



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

80
29

CONSIDERACIONES SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL MARCO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 108 CONSTITUCIONAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE IGNACIO } LORETO DURAZO

Primera Revisión :

Lic. Abelardo Arguello Ortega

Segunda Revisión :

Lic. Ana Luisa Lopez Garza

MEXICO, D. F.

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

"La vocación del Servicio Público, debe reflejarse en los trámites con observancia de Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia"

A MI ESPOSA ADRIANA:

Por su comprensión, aliento e incomparable apoyo para la realización de este trabajo, ya que con su ayuda se hace realidad un anhelo.

A MIS HIJAS SANDRA Y CECILIA:

A quiénes en lo futuro podrá brindarles una vida más digna, contando con un Título Profesional, para hacer frente con mayor seguridad a los retos que la vida nos presenta.

A MIS PADRES:

SR. DON LAURO LORETO RAMIREZ.

SRA. DOÑA MA. ROSARIO DURAZO DE LORETO.

Quienes en su momento supieron dar lo mejor de ellos mismos, para la formación de su hijo.

A MIS HERMANOS:

RANON ANGEL

NEMESIO

SILVIA

CECILIA

ADRIAN

CUNCE CION

Con todo mi cariño y agradecimiento.

Al H. Jurado Examinador.

Muy especialmente a los C.C.

Lic. Ana Luisa Lopez Garza.

Lic. Abelardo Argüello Ortega.

Agradeciendo la atinada dirección
en la elaboración y revisión de esta
Tesis Profesional.

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS.

A LA UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO.

Alma Mater.

Por haberme dado la oