en lo que se refiere a una relación laboral entre el Estado y sus servidores públicos hace una distinción entre un **representante del Estado**, quien será la persona encargada de tomar las decisiones del órgano para el que trabaja y un **empleado**, quien será aquella persona que de manera permanente presta sus servicios al Estado sin asumir toma de decisiones".⁽⁵⁾

"Por lo que se refiere a la Constitución italiana que entró en vigor en 1948, y la Ley denominada "Normas Sobre El Procedimiento Y Juicios De Acusación", vigente a partir de 1962, en sus artículos 134 y 135, disponen que corresponde a la Corte Constitucional la facultad de juzgar al Presidente de la República, cuando contravenga principios Constitucionales de la Federación o de las Entidades Federativas".⁽⁶⁾

Lo anterior con la finalidad de que el Representante de dicho país se abstenga de incurrir en deficiencias en sus funciones, y a su vez se discipline en el cargo que desempeña.

(5) *Ibid.* Pág. 317.

(6) *FIX Zamudio, Hector. "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", Editorial Porrúa, México 1984, Pág. 68.*

1.2 ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO.

Toda vez que el derecho está en constante evolución es necesario conocer algunas de sus etapas; por las cuales ha pasado a través de la historia.

Consideramos necesario tener una visión histórica de la responsabilidad de los servidores públicos, en las épocas prehispánicas, colonial, independiente, así como la contemporánea.

A) EPOCA PREHISPANICA.

Sabido es que el territorio que actualmente constituye nuestra Patria estuvo habitado por varios pueblos de diversas culturas y diferentes costumbres como: los mayas, los toltecas, los aztecas, los tarascos, entre otros; quienes indudablemente crearon sus propios sistemas de Derecho, pero en esta ocasión nos referimos únicamente al pueblo azteca, por ser el que alcanzó la hegemonía en la mayor parte del territorio y por ser éste del que tenemos noticias históricas más completas.

El pueblo azteca, al establecerse en México, y crear la gran Ciudad, organizó ésta en barrios a los que llamó calpulli, "reunión de tribus de los antiguos pueblos de indios aborígenes".⁽⁷⁾

(7) Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Editorial Espasa Calpe, Madrid 1970, Pág. 231.

También el calpulli, es "el agrupamiento o formación de una tribu en un lugar determinado para fines agrícolas".⁽⁸⁾

La mayor parte de los cargos de Gobierno tenían carácter electivo, cada calpulli poseía sus funcionarios militares y sociales que administraban la comunidad, cuidaban el orden, atendían las escuelas y castigaban los delitos.

El primer emperador azteca se llamó Acamapichtli (puñado de cañas) y gobernó entre los años 1375 a 1395, a su muerte lo sucedió su hermano Chimalpopoca (escudero humeante), quien gobernó hasta 1428.

Al respecto Alfredo Chavero nos comenta que: "Los jueces administraban justicia rectamente, y si no cumplían con sus deberes, como por ejemplo el embriagarse o el cohecho si no era grave el caso, los amonestaban sus compañeros, y si reincidían se les privaba del cargo, y si cometían una gran injusticia, el Rey mandaba matarlos".⁽⁹⁾

La anterior cita, hace necesario un comentario, pues de la simple lectura nos damos cuenta de todas las características que en la época precolonial existían, como es el caso de la embriaguez por vicio de los empleados públicos, quienes eran privados de sus oficios públicos que tenían o inhabilitarlos según criterio del Rey.

(8) *Enciclopedia Ilustrada Cumbre, Tomo III, Editorial Cumbre, México 1981, Pág. 56.*

(9) *CHAVERO, Alfredo. "México a través de los siglos", Tomo I, Editorial Cumbre, México 1958, Pág. 655.*

Respecto a los funcionarios encargados de la administración fiscal, a los cuales se les conocía como los calpixque, que significa persona encargada del pago de tributos en favor del gobierno, cabe señalar que "si estos incurrian en malos manejos en la recaudación de los tributos se les imponía prisión, se les condenaba a muerte y su mujer e hijos eran despojados de su casa".⁽¹⁰⁾

B) EPOCA COLONIAL.

Esta época comprende la llegada de los españoles al continente Americano, y específicamente a la Nueva España.

En la Ley de Indias creada para las colonias de España en América, de manera sistemática se ordenaron las disposiciones emitidas, tratando con ello limitar el gran poder que gozaban los funcionarios de la Nueva España. Dicha legislación contemplaba las reglas para el desempeño de los empleados públicos.

Se hizo necesario que se contara con dos procedimientos que la Corte Española estableció para vigilar la actuación de sus funcionarios, siendo éstos el **juicio de residencia** y las **visitas**, instrumentos efectivos de control para impedir abusos de poder, por parte de los empleados públicos, pretendiéndose con ello controlar la corrupción y salvaguardar las garantías individuales.

(10) Ibid. Pág. 633.

a) LAS VISITAS.

José Trinidad Lánz Cárdenas define a las visitas como: "Las inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo virreinato o capitania general, o bien la gestión de un funcionario determinado".⁽¹¹⁾

Por su parte Guillermo Porras nos dice que las visitas son "el medio de inspección utilizado por el gobierno superior para darse cuenta de la manera como se desempeñaba un cargo subordinado".⁽¹²⁾

Los juicios de visitas diferían según la persona o institución visitada. Para analizarlos debidamente hay que tomar en cuenta las partes en el juicio que son el juez visitador y el funcionario o institución visitada; el procedimiento a seguir y sus efectos jurídicos.

Podrían ser visitados todos los funcionarios de mayor a menor jerarquía y cualquier organismo público.

El procedimiento comenzaba con el nombramiento del juez visitador, desde el inicio se le encargaba a éste ciertas medidas cautelares como son el **mayor secreto**, sin olvidar que las visitas eran ordenadas casi siempre cuando existían denuncias que respondían a abusos cometidos por servidores públicos, en razón a ello el visitador debía actuar con **rapidez**, por lo que se le otorgaba la facultad de

(11) Citado por HERRERA Perez, Agustín, "Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", Editorial Carsa, México 1991, Pág. 41.

(12) *Ibid.* Pág. 42.

consultar toda la documentación que considerara conveniente sobre el visitado. El visitador era huésped sin lugar a dudas inconveniente, pero de gran honor y dignidad.

Posteriormente se pasaba a la **publicación**, y al **requerimiento**. "La **publicación** se hacía de viva voz y por edicto, enviando copias del mismo a todas las ciudades, villas y pueblos circunvecinos. Mientras que por medio del **requerimiento** se convocaba a todas las personas que se sintieran agraviados por parte del servidor público visitado, para que formularan sus denuncias".⁽¹³⁾

"Se pasaba después a la **recusación**, éstas fueron muy frecuentes, consistente en que el juez visitador podía ser recusado desde el momento en que se hacía público su nombramiento".⁽¹⁴⁾

"Entendiéndose por recusación el acto por el cual el servidor público visitado o institución visitada, podía rechazar o solicitar a las autoridades superiores que el juez visitador se separara o se abstuviera de practicar la visita, cuando se juzga que su imparcialidad ofrece motivadas dudas".⁽¹⁵⁾

Posteriormente, se pasaba a la **notificación** del visitado y por consiguiente su comparecencia ante el juez visitador, para darle a conocer al visitado que estaría sujeto a una visita, para que compareciera ante el juez visitador a

(13) HERRERA Perez, Agustín. "Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", Editorial Cursa, México 1991, Pág. 47.

(14) Idem.

(15) CABAÑAS de Torres, Guillermo. "Diccionario Jurídico Elemental", Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1988, Pág. 275.

manifestar lo que a su derecho conviniera, en defensa de la visita que se le practicaría.

El Consejo de Indias sólo conocía de visitas efectuadas contra funcionarios como virreyes, oidores, presidentes, oficiales del Tribunal de Cuentas, oficiales reales de hacienda y Gobernadores. La **sentencia** del citado Consejo de Indias podía constituir en una pena pecuniaria (multa), o en suspensión, privación o inhabilitación temporal o definitiva de su cargo, entendiéndose de éstas últimas se nombraba a otra persona para que ocupara la plaza vacante.

"Por último, contra la sentencia del Consejo de Indias, en el juicio de visitas, cabía siempre, el **recurso de suplicación**".⁽¹⁶⁾

"El recurso de suplicación consistía en la petición, por escrito por parte del visitado ante el Consejo de Indias, con el fin de que su sentencia sea modificada o quedara sin efectos".⁽¹⁷⁾

b) EL JUICIO DE RESIDENCIA.

José Mariluz Urquijo, define al juicio de residencia como: "La cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo".⁽¹⁸⁾

⁽¹⁶⁾ *Ibid.* Pág. 55.

⁽¹⁷⁾ CABAÑAS de Torres, Guillermo, *Ob. Cit.* Págs. 274 y 275.

⁽¹⁸⁾ Citado por HERRERA Perez, Agustín, *Ob. Cit.*, Pág. 56.

El juicio de residencia consiste en exigir al funcionario público al concluir sus funciones, en que permaneciera en el lugar en que se encontraba desempeñando la misma, para que pudiera ser juzgado si durante el mismo incurrió en irregularidades mientras fungió como tal.

"Los servidores públicos podían ser juzgados, según las Leyes de Indias y en consecuencia la Corona Española extendió dicho juicio a casi todos los funcionarios que ejercían la tarea de Gobierno, administrativas, judiciales y municipales".⁽¹⁹⁾

El juicio de residencia estaba dividido en dos partes, la primera parte llamada **secreta**: en la que el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario juzgado y la segunda parte era la **pública**, en la que cualquier particular que se consideraba agraviado podía promover sus demandas.

El juicio de residencia al igual que la visita, tienen ciertas características y una de ellas es la **publicidad**, ésta comenzaba con un anuncio hecho por el juez a través de edictos, publicados éstos en todo el territorio.

En dichos edictos se invitaba a la población a presentar sus demandas contra el enjuiciado o enjuiciadores que habían cometido actos irregulares, con el objeto de que hicieran valer sus derechos y se les aplicara la sanción correspondiente por conducto de las autoridades superiores.

⁽¹⁹⁾ *HERRERA Perez, Agustín, Ob. Cit., Págs. 57 y 58.*

Se procedía después a la investigación y con base en ella el juez de residencia designado por el Consejo de Indias, actuando de oficio, solicitaba informes a los organismos oficiales, revisaba documentación pública, examinaba testigos e incluso recibía denuncias anónimas. La prueba de mayor importancia para este tipo de juicio era la testimonial. En esta misma fase del procedimiento destinada a la investigación, el juez daba entrada a las querellas de los agraviados, en forma pública, quienes debían otorgar una fianza, que perdían en caso de no haberse comprobado sus dichos.

Con ello se pretendía evitar falsas acusaciones derivadas de rencillas o envidias personales.

Guillermo Porras Muñoz señala que "el término fijado para la substanciación del proceso, era generalmente de sesenta días, el cual podía ser prorrogado".⁽²⁰⁾

Por último el juez podía dictar sentencia, ya sea absolutoria o condenatoria, las penas más frecuentes eran: la multa, inhabilitación temporal o permanente para el ejercicio de un oficio, traslado y destierro; incluso las penas pecuniarias eran transmisibles a los herederos en la medida de su enriquecimiento. El sentenciado podía apelar ante el Consejo de Indias, mediante el recurso de apelación.

Los objetivos fundamentales del juicio de residencia fueron:

(20) Citado por HERRERA Perez, Agustín, *Ob. Cit.*, Pág. 66.

1.- Evitar la corrupción y obtener un equilibrio de honradez en la Administración Pública; y

2.- Proteger los derechos de los particulares frente a la Administración Pública, evitando los abusos de poder de los funcionarios públicos.

C) EPOCA INDEPENDIENTE.

Nuestro país, al consumir su independencia no tenía una tradición constitucional, ya que durante casi todos los trescientos años que duró la denominación española sólo prevaleció en España y sus colonias, la voluntad del Rey, sin consultar la opinión del pueblo, ni la de sus representantes.

A partir de 1812, se cuenta con una Constitución que es la de **Cádiz**, dicho ordenamiento tiene gran importancia para nosotros, ya que fue un antecedente histórico y fuente de inspiración de nuestras primeras Constituciones.

"Debido a la importancia que llegó a tener el juicio de residencia en la época colonial, éste se consagró en la Constitución de Cádiz, específicamente en el artículo 261, fracción VI, Título V, "De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo Civil y en lo Criminal", Capítulo I, "De los Tribunales".

"Artículo 261.- Toca a este Supremo Tribunal:

Fracción VI.- Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las Leyes".⁽²¹⁾

La responsabilidad de los funcionarios inculcados que contemplaba la Constitución de Cádiz de 1812, era universal e ilimitada, porque no existían tipos de responsabilidades específicas, a las cuales se podían hacer acreedores los funcionarios públicos.

Más tarde el 22 de octubre de 1814, fue aprobada la Constitución llamada "**Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana**", en Apatzingan, Michoacán, primera Constitución que apareció en nuestro país México Independiente por la voluntad de José María Morelos y Pavón. Dicha Constitución también consagró el juicio de residencia en sus artículos 59, 196 y 224.

"Con la promulgación de la **Constitución de 1824**, también se estableció lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, en la que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, Diputados y Senadores, y 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⁾

(21) BARRAGAN Barragan, José, Citado Por HERRERA Perez, Agustín, Ob. Cit., Pág. 72.

(22) DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. "El Derecho Disciplinario de la Función Pública", Instituto Nacional de Administración Pública, México 1990, Págs. 52 y 53.

"Durante la vigencia de la Constitución de 1824, se suscitaron algunas cuestiones interesantes, como la preocupación del Gobierno surgido del movimiento independentista, por los cargos o empleos públicos que todavía estaban ocupados por españoles, lo que motivó el 30 de junio de 1833 a la expedición de un Bando que retiraba del servicio público a los españoles".⁽²³⁾

El 5 de febrero de 1857, bajo el Gobierno de Ignacio Comonfort, fue promulgada la **Constitución Política de la República Mexicana**, esta Constitución retomó la importancia del juicio de residencia, y en el Título IV de la misma lo denominó "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos" en la que estableció la responsabilidad de los empleados públicos pero con un enfoque fundamental de naturaleza penal y política, dejando a un lado los aspectos disciplinarios de los trabajadores al servicio del Estado, y otros tipos de responsabilidades.

Por último, el 5 de febrero de 1917 es promulgada nuestra actual **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, en este inciso señalaré los textos originales relativos a la responsabilidad de los funcionarios públicos, en dicho Ordenamiento, y que a saber son los siguientes preceptos legales:

"Título Cuarto

De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.

⁽²³⁾ MARTINEZ Morales, Rafael, *Ob. Cit.*, Pág. 311.

Artículo 108.- Los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de 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 ese 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.

Artículo 109.- Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigido en gran jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si hay lugar o no a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado deje de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el acusado por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos de que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso sólo habrá lugar a acusarlos ante la Cámara de Senadores como si se tratara de un delito oficial.

Artículo 110.- No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la Ley se

disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 111.- De los delitos oficiales, será el Senado erigido en gran jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estimen convenientes y de oír al acusado, que este es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitación para obtener otro por el tiempo que determine la Ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la Ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y consignent con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del 109, las resoluciones del gran jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara mencionada declare que hay lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidad de todos los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, determinando como delito o faltas oficiales todos los

actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictivo. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículos 20.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Jueces del orden común del Distrito Federal. En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.

El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

Artículo 112.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

Artículo 113.- La responsabilidad por delito y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

Artículo 114.- En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

D) EPOCA CONTEMPORANEA.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1982, se reforma el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que comprende de los artículos del 108 al 114, empezando por cambiar el Título "De la responsabilidad de los Funcionarios Públicos" por el "De Responsabilidades de los Servidores Públicos", estableciendo nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, compuesta de cuatro modalidades de responsabilidad, la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa, que se regulan por la Ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

La Ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional se ha denominado Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, que entró en vigor el 1º de enero de 1983 , integrada por noventa preceptos legales, cuatro Títulos y siete Capítulos.

Dicha Ley fue publicada con la finalidad de prevenir y sancionar las faltas administrativas en las que incurren los servidores públicos por actos u omisiones en violación a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia que garantizan el buen servicio público, las cuales según el caso, también podrán ser sancionadas conforme a la legislación penal o civil.

La responsabilidad administrativa del servidor público a la luz de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es tema a tratar en la presente obra, por lo que durante el transcurso de la investigación de la misma ampliaremos sobre los aspectos más sobresalientes.

CAPITULO II

FORMA DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

FEDERAL.

2.1. FORMA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

A) CENTRALIZACION.

Pocos países contemplan un desarrollo tan amplio de la Administración Pública Federal como el que ha tenido México, durante los últimos setenta años.

De acuerdo con el artículo 1º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, integran la organización administrativa centralizada federal: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

Como lo prevé el artículo 26 de la citada Ley las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo serán los siguientes:

1.- Secretaría de Gobernación;

- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- 3.- Secretaría de la Defensa Nacional;
- 4.- Secretaría de Marina;
- 5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- 6.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
- 7.- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;
- 8.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- 9.- Secretaría de Educación Pública;
- 10.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- 11.- Secretaria de Salud;
- 12.- Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
- 13.- Secretaría de la Reforma Agraria;
- 14.- Secretaria de Turismo;

- 15.- Secretaría de Pesca;
- 16.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- 17.- Secretaría de Desarrollo Social; y
- 18.- Departamento del Distrito Federal.

Miguel Acosta Romero, define a la centralización como "una forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución".⁽²⁴⁾

Por su parte Andrés Serra Rojas, define a la centralización administrativa como "el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinadora y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas".⁽²⁵⁾

(24) ACOSTA Romero, Miguel, *"Teoría General del Derecho Administrativo"*, Editorial Porrúa, México 1984, Pág. 69.

(25) SERRA Rojas, Andrés. *"Derecho Administrativo"*, Tomo I, Editorial Porrúa, México 1988, Pág. 509.

Asimismo, dá otro concepto estableciendo que la centralización "es un régimen administrativo, un sistema de organización de la administración, que coordina y vincula a los demás órganos públicos".⁽²⁶⁾

La centralización administrativa implica la unidad de mando y ésta se dá a través de una relación jerárquica que une a los órganos administrativos de diversas categorías y los subordina a la autoridad central, que es el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, tomar para sí el gobierno central toda la autoridad, concentrándose en una sola persona.

B) LA DESCENTRALIZACION O ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

Sobre este tema, Gabino Fraga nos comenta que "la descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central".⁽²⁷⁾

El Maestro Serra Rojas, nos dice que "la descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella

⁽²⁶⁾ *Idem.*

⁽²⁷⁾ FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1989, Pág. 165.

que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa".⁽²⁸⁾

Por su parte Acosta Romero Miguel en su concepto dice que "la descentralización es la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales, una serie de responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestales y de planificación".⁽²⁹⁾

La descentralización, consideramos es la creación por Ley o por Decreto de organismos con personalidad jurídica y patrimonio propios; entes públicos que deberán realizar actividades como son la prestación de un servicio público o social para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. A través de esta forma de organización administrativa parte de la autoridad que anteriormente ejercía el gobierno supremo del Estado la transfiere a diversas corporaciones.

(28) SERRA Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, Tomo I, México 1968, Pág. 622.

(29) ACOSTA Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1986, Pág. 251.

C) LA DESCONCENTRACION.

Para Gabino Fraga: "consiste en la delegación de facultades de autoridad que hace el titular de una Dependencia en favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente".⁽³⁰⁾

Por su parte Andrés Serra Rojas nos dice que: "La desconcentración se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que nos alejan de la propia administración".⁽³¹⁾

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 17, contempla la figura de la desconcentración administrativa, declarando que:

"Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones aplicables".

"Las características de los órganos desconcentrados, son las siguientes:

(30) FRAGA, Gabino, *Ob. Cit.*, Pág. 165.

(31) SERRA Rojas, Andrés, *Ob. Cit.*, Pág. 498.

FALTA

PAGINA

35

FALTA

PAGINA

36

Consideramos que el empleado público conforme a la definición que antecede, es aquella persona que realiza actividades materiales o técnicas, como por ejemplo la secretaria o el profesionista al que se le encomienda el dictamen de un asunto pero que la resolución no le es atribuida, por lo que no cuenta con facultades de representación, decisión y mando.

B) FUNCIONARIO PUBLICO.

"El **funcionario público** es un servidor del Estado, designado por disposición de la Ley para ocupar grados superiores dentro de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando".⁽³⁵⁾

"Cabe establecer que funcionario público es toda persona que de manera permanente y regular mantiene una relación de servicios con el Estado".⁽³⁶⁾

Gaztón Jeze, señala que "el funcionario público es el individuo investido de un empleo o función permanente y que colabora en el funcionamiento de un servicio público".⁽³⁷⁾

(35) *Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II. Ob. Cit., Pág. 1500.*

(36) *DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. "El Derecho Disciplinario de la Función Pública", Instituto Nacional de Administración Pública, México 1989, Pág. 18.*

(37) *Citado por OLIVERA Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1972, Pág. 332.*

Sin embargo para Rafael Bielsa, "el funcionario público constituye un encargo especial o una delegación transmitida por la Ley".⁽³⁸⁾

Resulta pertinente señalar que de los conceptos descritos funcionario público se resume a toda persona que desempeña una función o servicio para el Estado.

C) ALTOS FUNCIONARIOS.

Anterior a la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, clasificaba a las personas que servían al Estado en empleados públicos, funcionarios y altos funcionarios, con el transcurso del tiempo se fue actualizando dicha clasificación y actualmente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos solamente se refiere a servidores públicos y dejó de hacer la clasificación antes descrita.

Nuestra Constitución Federal también consideraba como altos funcionarios a el Presidente de la República, Secretarios de Estado, Procuradores, Gobernadores, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Diputados Locales y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, actualmente utiliza la denominación de servidores públicos, indistintamente.

⁽³⁸⁾ Citado por MARTINEZ Morales, Rafael, *Ob. Cit.*, Pág. 341.

D) BUROCRATAS.

Etimológicamente burocracia proviene del francés bureaucratie y éste de bureau, oficina, escritorio y del griego kratos, poder; se entiende pues, la burocracia como la influencia o poder tras el escritorio de los empleados públicos.

Sin embargo el término **burócratas** ha tomado una acepción despectiva, a tal grado que se les ha calificado como aquellos trabajadores al servicio del Estado que se encuentran siempre detrás de un escritorio, recibiendo salarios, bonos, premios y siendo su única labor presentarse a la oficina, leer periódico y tomar café.

En conclusión se ha tratado o pretendido diferenciar las calidades de empleado público, funcionario público, altos funcionarios y burócratas, siendo estas características tales como :

- 1) Las funciones o el trabajo que desempeñan unos y otros,
- 2) Duración en el empleo,
- 3) La forma de su retribución,
- 4) La permanencia en sus funciones,
- 5) Designación por nombramiento y

6) El Tipo de ordenamiento que regula su actuación.

1) **Las funciones o el trabajo que desempeñan cada uno de ellos** son distintas porque siempre tiene que haber empleados sólo ejecutores, y empleados que tengan atribuciones de ordenar y de decidir, lo que consideramos no es suficiente para diferenciarlos, ya que existe una relación jerárquica en donde siempre habrá alguien que ordene y alguien que obedezca, pero cada uno tiene su importancia.

2) **Respecto a la duración en el empleo, cargo o comisión** tampoco puede ser una característica que los distinga, ya que pueden haber funcionarios que tengan igual o mayor tiempo en el servicio.

3) **En relación a la percepción salarial** no es posible hacer alguna distinción entre unos y otros conceptos, toda vez que a todo trabajo que sea llevado a cabo por cualquier persona corresponde una justa retribución, por lo que tanto empleado, funcionario, altos funcionarios y burócratas deberán ser retribuidos económicamente por los servicios que presten a la Administración Pública Federal.

4) **En lo concerniente a la permanencia en el cargo**, observamos que tampoco puede existir diferencia alguna, toda vez que su estabilidad en el empleo, cargo o comisión no es función al cargo que jerárquicamente se desempeñe, sino la decisión de la persona que presta los servicios al Estado, así como el incumplimiento en su cargo en donde se tenga que considerar que es motivo de

terminación a dicha colaboración, no dependiendo del tipo de nombramiento del personal (base o confianza).

5) **Por lo que hace a la designación por nombramiento** observamos que si bien es cierto habrá algunos empleados públicos que efectivamente son designados por un servidor público como por ejemplo el Presidente de la República Mexicana, que elige a sus colaboradores de mayor confianza dentro de la Administración Pública Federal (gabinete) tales como los Secretarios de Estado, Procuradores, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules, entre otros; pero también lo es que dichos servidores tienen que cubrir ciertos requisitos como cualquier persona que preste sus servicios al Estado.

6) **En razón al ordenamiento que regula su actuación** tampoco es suficiente para hacer distinto un concepto de otro, ya que no existe un ordenamiento legal que únicamente regule las actividades de los empleados, funcionarios, altos funcionarios y burócratas, ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley especial o Reglamento alguno.

E) SERVIDOR PUBLICO.

Se identifica como servidor público a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule toda vez que las relaciones y responsabilidades a que se refiere son ajenas a las del Derecho Laboral.

Así pues, tenemos que en el Título Cuarto de las responsabilidades de los servidores públicos, en los términos del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

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

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

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

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

Por su parte el artículo 212 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal lo define como:

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

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

Por lo que hace a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su precepto 2º establece que: "Son sujetos de esta Ley. los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Del análisis del texto Constitucional, el legislador atendiendo al principio de igualdad ante la Ley, pretende abarcar con la denominación de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada, órganos desconcentrados y organismos públicos descentralizados, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo.

Tomando en consideración los conceptos de servidor público que prevén nuestras Legislaciones, con estos se quiso abarcar en sentido amplio a toda persona que presta sus servicios al Estado, aunque tuvo que ser necesario que dentro de la definición Constitucional incluyera las denominaciones de funcionarios y empleados públicos porque con ello se refiere tanto a empleados públicos, burócratas y altos funcionarios.

Independientemente de lo anterior, servidor público consideramos es la denominación ad hoc que asignó el legislador para diferenciar a las personas físicas que prestan sus servicios en favor del Estado y las personas físicas que prestan sus servicios a otras personas físicas o morales, siendo dicho concepto el que nuestra Legislación Mexicana regula.

En conclusión estimamos que el término de servidor público, es afortunado aunque con esa denominación en parte se confunde, en virtud a que sólo podrían tener ese carácter los empleados que presten servicios al público, pero la realidad es que con esta denominación, siendo uniforme se incluye a todos los trabajadores al servicio del Estado, no haciendo distinción alguna en razón a la Dependencia o Entidad en la que trabajen, además de que no importa la naturaleza o función que desempeñen en la Administración Pública Paraestatal, ya que a todos ellos se les denomina servidores públicos.

CAPITULO III

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES

DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

3.1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, durante su campaña electoral para la Presidencia de la República, prometió a los ciudadanos introducir nuevas reformas sobre la prevención; detención y corrección o, en su caso, sancionar a tan reiteradas conductas inmorales en el servicio público que resultaban reprobables, por parte de servidores públicos

Siendo el compromiso inicial del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en su toma de posesión durante su encargo como representante del Ejecutivo Federal combatir la corrupción de servidores públicos.

Su preocupación al fenómeno de la corrupción, se tradujo a instrumentar reformas legislativas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así pues, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, se reforma el Título Cuarto Constitucional que comprende del artículo 108 al 114 (siete artículos), de nuestra Carta Magna, empezando por cambiar el encabezado del título para sustituir el anterior "De las

Responsabilidades de los Funcionarios Públicos" por el "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", diferenciando en este Título los tipos de responsabilidades en los que pueden incurrir los servidores públicos.

Asimismo, la reforma al citado Título Cuarto, trae como consecuencia la creación de una nueva Ley de la materia, bajo el nombre de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que aprobada por el Congreso de la Unión vino a modificar al marco de las responsabilidades en la Administración Pública y más aún a la dignificación de los servidores públicos.

A) PROMULGACION DE LA LEY DISCIPLINARIA EN EL GOBIERNO DEL LICENCIADO BENITO JUAREZ.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene como antecedentes la Ley del Licenciado Benito Juárez del 3 de noviembre de 1870 denominada **Ley de Responsabilidades Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación**, primera Ley que se expide en México en materia de responsabilidad de los servidores del Estado, estableciendo entre otras cosas lo siguiente:

Los delitos oficiales de los altos funcionarios determinando las sanciones correspondientes, advirtió la posibilidad de que se le impute al funcionario además de un delito oficial un delito común; estableció los principios del juicio político y del juicio de procedencia.

B) PROMULGACION DE LA LEY DISCIPLINARIA EN EL GOBIERNO DEL GENERAL PORFIRIO DIAZ.

La Ley del General Porfirio Díaz del 6 de junio de 1896, denominada **Ley de Responsabilidades y Fuero Constitucional de Altos Funcionarios Federales**, este ordenamiento estableció fundamentalmente las bases procedimentales de las responsabilidades de los funcionarios públicos previendo lo siguiente:

Estableció a quienes debía refutarse como altos funcionarios haciéndolos responsables de los delitos comunes y de los ilícitos, faltas u omisiones oficiales en que incurran; asimismo reglamentó los procedimientos a seguir en los casos de que se trata; previó el juicio político por deficiencias o irregularidades que constitúan incumplimiento a sus funciones públicas, determinando como jurado de acusación a la Cámara de Diputados y como jurado de sentencia a la de Senadores; determinó los actos por los cuales sólo pueden ser acusados el Presidente de la República y los Gobernadores.

C) PROMULGACION DE LA LEY DISCIPLINARIA EN EL GOBIERNO DEL GENERAL LAZARO CARDENAS.

La Ley del General Lázaro Cárdenas del 21 de febrero de 1940, **Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados**,

primera Ley que reglamentó lo dispuesto en materia de responsabilidad de los servidores del Estado, estableciendo entre otras cosas lo siguiente:

Estableció como sujetos de la Ley a los funcionarios y empleados de la Federación en el Distrito y Territorios Federales.

Señaló expresamente la inexistencia del fuero e inmunidad en demandas del orden civil para los funcionarios públicos.

Dispuso que el Presidente de la República, sólo puede ser acusado durante el período de su encargo y un año después.

Mencionó el tipo de delitos imputables a los altos funcionarios como: ataques a la Instituciones Democráticas; a la forma de Gobierno republicano representativo y federal; a la libertad de sufragio; usurpación de atribuciones; violación de garantías individuales e infracción a la Constitución o Leyes Federales.

Estableció como sanciones, por la comisión de delitos oficiales la destitución del cargo o la inhabilitación de cinco a diez años.

Estableció los procedimientos para los altos funcionarios de acuerdo a la naturaleza de los delitos, el juicio político y el juicio de procedencia.

Precisó la obligación de declarar los bienes en un plazo de 60 días después de tomar posesión del cargo y dentro de los 30 días siguientes al término del mismo.

Estableció la obligación de todo funcionario o empleado de hacer ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal una manifestación de sus bienes, tanto al tomar posesión del cargo como al término de éste.

Dispuso que en demandas del orden civil funcionarios públicos no gozarían de fuero constitucional.

Precisó el derecho de la Federación y de los particulares para exigir al funcionario la reparación del daño y la responsabilidad pecuniaria.

D) PROMULGACION DE LA LEY DISCIPLINARIA EN EL GOBIERNO DEL LICENCIADO JOSE LOPEZ PORTILLO.

La Ley del Licenciado José López Portillo del 1o. de enero de 1980, **Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados**, segunda Ley que reglamenta en materia de responsabilidades de los funcionarios del Estado, siendo algunas de las disposiciones más relevantes las siguientes:

Estableció que 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 cometieran durante su encargo y con motivo del mismo.

Dispuso que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo solo podía ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Consideró como delitos oficiales a los actos y omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación y del Distrito Federal cometidos durante su encargo o con motivo del mismo que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Las faltas oficiales las define como infracciones que afectaban de manera leve los intereses públicos y el buen despacho y que no trascendiera el funcionamiento de las Instituciones y del Gobierno.

E) PROMULGACION DE LA LEY DISCIPLINARIA EN VIGOR EN EL GOBIERNO DEL LICENCIADO MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.

La ley del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, tal como lo recomienda el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión aprobó la denominada **LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**, que fue

publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, Ley reglamentaria a las nuevas bases Constitucionales del Título Cuarto, la cual entró en vigor el día 1o. de enero de 1983, y que hasta la fecha sigue vigente (1993), con dos reformas la del 11 de enero de 1991 y la del 21 de julio de 1992.

3.2. CREACION DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

Las reformas al Título Cuarto Constitucional, además de traer como consecuencia la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también fue necesario reformar y adicionar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para la creación de una Secretaría de Estado denominada Secretaría de la Contraloría General de la Federación reforma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982 y entró en vigor a partir del 1o. de enero de 1983, adicionando a la Ley en comento el artículo 32 Bis, que para los efectos de este trabajo, las más importantes son las señaladas en sus fracciones IV, XII, XVI, XVII y XVIII que en párrafos siguientes se transcribirán.

El Doctor Agustín Herrera Pérez, señala que la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue adecuada y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación también lo fue, "sólo que el nombre que se le dió a dicha Secretaría de Estado no es muy afortunado, ya que sólo tiene facultades para intervenir dentro del Poder Ejecutivo, ni siquiera dentro de los otros dos Poderes y mucho menos puede intervenir en las Entidades Federativas

que son las que integran a la Federación por lo que considera debería llamarse **Secretaría de la Contraloría General de la Administración Pública Federal**".⁽³⁹⁾

Por lo que hace alusión el Doctor Herrera Pérez, que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación sólo tiene facultades para intervenir dentro del Poder Ejecutivo, ni siquiera dentro de los otros dos Poderes, no compartimos su punto de vista, ya que del contenido de la fracción I del artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que: "Artículo 32 Bis.- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos".

Consideramos que dentro de esta hipótesis al hablar de gasto público federal comprende única y exclusivamente al Erario Federal incluyendo los Poderes Legislativos y Judicial, ya que también a sus Dependencias se les otorga ejercicio presupuestal cada año y este debe ser coordinado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Ahora bien, por lo que hace a que la mencionada Dependencia del Ejecutivo Federal no tiene facultades para intervenir en las Entidades Federativas que son las que integran la Federación, no especificó a que tipo de facultades se refiere, más sin embargo, entendemos que las partes que integran la Federación

⁽³⁹⁾ *HERRERA Pérez, Agustín, Ob. Cit., Pág. 135.*

son los 31 Estados y un Distrito Federal, desde el punto de vista territorial la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene injerencia en la Federación, ya que cada Entidad Federativa cuenta con un órgano desconcentrado dependiente de la propia Secretaría de Estado.

En consecuencia, jurisdiccionalmente la Secretaría de la Contraloría General de la Federación conforme a lo previsto en los artículos 5º, fracción XIII y 16 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de enero de 1989, que establece lo siguiente:

"Artículo 5º.- El Secretario tendrá las siguientes funciones no delegables:

Fracción XIII.- Autorizar con su firma los convenios que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación celebre con otras Dependencias o Entidades del Sector Público, así como convenios o contratos que celebre con otras Entidades, Gobiernos Estatales y Municipales".

"Artículo 16.- La Dirección General de Operación Regional dependiente de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tendrá las siguientes atribuciones:

Fracción I.- Verificar y evaluar la aplicación de fondos federales en programas de inversión coordinados con Estados y Municipios, a cuyo efecto podrá auxiliarse de los servicios técnicos que en esta materia prestan personas físicas o morales independientes, realizando la designación respectiva, así como controlando y evaluando su actuación".

De la transcripción de los mencionados artículos, se desprende la facultad que tiene dicha Dependencia para intervenir de una u otra manera en los convenios, contratos y aplicación de fondos de los Gobiernos Federal y Estatal y más aún todavía el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos le otorga facultades de intervenir en los Municipios, probablemente no sea una atribución amplísima que se le haya conferido, pero también lo es, que el Doctor Herrera Pérez no especificó en su comentario a que tipo de facultades se refería.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, creada con fines de reestructurar las instancias de control para el manejo eficaz y honesto de los recursos económicos de la Nación; se le otorgaron facultades y atribuciones, en el orden de control de carácter normativo, de vigilancia, de evaluación y de índole disciplinaria en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

"Esta Secretaría de Estado, recogió las experiencias del funcionamiento que se había pretendido llevar a cabo bajo el **Departamento de la Contraloría de la Federación** que fungió de 1917 a diciembre de 1932".⁽⁴⁰⁾

Departamento encargado de llevar a cabo las mismas funciones que las que ahora lleva a cabo la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Con decreto de fecha 22 de diciembre de 1932, se suprimió al Departamento de Contraloría observándose que la Secretaría de Hacienda y

(40) LANZ Cárdenas, José Trinidad. *"La Contraloría y el Control Interno en México, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1987, Pág. 195.*

Crédito Público, se mantuvo como órgano único de control durante un período de 14 años (hasta 1947), sin embargo el número de las Entidades Paraestatales iba ascendiendo, por lo que se privó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de ciertas facultades de control y fueron conferidas a dos Secretarías más, la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, creándose una nueva Secretaría denominada Secretaría de la Presidencia quien también asumió el carácter de órgano central, configurándose así tres Dependencias con funciones afines, que operaron hasta 1976.

En 1977, durante la administración del Presidente de la República José López Portillo, concentró a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto las facultades que habían pertenecido a las desaparecidas Secretarías, mismas que la situaron en un primer plano, respecto a las demás Dependencias de Poder Ejecutivo Federal.

En este orden de ideas, nuevamente retomando los fines para los cuales fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado es para sistematizar y robustecer diversas facultades de fiscalización, control, y evaluación de la Administración Pública Federal.

El citado artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las facultades específicas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, siendo éstas las siguientes:

"Artículo 32 Bis.- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II.- Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las Dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control;

III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal;

IV.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las Dependencias y Entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V.- Comprobar el cumplimiento, por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal;

VI.- Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal;

VII.- Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII.- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X.- Designar a los auditores externos de las Entidades y normar y controlar su actividad;

XI.- Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y administración de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII.- Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las Dependencias y Entidades. Tanto en este caso, como en las de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;

XIII.- Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV.- Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones;

XV.- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos;

XVI.- Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan;

XVII.- Conocer e investigar actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir

responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII.- Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar; y

XIX.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos".

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación constituye el órgano central de control de la Administración Pública Federal, siendo uno de los motivos más importantes para su creación que el Ejecutivo Federal contará con un instrumento eficaz que vigilará, supervisará, evaluará y controlará la corrupción dentro de la Administración Pública Federal.

3.3. CONTRALORIAS INTERNAS.

A) CABEZAS DE SECTOR.

Las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, así como todas las Dependencias que integran la Administración Pública Federal, cuentan con sus propias Contralorías Internas porque a ellas como cabezas de sector la Secretaría de la Contraloría General de la Federación les ha dado facultades de órganos de vigilancia, toda vez que esta Secretaría de Estado en función a lo

previsto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene facultades para vigilar y controlar a la Administración Pública Federal.

Las Contralorías cabezas de sector realizarán sus funciones de acuerdo con las disposiciones y lineamientos que expide la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pero uno de sus objetivos genéricos en concordancia con los de la mencionada Dependencia del Ejecutivo Federal, será el prevenir y combatir la corrupción de servidores públicos, cuya competencia es su propio sector, en donde se recibirán las denuncias y quejas en contra de los servidores públicos, por incumplimiento a sus deberes que como tales tienen encomendados.

B) ORGANOS DE CONTROL INTERNO.

Sin embargo, también los organismos públicos descentralizados o Entidades Paraestatales cuentan con sus propios órganos de control interno, mismos que dependen directamente del titular de la Entidad y que están facultados para vigilar un adecuado apego a las leyes y normas internas en vigor a que están sujetos los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, con el propósito de exigir a los mismos el cumplimiento de las obligaciones encomendadas.

Asimismo, están facultados para practicar las investigaciones y/o auditorías que consideren necesarias, dentro de su sector, con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, integrando los expedientes respectivos de cada indagatoria de que se trata y turnándolos a las Contralorías Internas coordinadoras o cabezas de sector, para que éstas conforme a sus atribuciones y

lineamientos que expide la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, procedan a substanciar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, y en su caso, se apliquen las sanciones correspondientes de conformidad a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En conclusión, los objetivos genéricos tanto de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y cada una de las Contralorías y órganos internos de control son el prevenir y combatir la corrupción de los servidores públicos.

CAPTULO IV

TIPOS DE RESPONSABILIDADES A LAS QUE SE PUEDEN

HACER ACREEDORES LOS SERVIDORES PUBLICOS

4.1. QUE ES RESPONSABILIDAD.

Proviene de respondere que significa, prometer, merecer, pagar. En sentido restringido responsable que proviene de responsum, significa el obligado a responder de algo o de alguien.

"Responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia. Conforme a esta idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según establezcan las leyes".⁽⁴¹⁾

"De acuerdo a la doctrina existen dos formas de responsabilidad:

1) La responsabilidad por culpa: que es aplicar al individuo considerado responsable, sanciones por la comisión de un hecho ilícito, y

⁽⁴¹⁾ MARTINEZ Morales, Rafael, Ob. Cit., Pág. 389.

2) La responsabilidad objetiva: no le importa la culpa del autor, basta que el hecho se realice para que se le aplique la sanción".⁽⁴²⁾

Consideramos que no debe existir tipos de responsabilidad, ya que lo que importa no es si el servidor público responsable tuvo o no la intención de cometer hechos ilícitos que lo considerarán como responsable, pues independientemente de la intención o no, se dió el resultado, con esto tampoco se debe entender que es aceptable el segundo tipo de responsabilidad que es la objetiva, ya que desde nuestro punto de vista, únicamente existe una responsabilidad, considerada como sinónimo de compromiso, obligación o deber y que, a su vez cualquier falta cometida por un servidor público, sin importar la forma que utilizó para cometerla durante el desempeño de sus funciones como tal, sólo será responsable ya sea administrativamente, civil, política y/o penalmente.

En conclusión, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: política, penal, civil y administrativa, la penal y civil reguladas por las leyes de la materia correspondiente, en cambio la política y administrativa reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

⁽⁴²⁾ *Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, México 1991, Pág. 2886.*

4.2. TIPOS DE RESPONSABILIDADES.

A) RESPONSABILIDADES EN MATERIA POLITICA.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Cuarto correspondiente a la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, en lo relativo al juicio político la fracción I del artículo 109 del citado ordenamiento jurídico nos remite al precepto 110 para especificar a que servidores públicos les son aplicables el citado juicio, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política conforme al mencionado artículo 110 serán:

"Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos, los Representantes de 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, Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia

Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las Leyes Federales que de ella emanen, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales".

De la transcripción de este artículo notamos que no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad, ni serían acreedores a las sanciones que el mismo precepto legal prevé siendo estas la destitución del servidor público y su inhabilitación de uno a veinte años para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

"El procedimiento llamado juicio político no corresponde a represalias políticas, si no que se trata de exigir responsabilidad política y sancionar su violación".⁽⁴³⁾

Por otra parte el Licenciado Riva Palacio define al juicio político como "el proceso que encargado a un órgano definido determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad como tal y que por lo tanto debe dejar de serlo".⁽⁴⁴⁾

Prueba del propósito del Gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado a evitar la corrupción de servidores públicos, somete al legislador el

(43) RIVA Palacio, Antonio. "Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades", Instituto Nacional de Administración Pública, México 1984, Pág. 82.

(44) *Ibid.*, Pág. 83.

proyecto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en ella regula el procedimiento que debe instrumentarse para los efectos del juicio político, estableciendo en su artículo 7º. lo siguiente:

"Artículo 7º.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentalmente y de su buen despacho:

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- Usurpación de atribuciones;

VI.- 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;

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 determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas".

Resulta improcedente señalar que el juicio político no procede contra el Presidente de la República, ya que éste sólo puede ser acusado durante el tiempo de su encargo por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

El Capítulo II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala el procedimiento relativo al juicio político, en el que se concede a cualquier ciudadano presentar denuncia con elementos probatorios previstas en el citado dispositivo 7º. de la Ley de referencia en contra de servidores públicos a que alude el artículo 110 Constitucional y 5º. de la Ley invocada.

La denuncia deberá estar apoyada con pruebas documentales suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad política del denunciado.

Las denuncias presentadas ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados tendrán que ser ratificadas a los tres días naturales siguientes a su presentación, y las denuncias anónimas no producirán ningún efecto, tal y como lo contempla el artículo 9º.(tercer párrafo) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Entratándose de denuncias anónimas, acompañadas de pruebas documentales, al respecto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no prevé nada al respecto, únicamente que las normas no producirán ningún efecto, sin embargo consideramos que si a la denuncia anónima se anexan pruebas documentales en las que se presume la responsabilidad política del

denunciado cabría lugar a dar trámite a la misma, aunque de conformidad a lo previsto en el artículo 32 de la citada Ley, que establece que en ningún caso podrá dispensarse un trámite de lo establecido en el Capítulo Segundo que regula el juicio político, no habría la posibilidad de practicar las diligencias correspondientes sin contraparte o denunciante.

El juicio político sólo podrá iniciarse 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 juicio político se desahoga ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados está considerada como órgano de acusación y la Cámara de Senadores funge como jurado de sentencia. La Cámara de Diputados a través de su sección instructora practica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, otorgando al inculcado un plazo de siete días para que presente su defensa, asimismo, la citada sección abrirá un período para desahogo de pruebas de treinta días naturales prorrogables.

Al término de la instrucción del procedimiento formularán sus alegatos tanto el denunciante como el servidor público presunto responsable, una vez entregados los alegatos y se desprenda la inocencia del encausado o su probable responsabilidad, la sección instructora terminará proponiendo que no ha lugar a proceder en contra del servidor público denunciado.

Sin embargo si se desprende la responsabilidad del servidor público la sección instructora, entregará los alegatos presentados por las partes en el juicio y conclusiones que emita la misma a los secretarios de la Cámara de Diputados, dando ellos un plazo de tres días naturales para que tanto el servidor público denunciado como el denunciante puedan hacer uso de la palabra y así expresar lo que a su interés convenga.

Al erigirse la Cámara de Diputados en órgano acusatorio ésta designará otra comisión de tres Diputados para que sostengan, la acusación ante el Senado. Por otra parte el Senado designará una comisión de la Cámara de Diputados para que el acusado presente sus alegatos en un plazo de cinco días naturales.

Transcurrido el plazo, de que se trata, la comisión de enjuiciamiento elaborará conclusiones donde se propondrá la sanción correspondiente. Entregadas las conclusiones al senado éste se erigirá en jurado de sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de las mismas y se llevará a cabo una audiencia final en la cual se dará a conocer el fallo definitivo.

La finalidad del juicio político no es exhibir la imagen de un servidor público con el propósito de satisfacer la opinión pública, si no con el firme y decidido propósito de que la sociedad mexicana tenga conocimiento que se procura un buen Gobierno, para el pueblo de México.

B) RESPONSABILIDAD EN MATERIA PENAL.

La fracción II del artículo 109 Constitucional establece las causas por las que los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad de carácter penal al establecer que: "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal", por lo que en los artículos Décimo y Décimo Primero del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, que comprende de los artículos 212 al 227, se establecen doce figuras delictivas en que pueden incurrir los servidores públicos, las cuales consisten en:

- 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) Peculado;

11) Enriquecimiento ilícito; y

12) Ejercicio indebido del propio derecho.

1) Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público , el servidor público que ejerza las funciones de su empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales.

2) Comete el delito de abuso de autoridad, los servidores públicos que para impedir la ejecución de una Ley, Decreto, Reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública, o la emplee con ese objeto.

3) Comete el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento e impedir su ejecución.

4) Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades, el servidor público que indebidamente otorgue concesiones de prestación de servicio

público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación, otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico.

5) Comete el delito de concusión, el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

6) Comete el delito de intimidación, el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

7) Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones, el servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público.

8) Comete el delito de tráfico de influencia, el servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de

negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión.

9) Comete el delito de cohecho; el servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otra, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones.

10) Comete el delito de peculado, todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.

11) Comete el delito de enriquecimiento ilícito, el servidor público que con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

12) Comete el delito de ejercicio indebido del propio derecho, el servidor público que para hacer efectivo un derecho o pretendido derecho que deba ejercitar, empleare violencia.

Independientemente de los delitos que el Código Penal agrupa en sus Títulos Décimo y Décimo Primero como "delitos cometidos por servidores públicos" y "delitos cometidos contra la administración de justicia", respectivamente, el Maestro Rafael Martínez Morales, considera que "los servidores públicos pueden incurrir en los siguientes delitos dada su naturaleza:

- 1) Traición a la patria;
- 2) Espionaje;
- 3) Sabotaje;
- 4) Violación de inmunidad y de neutralidad;
- 5) Evasión de presos;
- 6) Violación de correspondencia;
- 7) Ultraje a las insignias nacionales;
- 8) Revelación de secretos;
- 9) Falsificación de documentos en general;
- 10) Variación del nombre o del domicilio;

11) Uso indebido de condecoraciones, uniformes, jerarquías, grados, divisas, insignias y siglas;

12) Contra el consumo y la riqueza nacionales;

13) Violaciones de garantías constitucionales; y

14) Fraude⁽⁴⁵⁾

1) Comete el delito de traición a la patria, el mexicano que realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero.

2) Comete el delito de espionaje, el extranjero que en tiempo de paz, con objeto de guiar a una posible invasión del Territorio Nacional o de alterar la paz interior, tenga relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le dé instrucciones, información o consejos.

3) Comete el delito de sabotaje, el que dañe, destruya o ilícitamente entorpezca vías de comunicación, servicios públicos, funciones de las Dependencias del Estado, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal o sus instalaciones: plantas siderúrgicas, eléctricas o de las industrias básicas, centros de producción o distribución de artículos de consumo

(45) MARTINEZ Morales, Rafael, Ob. Cit., Pág. 392.

necesario, de armas, municiones o implementos bélicos con el fin de trastornar la vida económica del país o afectar su capacidad de defensa.

4) Comete el delito de violación de inmunidad y de neutralidad la persona que viole de cualquier inmunidad diplomática, real o personal, de un soberano extranjero, o del representante de otra nación, sea que residan en la República o que estén de paso a ella; así como la violación de los deberes de neutralidad que corresponden a la Nación Mexicana, cuando se hagan conscientemente.

5) Comete el delito de evasión de presos, al que favoreciere la evasión de algún detenido, procesado o condenado.

6) Comete el delito de violación de correspondencia, al que abra indebidamente una comunicación escrita que no esté dirigida a él.

7) Comete el delito de ultraje a las insignias nacionales, al que ultraje el escudo de la República o el pabellón nacional ya sea de palabra o de obra.

8) Comete el delito de revelación de secretos, al que sin justa causa, con perjuicio de alguien y sin consentimiento del que pueda resultar perjudicado revele algún secreto o comunicación reservada que conoce o ha recibido con motivo de su empleo, cargo o puesto.

9) Comete el delito de falsificación de documentos en general, la persona que ponga una firma o rúbrica falsa, aunque sea imaginaria, o alterando una

verdadera, altere el contexto de un documento verdadero después de concluido y firmado.

10) Comete el delito de variación del nombre o del domicilio, al que oculte su nombre o apellido y tome otro imaginario o el de otra persona, al declarar ante la autoridad judicial; el funcionario o empleado público que, en los actos propios de su cargo atribuya a una persona título o nombre a sabiendas de que no le pertenece.

11) Comete el delito de uso indebido de condecoraciones, uniformes, jerarquías, grados, divisas, insignias y siglas, al que las usare sin que tenga derecho.

12) Comete el delito contra el consumo y la riqueza nacionales, las personas que realizan actos u omisiones que afectan gravemente al consumo nacional; acaparen, oculten materias primas necesarias para la venta, con el objeto de obtener una alza de precios o afectar el abasto a los consumidores.

13) Comete el delito de violación de garantías constitucionales, al que obligue a otro a prestarle trabajos o servicios personales sin la retribución debida, ya sea empleando violencia física o moral o valiéndose del engaño, de la intimidación o de cualquier otro medio.

14) Comete el delito de fraude, el que engañando a uno o aprovechándose del error en que éste se halla se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido.

Se estima que si bien es cierto que los delitos citados anteriormente los puede cometer un servidor público siendo estos los más comunes que se cometen dentro de la Administración Pública Federal, también lo es que los servidores públicos pueden cometer otro tipo de delitos aunque no muy eventuales y que tampoco se encuentran previstos en los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal, pues la voluntad del legislador fue el de tratar de definir delitos específicos que únicamente cometen servidores públicos, aunque el artículo 212 del citado ordenamiento jurídico dispone en su parte final que: "Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trata, a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este Título (Décimo) o el subsecuente (Décimo Primero)", cuyas figuras delictivas quedaron descritas anteriormente.

Así pues, como en la hipótesis de los artículos Décimo y Décimo Primero pueden incurrir en ilícitos personas que no tengan el carácter de servidores públicos, también en los delitos previstos por el Código Penal pueden directamente cometerlos o participar servidores públicos.

La responsabilidad penal nace exclusivamente para quien ha cometido el delito, no trasciende a otras personas, por ello la muerte de un servidor público delincuente extingue la acción penal y la pena impuesta.

Las penas a las que se pueden hacer acreedores los servidores públicos responsables son las de privación a la libertad; sanción económica; destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes muebles e inmuebles cuya legal procedencia no logre acreditar el responsable.

"La Constitución y el Código Penal conceptúan que nadie quien trabaje para el Estado escapará a una responsabilidad penal, esto es, sólo recae sobre personas (servidores públicos) a quienes incumben deberes especiales, por la posición en que se hallan dentro de la Administración".⁽⁴⁶⁾

En materia penal existe un privilegio, del cual gozan ciertos servidores públicos, anteriormente denominado **fuero constitucional**, hoy conocido como **protección constitucional**, y el privar al servidor público de esa protección constitucional se le denominaba **desafuero** hoy **declaración de procedencia**, de acuerdo con lo establecido por el artículo 111 Constitucional.

Sin embargo, aunque sean distintos los conceptos el significado y alcance jurídico sigue siendo exactamente el mismo, así pues, el citado artículo establece la prerrogativa de inmunidad procesal para determinados servidores públicos que el mismo precepto señala y que consiste en que "no se podrá proceder penalmente en su contra sin que previamente la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder penalmente contra el servidor público presunto responsable.

(46) FUENTES, Alvaro. "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", Editorial Porrúa, México 1984, Pág. 13.

"Esta protección es un privilegio procesal que se otorga con el fin de proteger no a la persona, si no al ejercicio de la función pública que tienen a su cargo algunos servidores públicos de alta jerarquía, y que consisten en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputados".⁽⁴⁷⁾

Los sujetos que gozan de esta protección constitucional son: "Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos, los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal".

Asimismo, gozan de esta protección "Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, pero en este caso la declaración de procedencia deberá enviarse a la Legislatura Local correspondiente, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda".

Por lo que hace al Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores cuando cometa los delitos de traición a la patria y delitos graves de orden común, en tales casos se podrá iniciar en su contra un procedimiento semejante al juicio político,

(47) DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, "El Derecho Disciplinario de la Función Pública", Instituto Nacional de Administración Pública, México 1989, Pág. 36.

en el que seguidos los trámites procesales legales la Cámara resolverá y para ello se apegará en la legislación penal aplicable.

Por otra parte, en caso de que la Cámara de Diputados resuelva que ha lugar a proceder en contra del servidor público presunto responsable, él mismo quedará a disposición de las autoridades competentes e inmediatamente será separado de su cargo, empleo o comisión, durante la substanciación del proceso penal.

Al respecto el artículo 111 Constitucional, establece que en caso de que el inculcado sea absuelto, el servidor público podrá reasumir su función, y si por el contrario, la sentencia fuese condenatoria por el delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá al responsable la gracia del indulto.

C) RESPONSABILIDAD EN MATERIA CIVIL.

"La responsabilidad civil se da por causar a una persona daños o perjuicios, valuables monetariamente".⁽⁴⁸⁾

"La responsabilidad civil de los servidores públicos se origina siempre que la falta de éstos ha causado perjuicio a la Administración".⁽⁴⁹⁾

(48) MARTINEZ Morales, Rafael, *Ob. Cit.*, Pág. 393.

(49) SERRA Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", Tomo I, Editorial Porrúa, México 1988, Pág. 484.

"Asimismo, es considerado como el daño que causen los servidores públicos a los particulares, cuando obren en el ejercicio de sus funciones".⁽⁵⁰⁾

En conclusión la responsabilidad de naturaleza civil para con el Estado, "Es aquella en que incurren los servidores públicos, por sus actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio estimable en dinero, que afecte a la Hacienda Pública Federal, al Distrito Federal, o al Patrimonio de los organismos descentralizados, las empresa de participación estatal mayoritarias y de los Fideicomisos Públicos".⁽⁵¹⁾

" Esta responsabilidad opera, principalmente, en el sector de empleados que manejan fondos, para ellos constituye requisito indispensable, previo al desempeño de sus funciones otorgar fianza que garantice su manejo".⁽⁵²⁾

"La responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones".⁽⁵³⁾

"De los conceptos expuestos anteriormente se derivó que la responsabilidad civil se integra con los siguientes elementos:

(50) DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo", Editorial Limusa, México 1989, Pág. 152.

(51) Idem.

(52) GABINO Fraga, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1986, Pág. 141.

(53) SOBERANES Fernández, José Luis, Citado Por Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "El Derecho Disciplinario de la Función Pública", Instituto Nacional de la Administración Pública, México 1989, Pág. 41.

- a) Los sujetos;
- b) La acción u omisión;
- c) El daño; y
- d) El nexo causal".⁽⁵⁴⁾

a) Respecto a los **sujetos**, en el caso que nos ocupa la responsabilidad civil recae siempre y cuando el agente sea un servidor público y que el daño causado sea en ejercicio de sus funciones como tal, ya que si el daño se produce cuando la persona no se encuentra dentro de sus funciones sino actuando como particular, no se configura la responsabilidad civil del servidor público.

b) En relación al segundo elemento que es la **acción u omisión**, significa el realizar una conducta, en donde se desprende que el servidor público ha obrado con la intención de causar un daño, entendiéndose de una acción, pero respecto a la omisión es cuando se ha producido el daño por falta de atención o cuidado del servidor público.

c) En cuanto al **daño**, como elemento de la responsabilidad civil, "es el menoscabo que sufre una persona en su patrimonio. El daño reparable, comprende

(54) DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Ob. Cit.*, Pág. 41.

también la privación de cualquier ganancia lícita que se podría haber obtenido por el cumplimiento de la obligación".⁽⁵⁵⁾

d) Finalmente el **nexo causal**, "implica que el daño se produzca como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce".⁽⁵⁶⁾

En conclusión, "la responsabilidad civil, regida por el Código Civil, se limita a los actos ilícitos no delictuosos, ya que cuando el ilícito civil constituye al mismo tiempo un delito, será aplicable a la ley penal".⁽⁵⁷⁾

D) RESPONSABILIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

La responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por un servidor público en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad penal y civil de que antes hemos hablado.

(55) *Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Tomo III, México 1991, Pág. 2827.*

(56) *DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Ob. Cit., Pág. 121.*

(57) *BORJA Martínez, Manuel. "Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades", Instituto Nacional de Administración Pública, México 1984, Pág. 122.*

"La responsabilidad administrativa, no es más que un contexto del mundo del deber ser".⁽⁵⁸⁾

El Objeto de la responsabilidad administrativa es salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que los servidores públicos deben observar para el buen y adecuado funcionamiento del servicio público.

Las diversas causas por las cuales se puede exigir la responsabilidad administrativa están previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Su incumplimiento genera la aplicación de una sanción, previa la culminación de un procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa, por el que se determina si realmente hubo incumplimiento o no, a cargo del servidor público presunto responsable de sus obligaciones que como tal desempeña.

No teniendo la calidad de servidores públicos, no se les podrá exigir responsabilidad administrativa.

Con base en lo anteriormente expuesto, se desprende que existe un procedimiento a seguir para aplicar sanciones administrativas a servidores públicos, el cual es substanciado por las Contralorías Internas de los Sectores Correspondientes y por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

(58) DEL Val, Enrique. "Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades", Instituto Nacional de Administración Pública, México 1986, Pág. 89.

En virtud de que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos constituye el objeto fundamental de esta obra, su estudio y análisis se realizará en el Capítulo siguiente, por lo que aquí sólo dejamos enunciado un bosquejo de la responsabilidad administrativa que se produce como consecuencia de la omisión de las obligaciones de los servidores públicos que como tales deben observar.

CAPITULO V

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

5.1. QUE ES EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Para el Maestro Gabino Fraga, el procedimiento administrativo es : "El conjunto de formalidades y actos intermedios que preceden y preparan el acto administrativo".⁽⁵⁹⁾

El Profesor Serra Rojas, nos da un concepto de procedimiento administrativo en el sentido de que : "Es el cause formal de la serie de actos en que se concentra la actuación para la realización de un fin".⁽⁶⁰⁾

Los autores extranjeros López-Nieto y Mallo Francisco, coinciden en definirlo como: "El cause legal que los órganos de la administración se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos".⁽⁶¹⁾

(59) FRAGA, Gabino, *Ob. Cit.*, Págs. 254 y 255.

(60) SERRA Rojas, Andrés, *Ob. Cit.*, Pág. 266.

(61) *Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Tomo III, México 1991, Pág. 2558.*

"El procedimiento administrativo, es el conjunto sistemático de actos administrativos que tienen por finalidad la imposición de un castigo al culpable de una infracción gubernativa".⁽⁶²⁾

En conclusión el procedimiento administrativo, es la vía legal prevista para ejercitar las acciones de quienes demandan justicia ante cualquier autoridad administrativa, con la finalidad de dar una solución meramente administrativa.

Empero, por lo que hace al procedimiento administrativo al cual queremos hacer referencia para utilizarlo en el transcurso de esta obra, es al procedimiento administrativo contemplado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, un procedimiento que deviene de una Ley relativamente nueva y que por lo mismo cuenta con deficiencias.

Dicho procedimiento administrativo se inicia desde el momento en que se le notifica al servidor público presunto responsable mediante el emplazamiento todas y cada una de las irregularidades en las que ha incurrido dentro de sus funciones como tal y que, con su conducta contraviene cualesquiera de las fracciones previstas en el artículo 47 de la citada Ley, que regulan las obligaciones de los funcionarios públicos.

Haciendo nuevamente alusión a que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuenta con deficiencias, por ser una Ley de reciente

(62) BUENO Arus, Francisco, Citado Por DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. "El Derecho Disciplinario en la Función Pública", México 1990, Instituto Nacional de Administración Pública, Pág. 139.

promulgación, la misma no señala los elementos constitutivos del procedimiento administrativo, por lo que para un debido fundamento se aplican las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles en los aspectos que deja de prever la Ley aludida.

El Código Adjetivo antes invocado es aplicable en el procedimiento que regula la materia cuando esta no establece las disposiciones necesarias para instruir adecuadamente un procedimiento a un servidor público, que en caso de no desahogar legalmente sus pretensiones, lo dejaríamos en estado de indefensión, aunque relativamente en ningún artículo de la Ley de referencia, establece que en las cuestiones relativas al procedimiento administrativo de los servidores públicos no previstas por la misma, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que consideramos debería haber un artículo específico dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que estableciera lo anteriormente expuesto, ya que si bien es cierto que el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en materia administrativa en el Distrito Federal sentó jurisprudencia respecto a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en materia administrativa, no es menos cierto que solamente se refiere en materia de pruebas, y que a la letra dice:

PRUEBAS.- SI LA LEY QUE RIGE EL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NO
CONTIENE EL CAPITULO RESPECTIVO, DEBE
APLICARSE SUPLETORIAMENTE EL CODIGO
FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
APLICACION SUPLETORIA DEL CODIGO
FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.-

Cuando la Ley que rige el acto es administrativa y de carácter federal, si no contiene capítulo sobre pruebas, en este aspecto tiene aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, conforme al criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- El Código Federal de Procedimientos debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la Ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto, no puede agravar al sentenciado

Amparo en revisión No. 7538/63, Vidriera México, S. A., Marzo 9 de 1967. Unanimidad de 5 votos. Ponente: Maestro Felipe Tena Ramírez.

Amparo en revisión No. 443/76. American Cyanamid Company, 11 de noviembre de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Lievana Palma.

5.2. INICIO DEL PROCEDIMIENTO.

Como se especificó en el primer punto de este capítulo, el procedimiento administrativo o disciplinario llamado así conforme al artículo 49 de la Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; este se inicia desde el momento en que el servidor público se le notifica la instrucción del mismo en su contra en el que se le hace de su conocimiento el derecho que tiene para alegar lo que a su interés convenga y ofrezca las pruebas que en su defensa considere pertinentes.

Sin embargo para dar inicio a ese procedimiento es cuando se presenta una denuncia o queja ante alguna autoridad administrativa.

El objetivo del anterior Presidente de la República fue, acabar con la corrupción de servidores públicos, por lo que aunque dichas quejas y denuncias no estén presentadas ante la autoridad competente, las mismas se harán llegar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien es la encargada de recibirlas, respecto a actos irregulares por parte de servidores públicos y a su vez las turnará si las considera pertinentes a la Contraloría Interna cabeza de sector o coordinadora, o en su caso, para que ésta de acuerdo a su competencia inicie, en su caso, el procedimiento administrativo.

A) QUEJAS PRESENTADAS ANTE LA AUTORIDAD COMPETENTE.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala en su artículo 49 que: "En las Dependencias y Entidades de la Administración Pública se establecerán 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 las que se iniciará, en su caso,

el procedimiento disciplinario correspondiente". La mayoría de las Contralorías Internas cuentan con la unidad a que alude el citado precepto legal, denominada área de quejas y denuncias.

"Queja se utiliza para manifestar inconformidades con la actuación de servidores públicos, y por ellos asume el carácter de administrativo".⁽⁶³⁾

En dicha oficina se reciben las quejas que los ciudadanos presentan en contra de los servidores públicos, por incumplimiento a sus deberes que como tales tienen encomendados, asimismo los servidores públicos tienen la obligación de denunciar ante la Contraloría Interna de su Dependencia hechos que a su juicio consideran sea causa de responsabilidad administrativa a cargo de servidores públicos, conforme a lo previsto por el artículo 57 (primer párrafo) de la Ley de la materia aludida.

"La queja de que se trata deberá ir firmada por el quejoso, y en lo posible acompañando las pruebas relacionadas, con lo cual se iniciará una investigación previa al procedimiento administrativo de responsabilidades".⁽⁶⁴⁾

Lo anterior es jurídicamente correcto, pero además en el escrito de queja el promovente deberá estampar su firma, también anotar su domicilio particular para que la Contraloría Interna, autoridad competente lo cite en día y hora hábil para que ratifique el contenido y firma y así surta efectos legales para que se proceda a

(63) *Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Tomo III, México 1991, Pág. 2647.*

(64) *HERRERA Pérez, Agustín, Ob. Cit., Pág. 169.*

la investigación respectiva para integrar suficientes pruebas que acrediten la responsabilidad de los servidores públicos denunciados.

Por otra parte, consideramos necesario adicionar a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos lo descrito anteriormente.

El Doctor Agustín Herrera Pérez señala que, "es indispensable la firma del quejoso, en virtud de que cualquier persona por mala fe o por ignorancia podría presentar quejas en contra de servidores públicos en forma anónima, o que por el simple hecho de presentarlas, ya se pensará que existe la obligación de sancionar aún sin las pruebas suficientes que acrediten la responsabilidad que se le imputa".⁽⁶⁵⁾

A este respecto consideramos que el Doctor Herrera Pérez, hizo referencia a los quejosos de mala fe o ignorantes, sin embargo también existen quejas que pueden ser formuladas por servidores públicos y que por temor a represalias omiten dar sus nombres, por lo que de oficio las Contralorías Internas tendrán que ordenar una investigación relativa al asunto anónimo o en su caso, notas periodísticas, también anónimas, que dentro de las mismas determinen tanto el nombre o nombres de los servidores públicos presuntos responsables, Dependencias a la que se encuentran adscritos, y cada uno de los hechos en que supuestamente incurrieron, con estos datos serán suficientes para que se pueda practicar la investigación correspondiente.

(65) *Idem.*

Las quejas que sean presentadas ante autoridad que no sea la competente, todas las Dependencias de la Administración Pública Federal, tienen la obligación de turnarlas a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para su atención procedente, y ésta las turnará a la Contraloría Interna que le corresponda para su investigación respectiva.

B) DENUNCIAS PROCEDENTES DE DEPENDENCIAS.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuenta con Direcciones Generales, dentro de éstas, tenemos la Dirección General de Auditorías Gubernamentales y la Dirección General de Auditorías Externas.

La Dirección General de Auditorías Gubernamentales, es la autoridad competente de recibir anualmente un programa a seguir por parte de las Contralorías Internas coordinadoras o cabezas de sector, de todas las auditorías internas que practicarán a sus Entidades, estableciendo en dichos programas los tipos de auditorías a practicar, las unidades, programas y actividades a examinar y los períodos estimados de la realización.

Por lo que hace a la Dirección General de Auditorías Externas, es la autoridad que independientemente que se haya llevado a cabo revisiones internas, a los organismos públicos descentralizados, por parte de la Contraloría Interna cabeza de sector o por parte de los órganos de control interno puede designar

personal adscrito a la citada Dirección General para efectuar auditorías a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Denuncia, en materia administrativa, "es el medio para poner en conocimiento del órgano sancionador las posibles faltas oficiales en que incurran los servidores públicos".⁽⁶⁶⁾

En relación con lo anterior tenemos que todas las auditoría internas o externas que practiquen los órganos de control interno, contralorías internas o auditores externos adscritos a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y que al término de las mismas se hayan encontrado deficiencias a cargo de servidores públicos se hará del conocimiento a la Contraloría Interna coordinadora, autoridad competente para analizar las actuaciones y en su caso, substanciar el procedimiento administrativo en contra de los servidores públicos presuntos responsables.

La palabra denuncia, del verbo denunciar, viene del latín denuntiare, el cual significa "hacer saber" o "remitir un mensaje", por lo que todas las denuncias, llámese auditorías, revisiones, controles o inspecciones, que remitan autoridades de la Administración Pública Federal y Paraestatal, a las Contralorías Internas cabezas de sector o Secretaría de la Contraloría General de la Federación será suficiente para que de oficio se instruya el procedimiento por conducto de las mismas.

⁽⁶⁶⁾ *Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Tomo II, México 1991, Pág. 899.*

El resultado de las auditorías practicadas, tendrá que revestir los siguientes requisitos:

- 1) oficios de comisión;
- 2) Actas de inicio de auditorías;
- 3) La documentación soporte debe ser remitida en original o copia certificada;
- 4) Conclusiones; y
- 5) Deberá ser debidamente firmada por los auditores que la realicen.

En las conclusiones deben expresarse claramente las disposiciones legales, reglamentarias o de manuales de organización que se hayan infringido por él o los servidores públicos, señalando en su caso, el daño patrimonial al Erario Federal o el lucro indebido por cada servidor público.

Lineamientos a seguir conforme a lo previsto en el artículo 150 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Durante esta etapa la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal en sus funciones del servidor público presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la conducción o continuación de las diligencias de investigaciones.

La única limitante para decretar la suspensión del servidor público presunto responsable se da cuando su nombramiento haya sido otorgado por el Presidente de la República, en cuyo caso se requerirá la autorización de éste, lo anterior de conformidad a lo previsto en el artículo 64 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra establece que:

"Artículo 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

Fracción IV.- En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría 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 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.

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.**

También es importante señalar que lo que establece la propia fracción que se comenta y que consiste, en que dicha suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute al servidor público, y por lo tanto en la determinación que se haga para la suspensión del servidor se hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal decretada en contra de un servidor público, suspende los efectos de su nombramiento y la ocupación del empleo, cargo o comisión y surtirá efectos desde el momento en que le sea notificada al interesado, aunque el tercer párrafo de la fracción a que nos hemos referido, establece que **surtirá sus efectos cuando el servidor público presunto responsable quede enterado de la resolución por cualquier medio.**

Por lo que consideramos que esta última frase debería suprimirse de la fracción en comento, ya que todos los actos administrativos surten sus efectos cuando sean legalmente notificados, y el alcance que se puede dar a dicha frase sería que el servidor puede quedar notificado por cualquier medio como por ejemplo el televisor, radio, periódico, o por el comentario de algunas personas.

Es pertinente señalar que lo previsto en dicha fracción consideramos es violatorio a las garantías individuales previstas en la Constitución, ya que para

decretar la suspensión temporal de algún servidor público debería este primero tener el derecho a ser oído para saber que se le imputa y mediante resolución expresa decretar dicha suspensión ya que se deja en estado de indefensión al mismo, máxime que en ocasiones ni siquiera se le da al inculpado la oportunidad de recabar u ordenar la documentación e información para justificar la probable responsabilidad que se le atribuye.

Asimismo, si después de la investigación y haber integrado el expediente respectivo y resolver que el mismo no tuvo responsabilidad alguna, será restituido en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que deberían percibir durante el tiempo que estuvieron suspendidos, con ello además de manchar su reputación como servidor público sin antes haberlo juzgado, también se le causa un daño económico que va en perjuicio no sólo del propio servidor público presunto responsable sino que trasciende a su familia por haberle retenido sus salarios, lo cual resulta inconstitucional, ya que los salarios no pueden ser retenidos sino existe mandamiento judicial que así lo disponga, a ello también se refieren los artículos 97 de la Ley Federal del Trabajo y 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por otra parte, dentro de la transcripción de la citada fracción, notamos que en el último párrafo nos habla de Constitución General de la República, consideramos debería reformarse dicho artículo y hacer constar el nombre correcto de nuestra **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.

C) OBLIGACIONES DEL SERVIDOR PUBLICO.

Las obligaciones o deberes de los servidores públicos desde nuestro punto de vista son de dos clases, las **generales** y las **especiales**, las primeras afectan a todo servidor público por el hecho de tener tal calidad, sin embargo las segundas se refieren únicamente a determinados servidores públicos, haciendo alusión a dichas obligaciones.

De acuerdo a lo anterior, cabe mencionar que dentro de las obligaciones especiales que tiene el servidor público es la prevista en el artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice:

"Artículo 80.- Tienen la obligación 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:

I.- En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Oficiales Mayores, Tesoreros y Directores de las Cámaras y Contador Mayor de Hacienda;

I.- Bis.- En la Asamblea de Representantes del Distrito Federal: Los Representantes, Oficial Mayor, Tesorero y Director de la misma;

II.- En el Poder Ejecutivo Federal: Todos los funcionarios públicos desde el nivel de jefes de departamento hasta el de Presidente de la República, además de los previstos en las fracciones IV, V y IX de este artículo;

III.- En la Administración Pública Paraestatal: Directores Generales, Gerentes Generales, Subdirectores Generales, Subgerentes Generales, Directores, Gerentes, Subdirectores, y servidores públicos equivalentes de los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y sociedades y asociaciones asimiladas y fideicomisos públicos;

IV.- En el Departamento del Distrito Federal: Todos los funcionarios, desde el nivel a que se refiere la fracción II hasta el de jefe del Departamento del Distrito Federal, incluyendo Delegados Políticos, Subdelegados y Jefes de Departamento de las Delegaciones;

V.- En la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: Todos los funcionarios, desde el nivel mencionado en la fracción II hasta los de Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, incluyendo a Agentes del Ministerio Público y policías judiciales;

VI.- En el Poder Judicial Federal: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, secretarios judiciales y actuarios de cualquier categoría o designación;

VII.- En el Poder Judicial del Distrito Federal: Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Jueces, secretarios judiciales y actuarios de cualquier categoría o designación;

VIII.- En el Tribunal Fiscal de la Federación, en los tribunales de trabajo y en los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes: Magistrados, miembros de junta y secretarios, o sus equivalentes, y

IX.- En la Secretaría de la Contraloría General: todos los servidores públicos de confianza ".

Asimismo, lo previsto en el artículo 59 del propio ordenamiento legal que establece que: "incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores públicos de las Contralorías Internas que se abstengan de sancionar a los infractores o que, al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por esta Ley".

Desprendiéndose de la transcripción de los citados artículos que únicamente dicha obligación recae sobre ciertos servidores públicos.

Las obligaciones de los servidores públicos no se encuentran plasmadas únicamente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino que existen obligaciones en diversos numerales de distintos ordenamientos jurídicos como por ejemplo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, encontrándose también diversas obligaciones en Reglamentos Internos, Reglamentos de Condiciones Generales de Trabajo, Manuales entre otros.

Respecto a las obligaciones generales, el artículo 47 del Capítulo I, Título III De los Sujetos y Obligaciones de los Servidores Públicos de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas que plasman en veinticuatro fracciones, y que a la letra establece:

"ARTICULO 47

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

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

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

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

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

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 otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

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

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad

competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, labores 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 al 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 aquella 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;

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.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos".

Del preámbulo señalado en el numeral de referencia, se desprende que los servidores públicos deben salvaguardar los principios de **legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia**, valores que se encuentran plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 109 fracción III y 113 que establecen que:

"ART. 109.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás

normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

"ART. 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, a demás de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán excederse de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".

1) LEGALIDAD

"Este principio consiste fundamentalmente en que todos los servidores públicos deben ajustar sus actos a lo proveniente o mandado por la Ley".⁽⁶⁷⁾

(67) CABAÑAS de Torres, Guillermo. "Diccionario Jurídico Elemental", Editorial Heliasta, Argentina 1988, Pág. 181.

Para el autor Olivera Toro Jorge la legalidad, " es el cumplimiento, en la actuación administrativa, de las formas que determine la Ley para cada caso".⁽⁶⁸⁾

"Es conveniente advertir que el principio de legalidad alude a la conformidad o regularidad entre toda norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez, por lo que opera en todos los niveles o grados de la estructura jerárquica del orden jurídico".⁽⁶⁹⁾

Consideramos que el principio de legalidad a que se refiere el artículo en comento no es más que la conducta y actos de todo servidor público se apeguen siempre a derecho, a lo justo y lícito.

2) HONRADEZ

"El principio de honradez consiste en que el servidor público que desempeñe un cargo, empleo o comisión lo hará con dignidad, recto, equitativo u honorífico".⁽⁷⁰⁾

Para el Profesor Humberto Delgado Gutiérrez, el valor honradez, " ha sido permanentemente exigido a quienes se encuentran en ejercicio del poder público, particularmente respecto a manejo de los recursos del Estado, ya que

(68) OLIVERA Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1972, Pág. 123.

(69) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo IV, Editorial Porrúa, México 1991, Pág. 2536.

(70) CABANELLAS de Torres, Ob. Cit., Pág. 149.

tradicionalmente se han encontrado manifestaciones contrarias a él, que lesionan la confianza puesta en los servidores públicos".(71)

Manuel María Díez, al respecto afirma que "este deber se llama también de integridad e implica la obligación del funcionario de ser honorable y de buenas costumbres en consideración a su profesión, tanto en el ejercicio de la función como fuera del cargo en sus relaciones sociales".(72)

Esta obligación, es esencial a todo ciudadano y por consiguiente al servidor público, ya que habiendo escogido el camino del servicio público, deben condicionar todos sus actos a una seriedad y transparencia que confirme la confianza en las Dependencias, principalmente cuando se trate del manejo de recursos económicos, bienes y servicios que constituyen el patrimonio de la Federación.

Decir honradez en el cargo público, por la amplitud misma del concepto, abarca casi todos los principios que debe observar el servidor público.

(71) DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. "El Derecho disciplinario de la Función Pública", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México 1989, Pág. 71.

(72) Citado por DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, Ob. Cit., Pág. 72.

3) LEALTAD

El Profesor Delgadillo Gutiérrez considera que la lealtad es que "la calidad de servidor público exige la entrega a la Institución, preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la Nación".⁽⁷³⁾

Conforme a lo previsto en el artículo 31 del Manual Operativo de la Policía Judicial del Distrito Federal: "La lealtad de los miembros de la Policía Judicial del Distrito Federal, se debe al País, a la Institución y Corporación a la que pertenecen (no a las personas), debiendo abstenerse de realizar actos en detrimento de su honor y reputación".

Para Manuel María Díez, la lealtad "es un deber supremo comprensivo de los demás deberes, pero éste debe ser considerado como el preminente y en caso de que pudiera hallarse en oposición con los demás deberes, debe prevalecer".⁽⁷⁴⁾

El principio de lealtad, impone al servicio público una obligación moral y jurídica de fidelidad, cumplimiento, observancia y rectitud a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunado a lo anterior, cabe hacer mención que de conformidad a lo previsto en el artículo 128 del citado ordenamiento jurídico, derivó el cumplimiento al valor lealtad el cual previene que: "Todo funcionario público, sin excepción alguna,

(73) DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Ob. Cit.*, Pág. 72

(74) MARIA Díez, Manuel. "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, Tomo II, México 1990, Pág. 106.

antes de tomar posesión de su encargo, protestará la protesta de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen".

Por lo que este principio consideramos que también engloba a que todo servidor público tendrá el deber de discreción, en lo tocante a la información que manejen por razones de sus funciones.

4) IMPARCIALIDAD

"En el ejercicio de la función pública no puede beneficiarse a unos en perjuicio de otros, por lo que toda la actuación de los servidores públicos debe ser realizada sin preferencias personales"⁽⁷⁵⁾

El Licenciado Manuel Lucero Espinoza, establece que por lo que respecta al principio de imparcialidad " ésta impone a los servidores públicos la obligación de dar un trato de igualdad a todas las personas que tengan relación con ellos con motivo de las funciones que tengan a su cargo, para no beneficiar a unos en perjuicio de otros".⁽⁷⁶⁾

Por lo que del contenido de los anteriores comentarios respecto a la imparcialidad cabe señalar que todos los servidores públicos deben ser imparciales, es decir no debe existir privilegios o favoritismo alguno respecto al

(75) DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Ob. Cit.*, Pág. 72.

(76) LUCERO Espinoza, Manuel. "Precedentes Jurisdiccionales Sobre las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Federación y del Distrito Federal", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México 1990, Pág. 6.

acceso a cargos dentro de la Administración Pública Federal, ya que todo lo llevado a cabo por lo servidores públicos debe ser recto, justo y parcial.

5) EFICIENCIA

"Se refiere a que todo servidor público en ejercicio de sus funciones deberá utilizar los recursos públicos, tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero dedicándolos exclusivamente al fin para el que se le proporcionen, pues su desperdicio o desvío redunda en perjuicio de la función pública".⁽⁷⁷⁾

Desde nuestro punto de vista consideramos que la eficacia se refiere a que todos los servidores públicos que tengan a su cargo determinada función pública, deben estar revestidos de la suficiente idoneidad y capacidad para el cumplimiento del empleo, cargo o comisión que se le ha conferido.

No habrá el valor eficiencia cuando exista incapacidad en el servicio, consecuentemente, es deber de todo servidor público, poner celo, dedicación, esmero y cuidado necesario para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Los anteriores principios o valores también están previstos en la Constitución en sus artículos 109 fracción III y 113 anteriormente transcritos.

⁽⁷⁷⁾ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Ob. Cit.*, Pág. 73.

Consideramos que debido a la amplitud conceptual que tienen dichos principios en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debería adicionarse después del artículo 47 de la citada Ley la acepción genérica que se le pretenda dar a los mismos, ello con la finalidad de que los servidores conozcan las obligaciones que les corresponde, y a su vez actúen con transparencia, de acuerdo a la confianza que el Estado ha depositado en ellos.

Por otra parte, también sería factible que dentro de cada obligación señaladas en las veinticuatro fracciones del citado artículo en cada una se especificara que principio le corresponde a cada obligación, como por ejemplo consideramos que el principio de legalidad lo podemos apreciar en las fracciones I, II, VI, VII, IX, X, XI, XII, XIII; el de honradez en las fracciones III, XIII, XV, XVI, XXIII; el de lealtad en las fracciones IV, XIV, XX; el de imparcialidad en las fracciones XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XXIII, y el de eficiencia en las fracciones I, II, V, VII, XVIII, XIX y XXI.

En conclusión tales valores, tienen un carácter diferente "así la legalidad es de tipo jurídico, la honradez, lealtad e imparcialidad de tipo moral, y la eficiencia es de carácter material".⁽⁷⁸⁾

Haciendo referencia al mismo precepto legal cabe hacer mención que de las veinticuatro obligaciones que plasma el Capítulo I correspondiente a las obligaciones del servidor público las mismas están redactadas en forma exhaustiva, imprecisa y demasiado general, motivo por el cual las autoridades

(78) LUCERO Espinoza, Manuel, *Ob. Cit.*, Pág. 5.

encargadas de aplicarlas se ven dotadas de amplísimas facultades, que les permitirán sancionar a un servidor público, prácticamente sin que su conducta se haya adecuado del todo a una abstención de obligación por parte del servidor.

Con base en lo anteriormente expuesto, se violaría la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 Constitucional al servidor público presunto responsable, sin embargo existe una tesis jurisprudencial resuelta por unanimidad de votos el 25 de septiembre de 1991, la cual establece que no es suficiente citar el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que es un cuerpo normativo que de manera general previene las obligaciones inherentes a todo servidor público; y que a la letra dice:

"RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- GARANTIA DE LEGALIDAD.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de nuestra Carta Magna, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para que esta garantía de legalidad se satisfaga en la resolución de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, mediante la cual se sanciona administrativamente al servidor público con la destitución del puesto que ocupa y la inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, aquella debe contener el precepto o preceptos legales, así como el ordenamiento jurídico respectivo que de manera específica y concreta establezcan las obligaciones que incumben al servidor público en el desempeño del puesto de que se trata y que, a criterio de la mencionada Secretaría de Estado el sancionado incumplió o lo hizo negligentemente; sin que

sea suficiente para respetar dicha garantía la cita del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, habida cuenta que este cuerpo normativo previene de un modo general las obligaciones inherentes a todo servidor público.

Revisión No. 2350/87.- Resuelto en sesión de 25 de septiembre de 1991, por unanimidad de 8 votos.-
Magistrada Ponente: María Guadalupe Aguirre Soria.-
Secretario: Licenciado Avelino C. Toscano Toscano".

Asimismo, y por lo que hace a la frase con que se termina el primer párrafo del artículo 47 en mención que señala lo siguiente "...y sin perjuicio de los derechos laborales previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas...".

A este respecto el Doctor Herrera Pérez, señala que " se debe suprimir la última frase, puesto que no tiene razón de ser, ya que es incongruente que los derechos laborales de los servidores públicos, se salvaguarden a la luz de las normas jurídicas que rigen al servicio de las fuerzas armadas".⁽⁷⁹⁾

Consideramos que en relación a esta frase el legislador quiso decir que cuando un servidor público incurra en responsabilidad administrativa, independientemente de que se hiciera acreedor a una sanción, él mismo conservaría sus derechos laborales tales como antigüedad, jubilación, pensión, aguinaldo, entre otras, así como entrándose de servidores públicos adscritos a las Secretarías de Estado de la Defensa Nacional y Marina, los mismos no perderían los derechos laborales o las reglas que estén impuestas a los mismos en el servicio

(79) *HERRERA Pérez, Agustín, Ob. Cit., Pág. 193.*

de las fuerzas armadas, aéreas, marítimas y ejército, lo anterior; derivado del texto del artículo primero transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que dice que: " Independientemente de las disposiciones que establece la presente Ley, quedan preservados los derechos sindicales de los trabajadores".

Independientemente de que las veinticuatro fracciones del artículo 47 estén redactadas en forma tan vaga y genérica, dentro de las mismas el legislador utiliza términos como por ejemplo **máxima diligencia, buena conducta o debidas reglas del trato**, a los cuales no establece que debe entenderse por cada uno de ellos, los cuales también consideramos deberá reformar dicho artículo para aclarar su significado y alcance jurídico.

5.3. DERECHOS PROCESALES DEL SERVIDOR PUBLICO.

A) GARANTIA DE AUDIENCIA AL SERVIDOR PUBLICO RESPONSABLE.

Los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obligan a las autoridades a cumplir con las formalidades procesales de fundamentación y motivación, para la imposición de sanciones, en este caso de carácter administrativo, tendientes a respetar en favor de los servidores públicos que puedan ser considerados presuntos responsables y por ende sujetos a un procedimiento administrativo, los derechos previstos en los citados preceptos tienen como finalidad que al inculcado no se le deje en estado de indefensión.

"Con anterioridad a la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en vigor, no existía algún ordenamiento que regulara los pasos que la autoridad debería seguir para sancionar las faltas administrativas, ya que las anteriores leyes de responsabilidades, al referirse a estas infracciones, sólo consignaban un procedimiento penal para la imposición de las sanciones".⁽⁸⁰⁾

El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aunque de una forma muy general otorga la garantía de audiencia por parte de la autoridad administrativa a los servidores públicos, por lo que las autoridades deben apegarse a lo dispuesto por dicho numeral al instruir al inculpado el procedimiento administrativo.

Cuando la autoridad competente, sea la Contraloría Interna cabeza de sector de una Dependencia, o la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, al recibir la queja o denuncia de la que se presume responsabilidad administrativa a cargo de un servidor público, después de investigar y ratificar la queja, conforme a lo descrito al inicio de este Capítulo, se le emplazará a juicio en el que se reunirán los siguientes elementos:

1) Se le hará saber el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas.

⁽⁸⁰⁾ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, "El Derecho Disciplinario de la Función Pública", Instituto Nacional de Administración Pública, México 1990, Pág. 139.

2) Expresando con la mayor claridad posible la o las presuntas irregularidades administrativas que se le atribuyan al servidor público inculpado, que hayan quedado soportadas con las actuaciones que obren en autos.

3) El monto del daño o perjuicio causado al patrimonio del Erario Federal, o lucro obtenido en su beneficio personal, en su caso, con la conducta en que incurrió.

4) Asentar en el cuerpo del oficio de citación a audiencia los preceptos legales infringidos de la normatividad interna como son: Leyes, reglamentos, manuales de procedimiento, y no limitarse a señalar simplemente las fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que se consideren violadas.

5) Se le hará saber que el expediente se encuentra a su disposición para su consulta en las oficinas correspondientes de las Unidades de las Contralorías Internas o la Secretaría de la Contraloría General de la Federación cuando el inculpado resida en el lugar en que se ventila el juicio instaurado en su contra, y en el supuesto de que se encuentre fuera de lugar se le correrá traslado con copias certificadas de las actuaciones que obren en el expediente.

6) Que a dicha audiencia puede acudir con un abogado o persona de su confianza que en la propia diligencia designe, para alegar lo que a su interés convenga en relación a los hechos que se le atribuyen.

7) En el oficio de citación a audiencias se apercibirá al servidor público que en caso de inasistencia a dicha diligencia se le tendrá por no presentado, por ciertas las imputaciones hechas en su contra, y por perdido su derecho para ofrecer pruebas y alegar lo que a su interés convenga.

En el supuesto que el servidor público presunto responsable no compareciera a la audiencia de Ley, la autoridad administrativa levantará el acta correspondiente, en la que se haga constar que no compareció y se le hará efectivo el apercibimiento decretado en el emplazamiento.

El citado emplazamiento u oficio de citación a audiencia se le notificará al servidor público responsable, en forma personal o mediante los medios de legalidad para los casos en que no se encuentre en el acto, ya que en caso contrario se dejaría en estado de indefensión.

La notificación a que hacemos mención en el párrafo que antecede, se deberá hacer de conformidad a lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuerpo normativo de aplicación supletoria al procedimiento administrativo.

Es importante señalar que la audiencia a que se hace mención deberá llevarse a cabo en un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince días hábiles, contados a partir de la fecha de notificación y el de la audiencia, lo anterior de conformidad a lo previsto en la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cabe hacer mención que el plazo a que alude dicho precepto legal es demasiado impreciso, por una parte el no menor de cinco días consideramos que es muy restringido, pues en cinco días puede darse el caso que un servidor público no recabe todas las pruebas necesarias para desvirtuar las imputaciones que se le hacen y el de no mayor de quince días es demasiado amplio y tres veces mayor al primero, por lo que debería reformarse tal fracción y dar un término tajante para que el servidor público comparezca pudiendo ser éste el de diez días para todos los servidores públicos.

B) OFRECIMIENTO DE PRUEBAS.

El día de la celebración de la audiencia se levantará el acta correspondiente en la que se asentará la declaración literalmente del servidor público presunto responsable; en la misma podrá nombrar como asesor a un abogado o persona de su confianza; se le apercibirá que en su declaración debe conducirse con la verdad ante autoridad distinta de la judicial; se levantará ante testigos de asistencia; el servidor público podrá ofrecer toda clase de pruebas que considere necesarias para desvirtuar los hechos que se le imputen, siempre y cuando estén autorizadas por el artículo 93 del Código Adjetivo citado, mismas que serán tomadas en cuenta al dictarse la resolución correspondiente, como puede ser: la confesional, documentales públicas y privadas, dictámenes periciales, reconocimiento o inspección judicial, testimonial, fotografías, escritos, notas taquigráficas, presuncional legal y humana y en general todos aquellos documentos aportados y los descubrimientos de la ciencia; y por último todos los que hubieran intervenido en la audiencia firmarán al calce y al margen de la misma.

De conformidad a lo previsto en el artículo 64 fracción II, se desahogarán las pruebas ofrecidas por el servidor público, si las hubiera.

En base a lo anterior la autoridad tendrá que acordar en algún sentido sobre el ofrecimiento de las pruebas que el servidor público presunto responsable o su defensor ofrezcan, y dicho acuerdo se hará dentro de la audiencia de ley, en el que se le hará saber en primer lugar si se tratare de pruebas que se desahogan por su propia y especial naturaleza como son las documentales públicas o privadas, presuncional legal y humana e instrumental de actuaciones, se acordará en el sentido de tener por ofrecidas y admitidas las pruebas, mismas que serán valoradas al momento de dictarse la resolución correspondiente.

En este mismo orden de ideas, si se tratare de otro tipo de probanzas, la autoridad hará constar en el acta de la audiencia que se reserva el derecho para acordar sobre la admisión y desahogo de las mismas.

Posteriormente la autoridad tendrá que acordar en relación a la admisión o desechamiento de las pruebas que le fueron ofrecidas, señalando en el mismo las que se admiten y las que se desechen, haciendo constar la fecha que se señale para su desahogo, de todo ello se notificará al oferente.

Respecto a este tema cabe hacer la aclaración que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no prevé ni un solo artículo en relación a qué tipo de pruebas deben ser ofrecidas, el período en que pueden ser admitidas, dejando al servidor público con amplias facultades de ofrecer cualquier

tipo de pruebas, siempre y cuando no vayan, en contra de la moral, las buenas costumbres y el derecho.

Independientemente de lo anterior, consideramos que dentro de la Ley aludida, debería haber un Título específico para el ofrecimiento de pruebas, ya que es una Ley Federal que regula un procedimiento administrativo en contra de servidores públicos.

En la hipótesis de que el servidor público no ofreciera ningún tipo de pruebas, o él mismo no compareciera a la audiencia de Ley, tendrá que resolverse dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, de conformidad con lo previsto en el artículo 64 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

C) SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LAS QUE SON ACREEDORES LOS SERVIDORES PUBLICOS RESPONSABLES.

Una vez que se tiene integrado el expediente, con todos los elementos necesarios que permitan a la autoridad competente determinar lo conducente deberá emitirse la resolución para sancionar a los servidores públicos, o en su caso, absolverlos, respecto a las imputaciones que se le hicieron saber por medio del emplazamiento, y por lo mismo imponiéndoles las sanciones correspondientes, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 113 Constitucional transcrito al inicio de este Capítulo.

" La sanción administrativa, es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la Ley administrativa".⁽⁸¹⁾

" La sanción disciplinaria es un castigo a la vez moral y material, que resulta exclusivamente en el orden profesional y que debe aplicarse únicamente con respeto a los funcionarios en servicio"⁽⁸²⁾

" El Maestro Garrido Falla, define a la sanción administrativa no como castigo sino como un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido".⁽⁸³⁾

En conclusión las sanciones administrativas o disciplinarias son la medida que el Estado impone para asegurar el buen orden del servicio y la observancia de sus obligaciones.

Conforme a lo previsto en los artículos 57 (segundo párrafo) y 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, otorga facultades a las Contralorías Internas cabezas de sector y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, respectivamente, dejar de sancionar a los servidores públicos por una sola vez, cuando lo estimen pertinente justificado la causa de la abstención,

(81) *Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo III, Editorial Porrúa, México 1991, Pág. 1872.*

(82) *MARIA Diez, Manuel. "Manual de Derecho Administrativo", Tomo II, Editorial Plus Ultra, México 1990, Pág. 126.*

(83) *GARRIDO Falla, Fernando. "Tratado de Derecho Administrativo", Instituto de Estudios Políticos, Tomo II, Madrid, España, Pág. 196.*

siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad y que se den los siguientes elementos:

- 1) Que no constituyan delito,
- 2) Que lo ameriten los antecedentes o circunstancias, y
- 3) Que el daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Estimamos que lo anterior viene hacer una consideración o agravante que debe aplicarse en favor de los servidores públicos tomando en cuenta los elementos anteriormente descritos, pero se tiene que hacer hincapié en la determinación que se emita en tales casos, en los que consideramos que para los efectos de prevenir que el servidor público incurra en lo subsecuente en incumplimiento de sus obligaciones en la misma determinación se le deberá hacer saber que se abstenga de incurrir en actos u omisiones que causen deficiencias en el servicio que tiene encomendado y que en caso de reincidir se le instruirá el procedimiento en el que en la hipótesis de que queden debidamente acreditadas las irregularidades en que haya incurrido se le aplicará mediante resolución definitiva la determinación que en derecho corresponda.

De acuerdo al artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las sanciones administrativas consistirán en:

- 1) Apercibimiento privado o público;
- 2) Amonestación privada o pública;
- 3) Suspensión;
- 4) Destitución del puesto;
- 5) Sanción económica; y/o
- 6) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público".

1) APERCIBIMIENTO PRIVADO O PUBLICO.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no establece en que consiste esta sanción, razón por la cual se le ha dificultado los efectos jurídicos que trae como consecuencia.

Sin embargo el Diccionario Jurídico Omeba, conceptualiza el apercibimiento como "una medida preventiva, que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta o a la ilicitud y aun la inmortalidad de la misma, en la esfera del Derecho".⁽⁸⁴⁾

⁽⁸⁴⁾ Citado por LUCERO Espinoza, Manuel, *Ob. Cit.*, Pág. 78.

Por otro lado el Diccionario de la Lengua Española, establece que el apercibimiento consiste en "hacer saber a la persona citada, emplazada o requerida, las consecuencias que seguirán de determinados actos u omisiones suyas".⁽⁸⁵⁾

Para el Maestro Delgadillo Gutiérrez, el apercibimiento "se identifica como una prevención especial, como una advertencia de que se le aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida".⁽⁸⁶⁾

Por otra parte el apercibimiento significa, "la advertencia o conminación que la autoridad hace a determinada persona, de las consecuencias desfavorables que podrá acarrearle la realización de ciertos actos u omisiones".⁽⁸⁷⁾

Desde nuestro punto de vista, el apercibimiento, es una sanción disciplinaria impuesta por una autoridad administrativa, consistente en advertir a los servidores públicos que en caso de incurrir en deficiencias en sus funciones, si no obedecen, sufrirán una sanción administrativa mayor.

(85) Citado por DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Ob. Cit.*, Pág. 103.

(86) DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Ob. Cit.*, Pág. 103.

(87) *Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Tomo I, México 1991, Pág. 180.*

2) AMONESTACION PRIVADA O PUBLICA.

El Diccionario Jurídico Omeba, conceptualiza a la amonestación como "un remedio penal de índole preventivo a quien se halla próximo a cometer un delito o se sospecha que lo cometió".⁽⁸⁸⁾

"Para Quintana Matos, la amonestación es una represión extendida por escrito que se hace al infractor por el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, Sección o Departamento".⁽⁸⁹⁾

"La doctrina estima que la amonestación debe considerarse en un primer punto de vista como corrección disciplinaria, y en una segunda perspectiva, como una exhortación para que no se repita una conducta".⁽⁹⁰⁾

"En sentido estricto, la amonestación no es una sanción, ya que no requiere la comisión de la infracción sino sólo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que puede llevar a incurrir en la infracción".⁽⁹¹⁾

La amonestación es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, disciplina y buen funcionamiento en el servicio público. Consiste en el reproche que se hace al servidor público por haber incurrido en incumplimiento a sus obligaciones como tal.

⁽⁸⁸⁾ Citado por LUCIO Espinoza, Manuel, *Ob. Cit.*, Pág. 78.

⁽⁸⁹⁾ Citado por DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto *Ob. Cit.*, Pág. 104.

⁽⁹⁰⁾ *Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Tomo I, México 1991, Pág. 152.*

⁽⁹¹⁾ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Ob. Cit.*, Pág. 104.

Ahora bien por lo que hace a las sanciones de apercibimiento y amonestación privada o pública, tenemos que las dos tienen que ser privadas, esto es consiste en que únicamente la resolución se ejecuta y envía a su expediente personal del servidor público sancionado como un antecedente del mismo.

Por otra parte, consideramos que de conformidad con lo previsto en el artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra dice:

"ART. 68.- Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación 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, en todo caso las de inhabilitación".

Al respecto, consideramos pertinente señalar que las sanciones consistentes en un apercibimiento o amonestación pública se refieren que en la propia resolución que se emita deberá señalarse la misma para efectos de ejecutar en contra del responsable la sanción impuesta; así como también de conformidad con lo previsto en el artículo 68 anteriormente citado deberá hacerse del conocimiento a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con la finalidad de que ésta asiente el nombre del servidor público en el registro de servidores públicos sancionados en la Administración Pública Federal.

Respecto a lo anterior la Ley no hace referencia en ninguno de sus preceptos los efectos jurídicos de las sanciones de amonestación y apercibimiento público ni privado, no obstante ello, es de explorado derecho que cualquier sanción que se imponga a quien incurra en alguna irregularidad deberá concluir con la ejecución de la misma.

3) SUSPENSION.

La suspensión del empleo, cargo o comisión impuesta como sanción administrativa a los servidores públicos que se les ha demostrado su responsabilidad, debe diferenciarse de la suspensión del empleo, cargo o comisión que a manera de medida cautelar del procedimiento administrativo, que con antelación ya fue comentada.

La suspensión como sanción disciplinaria será aplicada por el **superior jerárquico** de los servidores públicos, por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, conforme a lo previsto en el artículo 56 fracciones I y III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley de la materia, sobre este respecto no señala si los días de suspensión son hábiles o comunes, consideramos que por lógica jurídica se refiere a días hábiles, ya que en los días en que no laboran en las Dependencias no podía existir suspensión en el empleo, puesto que no lo desempeña el servidor público, creemos conveniente señalar que la Ley debería especificar un número determinado de días de suspensión y no la frase de **tres meses**, así como también

sería conveniente que hiciera mención específica a que el servidor público debe ser sancionado en la suspensión de sus funciones y percepciones salariales, para que surta efectos lo que realmente es una sanción, ya que si es suspendido y continúa percibiendo sus remuneraciones no se le afecta, sino por el contrario se le beneficia.

No obstante lo anterior la fracción I del numeral 56 que se ha venido invocando dispone que la suspensión será aplicada por el **superior jerárquico**.

Consideramos que se debe entender como **superior jerárquico** al servidor público de mayor rango al que se encuentra subordinado el servidor público presunto responsable, es decir, los superiores jerárquicos de las Dependencias serán:

El Secretario, tratándose de una Secretaría de Estado.

El Jefe del Departamento, tratándose del Departamento del Distrito Federal.

Los Directores Generales, tratándose de organismos públicos descentralizados.

El Procurador, tratándose de alguna Procuraduría, entre otros.

Lo anterior a lo previsto en el artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice:

"Se entenderá por superior jerárquico al titular de la Dependencia, y, en el caso de entidades, al coordinador del sector correspondiente".

La imposición de este tipo de sanción ha dado lugar a controversias, porque algunos servidores públicos a los que se les ha suspendido han negado la competencia del superior jerárquico o de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para sancionarlos, ya que han indicado que en los términos del segundo párrafo del artículo 75 de la Ley de la materia aludida y tratándose de servidores públicos de base la suspensión se sujetará a la Ley correspondiente".⁽⁹²⁾

"La ley correspondiente, según Luis Delgadillo Gutiérrez, que regula lo relativo a las responsabilidades y a las sanciones administrativas es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo, vemos que el legislador fue tímido en su regulación, por el temor de afectar derechos laborales, pretendiendo ignorar que su existencia tiene un contenido y naturaleza diferente, por lo que no se debieron mezclar ambas materias".⁽⁹³⁾

En relación al comentario anterior, compartimos la opinión del Maestro Delgadillo Gutiérrez, ya que la Ley Federal de Responsabilidades de los

(92) LUCERO Espinoza, Manuel, *Ob. Cit.*, Pág. 97.

(93) DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto, *Ob. Cit.*, Pág. 108.

Servidores Públicos no especifica cual es la Ley correspondiente, suponiendo que fuese la Ley Federal del Trabajo, en la misma no existe alguna causal que establezca la suspensión temporal por deficiencias en el empleo, cargo o comisión, entrándose de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tampoco regula esta situación, ya que la única Ley correspondiente que prevé la suspensión como sanción administrativa en contra de servidores públicos es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Consideramos que el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no debería hacer referencia alguna entre servidores públicos de confianza y de base, así como es necesario suprimir lo relativo a la **Ley correspondiente**, así también la fracción III del artículo 56 de la Ley aludida habla únicamente de servidores públicos de confianza.

4) DESTITUCION DEL PUESTO.

La destitución para Quintana Matos consiste " en la separación definitiva del funcionario de la Administración Pública Federal, por decisión de la máxima autoridad administrativa del órgano respectivo".⁽⁹⁴⁾

También la destitución " es la separación de una persona del cargo que desempeña como corrección o castigo".⁽⁹⁵⁾

⁽⁹⁴⁾ Citado por DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, Ob. Cit., Pág. 112.

⁽⁹⁵⁾ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Tomo II, México 1991, Pág. 1120.

La destitución como sanción administrativa ha dado controversias, porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores, ya que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral.

Dicha controversia se ha generado por el texto de las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra establece:

" Artículo 56.- Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se **demandará** por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.

IV.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación promoverá los procedimientos a que hace referencia las fracciones II y III, **demandando** la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga".

Por su mala redacción, ha dado lugar a considerar que la autoridad administrativa no puede imponer esta sanción en ejercicio de su facultad disciplinaria, por lo que consideramos debería reformarse y sustituir la palabra **demandará** por **impondrá** y **demandando** por **imponiendo**, ello para evitar confusión alguna.

Sin embargo el Doctor Herrera Pérez establece que " con esta sanción el legislador trató de no afectar los derechos laborales de los servidores públicos, ya que es evidente que la destitución de su empleo tiene que ver íntimamente con el derecho del trabajador, por lo que estableció que dicha sanción se demandará de acuerdo a la Ley respectiva, que en su caso sería la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional".⁽⁹⁶⁾

Con base en lo anteriormente descrito, consideramos que no tiene nada que ver dichas leyes para la imposición de esta sanción, ya que como observamos los derechos de los trabajadores encuentran su base en el artículo 123 Constitucional; y la responsabilidad administrativa también está regulada a nivel Constitucional ya que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es reglamentaria del Capítulo IV de la Constitución, específicamente en sus artículos 109 fracción III y 113, por lo que ambos ordenamientos están en el mismo nivel jerárquico-jurídico.

Y al sujetar la aplicación de esta sanción a los procedimientos laborales, y abstenerse la autoridad competente de imponer dicha sanción no haría nugatoria la facultad que la propia Constitución le está otorgando.

Por lo que consideramos que el conocimiento de autoridades laborales es indebido, ya que la sanción administrativa de destitución no es un acto que deba

⁽⁹⁶⁾ HERRERA Pérez, Agustín, *Ob. Cit.*, Pág. 177.

conocer, puesto que no es materia laboral, ya que la autoridad al imponer dicha sanción no lo hace como patrón sino como autoridad.

5) SANCION ECONOMICA.

En términos del artículo 113 Constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales, pero que no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Lo que significa que cuando el servidor público responsable haya omitido cumplir con sus obligaciones, si con ello obtuvo un lucro o beneficio personal, o causó daños económicos al patrimonio del Erario Federal, se le impondrá alguna de las sanciones que prevé el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero aún más la económica.

Antes de entrar en materia comentaremos a que se refieren los beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados, a que alude el artículo 55 de la Ley citada anteriormente que establece que: "En caso de aplicación de sanciones económica por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos de lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados".

a) BENEFICIOS OBTENIDOS: De conformidad a lo previsto en la fracción XVI del artículo 47 de la Ley invocada, que prevé que una de las obligaciones de los servidores públicos es desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorgue por el desempeño de su función como tal. De la interpretación del citado precepto legal se entiende como beneficio, aquel provecho económico obtenido en favor del servidor público proveniente del Erario Federal, es decir que sean recursos propiedad del Estado, y adquiridos en el desempeño de sus funciones en perjuicio de la Hacienda Pública.

b) DAÑOS CAUSADOS: Se refiere al deterioro, menoscabo pérdida o destrucción de algún bien propiedad del Estado, ello trae aparejado el perjuicio.

c) PERJUICIOS CAUSADOS: Se refiere a que el Estado sufre un quebranto o afectación de naturaleza pecuniaria como consecuencia directa de la comisión de irregularidades ocasionadas por servidores públicos en ejercicio de sus funciones, dicho detrimento viene aparejado con el daño.

Ahora bien el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos habla también de la sanción económica y a la letra dice:

"La contraloría interna de cada dependencia será competente para imponer, por acuerdo del superior jerárquico, sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría,

que comunicará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad. En estos casos, la contraloría interna, previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación".

De la transcripción del citado artículo, observamos que la aplicación de la sanción económica se hará por conducto del superior jerárquico siempre y cuando no exceda de un monto equivalente a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación cuando sean superiores a esta cantidad.

El artículo 76 del ordenamiento legal citado prevé que para el caso de allanamiento por parte por parte del servidor público del incumplimiento de las obligaciones en que incurrieron, se dictará resolución de inmediato, **imponiendo dos tercios de la sanción económica aplicable** y en caso de haber causado daños y perjuicios se deberá restituir el bien o producto que se hubiese obtenido, o en su caso, la sanción económica será suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, por lo que respecta a la suspensión, destitución e inhabilitación, éstas se dejan a juicio de la autoridad aplicadora.

Estimamos que en este caso la confesión, el arrepentimiento o allanamiento del servidor público responsable no suprime la existencia de la responsabilidad administrativa en que incurrió, pues ésta se dio, y por ello trae consecuencias jurídicas.

6) INHABILITACION TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PUBLICO FEDERAL.

"La inhabilitación es el impedimento absoluto para volver a ejercer alguna función o empleo ".⁽⁹⁷⁾

Asimismo "la inhabilitación es el declarar a un servidor público inhábil o incapaz para ejercer u obtener algún empleo, cargo o comisión".⁽⁹⁸⁾

Desde nuestro punto de vista estimamos que la inhabilitación es el impedir que un servidor público preste sus servicios en favor de la Administración Pública Federal, impedimento que es impuesto por la autoridad competente, previo el procedimiento administrativo, en el cual se consideró responsable y por ello se le imposibilita para prestar sus servicios por un período determinado.

La inhabilitación para desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público, se aplicará al servidor que haya obtenido beneficios económicos o haya causado daños y perjuicios. Si el monto económico es menor de doscientas veces al salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, la inhabilitación será de uno a diez años, en caso de exceder dicho límite será de diez a veinte años. Lo anterior de conformidad con lo previsto en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

(97) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Tomo III, México 1991, Pág. 1719.

(98) LOZANO, Antonio de Jesús. "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencias Mexicanas", Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Tomo II, México 1991, Pág. 651.

El citado precepto legal también nos señala que el plazo de diez a veinte años de inhabilitación será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Cabe hacer mención que la propia Ley no determina a que se le debe considerar conductas graves.

El Doctor Agustín Herrera Pérez, nos comenta que "por su parte adhiere totalmente al sistema que podría denominar de la justicia integral, y que consiste en que si un servidor público tiene derecho de acuerdo a cualquier rama del derecho, no le pueden ser afectados por una resolución emitida por autoridades diferentes de acuerdo a otra rama del derecho, sino que deben seguir los procedimientos legales establecidos por cada una de las ramas específicas, y en el presente caso la destitución y la inhabilitación afectan los derechos laborales de los servidores públicos, por lo que las mismas deberán ser aplicadas y tramitadas de acuerdo con las leyes laborales aplicables aún y cuando se impongan como sanciones administrativas dentro del procedimiento respectivo".⁽⁹⁹⁾

No obstante lo anterior, no compartimos el punto de vista que da el Doctor Herrera Pérez, ya que consideramos que la sanción de inhabilitación es adecuada imponerla a los servidores públicos que incurrieron en deficiencias en sus servicios y como consecuencia causaron daños económicos en perjuicio del Erario Federal, así como que obtuvieron en su beneficio propio recursos propiedad del Estado, pues estimamos que es una protección que toma el Estado para no contratar

⁽⁹⁹⁾ HERRERA Pérez, Agustín, *Ob. Cit.*, Pág. 182.

nuevamente los servicios del servidor responsable, en un determinado lapso ya que se le comprobó su responsabilidad, y al abstenerse de aplicar dicha sanción cabría lugar de que el responsable preste sus servicios a otra Dependencia u organismo público descentralizado, y reiteradamente vuelvan a cometer irregularidades en detrimento del Estado.

Así pues, la destitución o inhabilitación que en su caso resuelva el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o por las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, dichas resoluciones tienen el carácter meramente rescisorio de una relación contractual entre el Estado y el servidor público, sin embargo la sanción de destitución e inhabilitación que sea dictada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o por las Contralorías Internas cabezas de sector en contra de los servidores públicos previo el procedimiento administrativo, respectivo, no constituye una rescisión contractual laboral, sino que es la imposición de sanciones a que se hicieron acreedores por el incumplimiento a sus obligaciones como servidores públicos, mismas que son inscritas en el Registro de Servidores Públicos sancionados e inhabilitados que controla la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y las decretadas por las citadas autoridades laborales no se inscriben en dicho Registro.

Por otra parte, " dada la diversidad de obligaciones que tienen que observar los servidores públicos cuando se les impongan sanciones disciplinarias, con motivo del incumplimiento de sus obligaciones generales y las especiales que les impone la función pública, es menester que se cite como fundamento cual es la

disposición legal que contiene la obligación incumplida citando no sólo el precepto legal aplicable, sino también la fracción respectiva".⁽¹⁰⁰⁾

Así lo ha considerado la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en la tesis que a continuación se cita:

"FUNDAMENTACION DE UNA RESOLUCION, CASO EN EL QUE DEBE INVOCARSE LA FRACCION APLICABLE.- Para que una resolución esté debidamente fundada es necesario que se exprese con precisión al precepto legal aplicable al caso. Por lo tanto debe invocarse no sólo el precepto sino también la fracción aplicable, cuando ésta resulta indispensable para cumplir con la debida precisión que exige la fundamentación. Así por ejemplo, cuando se trata de tipificar una infracción o de imponer una multa que aparece determinada en una fracción específica del precepto conducente, la referencia de la fracción es indispensable para tipificar la infracción y fundamentar debidamente la resolución.

Queja No. 55/83.- Revisión No. 753/83.- Resuelta en sesión de 3 de octubre de 1985, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Roberto Caletti Treviño.

Revisión No. 1491/80.- Resuelta en sesión de 16 de octubre de 1981, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Guitrón.- Secretario: Lic. Oscar Roberto Enriquez Enriquez.

Revisión No. 1689/80.- Resuelta en sesión de 13 de noviembre de 1981, por mayoría de 6 votos y 1 en

(100) LUCERO Espinoza, Manuel, *Ob. Cit.*, Pág. 73.

contra.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Guitrón.-
Secretario.- Lic. Oscar Roberto Enríquez Enríquez".

Por último para que la sanción pueda surtir sus efectos legales y se ejecute requiere que ésta se haga el conocimiento al servidor público mediante la notificación de la misma, así como a su jefe inmediato, al representante designado por la Dependencia y al superior jerárquico; de conformidad a lo previsto en la fracción II del artículo 64 y 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala siete elementos que deben tomarse en cuenta al imponerse las sanciones administrativas, siendo los siguientes:

I.- 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.

La citada fracción nuevamente nos habla de **infracción grave** sin especificar que debe considerarse como infracción grave, por lo que volvemos a reiterar que es indispensable que la Ley regule que es la gravedad, ya que desde nuestro punto de vista la gravedad se refiere a la forma en que el inculpado incurrió en los hechos, es decir si fueron maquinados por el mismo, si pretendió y obtuvo beneficios económicos en su persona y, en su caso, si lesionó al patrimonio del Erario Federal, todo lo cual debe considerarse al imponerse la sanción.

Sin embargo no existiría la gravedad si los hechos fueron originados por causas ajenas a la conducta del presunto responsable.

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.

Datos personales del servidor público y que no reviste el motivo de tomarse en cuenta.

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

Elementos que la Ley no determina si se tomarán en cuenta en favor del servidor público de acuerdo a su nivel, o en su caso, en perjuicio del mismo.

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.

Consideramos que los medios, condiciones o maquinaciones, con las que hubiese cometido la irregularidad, no debe tomarse en cuenta, ni para bien ni para mal, ya que el resultado fue el mismo, es decir, la comisión de la irregularidad.

V.- La antigüedad del servicio.

Estimamos que en un primer punto de vista esta debería reformarse, ya que debiera decir la **antigüedad en el servicio**.

En su segundo punto de vista, con ello se tomaría en cuenta que si la antigüedad es mayor, como el servidor es conocedor de sus obligaciones es mayor la sanción, o como cuenta con una antigüedad amplia prestando sus servicios en favor del Estado, se tomaría en favor del servidor público responsable; o bien visto desde otro parámetro si el servidor público aún no cumple los tres meses de antigüedad en el servicio se le dispensaría y sería menor su sanción o por el contrario sería mayor para que no vuelva a incurrir en irregularidades en el desempeño de sus funciones como servidor público.

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

Consideramos que dicho precepto legal adolece de una deficiente redacción, pues no regula la forma de valoración de los citados elementos, debiendo establecer en cada uno si se tomará en cuenta como agravante o atenuante, ya que como se encuentra regulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deja al arbitrio de la autoridad sancionadora, el criterio o determinación a seguir respecto a la gravedad en cada caso.

Consideramos que debería ser tomada en cuenta como agravante, puesto que al que tiene más experiencia con el cargo, incurre en actos deficientes por descuido y no por desconocimiento de sus obligaciones

CONCLUSIONES

PRIMERA.

Las visitas, en la época colonial eran las inspecciones ordenadas por autoridades superiores a funcionarios públicos o Instituciones. Actualmente se equiparan a las auditorías.

SEGUNDA.

El juicio de residencia, en la época colonial la equiparamos como un procedimiento administrativo en nuestra época, ya que dicho juicio se iniciaba cuando cualquier persona presentaba una queja en contra de actos irregulares de un servidor público en el desempeño de sus funciones.

TERCERA.

La denominación de servidor público en lugar de burócrata, funcionario, empleado y alto funcionario, constituye un avance indicativo de la evolución que se procura.

CUARTA.

La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación representa una medida que pone las bases para una mejor aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

QUINTA.

Uno de los motivos más importantes para la creación de la citada Secretaría de Estado, fue y es el supervisar, evaluar, vigilar y controlar de una manera más eficaz la corrupción dentro de la Administración Pública Federal de los servidores públicos.

SEXTA.

Las Contralorías Internas cabezas de sector o coordinadoras tienen una gran función, ya que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación les delega facultades como órganos de vigilancia.

SEPTIMA.

Los objetivos tanto de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y cada una de las Contralorías y órganos de control interno son el prevenir y combatir la corrupción de los servidores públicos.

OCTAVA.

La responsabilidad, es sinónimo de compromiso, obligación o deber.

NOVENA.

El procedimiento administrativo o disciplinario, se inicia desde el momento en que se notifica legalmente la instrucción del mismo por medio del emplazamiento al servidor público presunto responsable.

DECIMA.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene una gran laguna, y ésta es que no regula un Capítulo específico de pruebas

DECIMA PRIMERA.

En relación a lo expuesto en la conclusión anterior consideramos que se adicione un artículo en la citada Ley, en el que establezca que en todas las cuestiones relativas al procedimiento administrativo no previstas en la Ley, así como en lo relativo a pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

DECIMO SEGUNDA.

Proponemos que en la Ley aludida debería de establecerse específicamente que cuando se presenten quejas ante la autoridad competente se ratifiquen por el quejoso, y aporte pruebas inherentes a los hechos que hace valer.

DECIMA TERCERA.

Según la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los servidores públicos deben observar los principios de lealtad, honradez, imparcialidad, eficiencia y legalidad sin establecer en que consiste cada una, por lo que debería dar una definición de cada uno de estos principios o valores.

DECIMA CUARTA.

El servidor público presunto responsable, tiene derecho a la garantía de audiencia que regula el artículo 14 Constitucional, por lo que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos concede ese derecho a los mismos, la deficiencia de la Ley consideramos es que no señala un término preciso para la práctica de la notificación que debe hacerse al inculcado para comparecer a la audiencia.

DECIMA QUINTA.

Estimamos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debería señalar un término de diez días hábiles contados a partir de la fecha en que se le notifica el día de la audiencia a efecto de que en dicho término recabe y prepare las probanzas que en dicho acto considere pertinente ofrecer, pues el último párrafo de la fracción I del artículo 64 del citado ordenamiento señala que entre la fecha de la citación y la de audiencia no debe ser ni menor de cinco días ni mayor de quince días, el término cinco días resulta demasiado restringido, ya que podría darse el caso de que el inculcado no tuviere la oportunidad de obtener las pruebas de su defensa, y en el supuesto de que se le diera un término mayor como el de quince días que la Ley señala no sería equitativo porque a algunos se les otorgarían el mínimo y a otros el máximo.

DECIMA SEXTA.

La suspensión en las funciones del servidor público que en forma temporal señala la fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como medida cautelar al inicio del procedimiento es violatoria de la garantía individual de audiencia, pues, no se le otorga al servidor público presunto responsable ningún derecho en su defensa y finalmente no deja de ser una sanción impuesta sin que haya sido oído y vencido en juicio.

DECIMA SEPTIMA.

Las sanciones administrativas de apercibimiento privado o público y amonestación privada o pública, consideramos sería conveniente suprimir la denominación de privado, ya que las dos sanciones son privadas, esto es se ejecutan e integran a su expediente personal y la pública se especifica en la resolución.

DECIMA OCTAVA.

Respecto a la sanción administrativa de suspensión que prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consideramos sería pertinente señalarse dentro de la Ley de la materia invocada, que la suspensión será del empleo, y percepciones; ya que no se vería la afectación del servidor, sino vacaciones con goce de sueldo.

DECIMA NOVENA.

El artículo 54 de la Ley de referencia, señala elementos que deben tomarse en cuenta al imponer las sanciones administrativas; la deficiencia que hay en la Ley es que no determinó si esos elementos se tomarían en cuenta para atenuar o agravar la sanción, dejando al arbitrio de la autoridad competente el criterio a seguir respecto a la sanción que se le imponga.

VIGESIMA.

En relación a la anterior conclusión creemos que los elementos que señala el artículo 54 citado serían agravantes, puesto que al que tiene más experiencia en el cargo incurre en actos deficientes por descuido y no por desconocimiento de sus obligaciones.

VIGESIMA PRIMERA.

Es necesario que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establezca diferencia entre las infracciones graves y leves.

VIGESIMA SEGUNDA.

Resulta necesario reformar las fracciones II y VI del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público, para evitar confusión que se genera con la expresión de que la sanción de destitución **se demandará**, cambiándose por **se impondrá**, a fin de darle el carácter de ejecutivo que le corresponde a la autoridad.

VIGESIMA TERCERA.

Se debe eliminar diferenciación en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los empleados de base y de confianza, reformando para tal efecto la mención que se hace en la fracción III del artículo 56 y 75.

VIGESIMA CUARTA.

De igual forma a lo expuesto en la conclusión anterior, el citado artículo 75 y 56 fracción II, establece que la suspensión y destitución se sujetarán a lo previsto en la **Ley correspondiente**, sin que se aclare cuál es esa Ley, por lo que debería eliminarse dicha frase, toda vez que la única Ley correspondiente o respectiva que puede imponer sanciones administrativas es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

VIGESIMA QUINTA.

Sería conveniente adicionar un artículo transitorio en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establezca que se derogan todas las sanciones administrativas que regulan otras leyes, más no así las obligaciones de los servidores públicos, ya que las únicas sanciones que se impondrán son las previstas por la citada Ley.

BIBLIOGRAFIA.

DOCTRINA.

- ACOSTA Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1984.
- BORJA Martínez, Manuel. "Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades ", Instituto Nacional de Administración Pública, México 1984.
- CABAÑAS de Torres, Guillermo. " Diccionario Jurídico Elemental", Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1988.
- CHAVERO Alfredo. "México a través de los Siglos", Tomo I, Editorial Cumbre, México 1958.
- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo", Editorial Limusa, México 1989.
- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. "El Derecho Disciplinario de la Función Pública", Instituto Nacional de Administración Pública, México 1990.
- DEL Val, Enrique. "Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades", Instituto Nacional de Administración Pública, México 1986.
- FIX Zamudio, Héctor. "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", Editorial Porrúa, México 1984.

- FRAGA Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1989
- FUENTES Alvaro. "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", Editorial Porrúa, México 1984.
- GARRIDO Falla, Fernando. "Tratado de Derecho Administrativo", Instituto de Estudios Políticos, Tomo II, Madrid, España 1971.
- HERRERA Pérez, Agustín. "Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", Editorial Carsa, México 1991.
- LOZANO Antonio de Jesús. "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia Mexicanos", Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Tomo II, México 1991.
- LUCERO Espinoza, Manuel. "Precedentes Jurisdiccionales sobre las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Federación y del Distrito Federal", Instituto Nacional de Administración Pública, Toluca, Mex. 1990.
- MARIA Díez, Manuel. "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Plus Ultra, Tomo II, México 1990.
- MARTINEZ Morales, Rafael. "Derecho Administrativo", Segundo Curso, Editorial Harla, México 1991.
- OLIVERA Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1967.
- RIVA Palacios, Antonio. "Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades", Instituto Nacional de Administración Pública, México 1984.

- RODRIGUEZ Reyes, Alvaro. "La Formación de Funcionarios Públicos", Secretaría de la Presidencia, México 1977.
- SERRA Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", Tomo I Editorial Porrúa, México 1988.

DICCIONARIOS.

- DICCIONARIO De la lengua Española, Real Academia Española, Editorial Espasa Calpe, Madrid, España, 1970.
- DICCIONARIO Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones, Jurídicas, Editorial Porrúa. Tomos I, II, III y IV, México 1991.

LEGISLACION.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Ley de Responsabilidades Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación de 1870.
- Ley de Responsabilidades y Fuero Constitucional de Altos Funcionarios de 1896.
- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940.

- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1989.
- Manual Operativo de la Policía Judicial del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1989.

REVISTAS.

- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2da. Época, año VII, Número 70, Octubre de 1985.
- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a. Época, año IV, Septiembre de 1991.

INDICE

DEDICATORIAS..... 2

PROLOGO..... 5

INTRODUCCION..... 6

CAPITULO I**ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RELACION LABORAL ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES PUBLICOS.**

1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS INTERNACIONALES 9

A) Alemania..... 9

B) Inglaterra..... 10

C) Francia..... 11

D) Italia 12

1.2. ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO..... 13

A) Epoca Prehispanica..... 13

B)	Epoca Colonial.....	15
	a) Las Visitas.....	16
	b) El Juicio de Residencia.....	18
C)	Epoca Independiente.....	21
D)	Epoca Contemporánea.....	27

CAPITULO II

FORMA DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

2.1.	FORMA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	29
	A) Centralización.....	29
	B) Descentralización o Administración Pública Paraestatal.....	32
	C) Desconcentración.....	34
2.2.	ACEPCIONES DE SERVIDOR PUBLICO.....	36
	A) Empleado Público.....	36

B)	Funcionario Público.....	37
C)	Altos Funcionarios.....	38
D)	Burócratas.....	39
E)	Servidor Público.....	41

CAPITULO III

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

3.1.	ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	45
A)	Promulgación de la Ley Disciplinaria en el Gobierno del Licenciado Benito Juárez.....	46
B)	Promulgación de la Ley Disciplinaria en el Gobierno del General Porfirio Díaz.....	47
C)	Promulgación de la Ley Disciplinaria en el Gobierno del General Lázaro Cárdenas.....	47
D)	Promulgación de la Ley Disciplinaria en el Gobierno del Licenciado José López Portillo.....	49
E)	Promulgación de la Ley Disciplinaria en vigor en el Gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado.....	50

3.2.	CREACIÓN DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.....	161 51
3.3.	CONTRALORIAS INTERNAS.....	59
A)	Cabezas de Sector.....	59
B)	Organos de Control Interno.....	60

CAPITULO IV

TIPOS DE RESPONSABILIDADES A LAS QUE SE PUEDEN HACER ACREDORES LOS SERVIDORES PUBLICOS.

4.1.	QUE ES LA RESPONSABILIDAD.....	62
4.2.	TIPOS DE RESPONSABILIDADES.....	64
A)	Responsabilidad en materia politica.....	64
B)	Responsabilidad en materia penal.....	70
C)	Responsabilidad en materia civil.....	81
D)	Responsabilidad en materia administrativa.....	84

CAPITULO V**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

5.1. QUE ES EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	87
5.2. INICIO DEL PROCEDIMIENTO.....	90
A) Quejas presentadas ante la autoridad competente.....	91
B) Denuncias procedentes de Dependencias.....	94
C) Obligaciones del servidor público.....	100
5.3. DERECHOS PROCESALES DEL SERVIDOR PUBLICO.....	117
A) Garantía de audiencia al servidor público presunto responsable.....	117
B) Ofrecimiento de Pruebas.....	121
C) Sanciones administrativas a las que son acreedores los servidores públicos responsables.....	123
CONCLUSIONES.....	146
BIBLIOGRAFIA.....	154
INDICE GENERAL.....	158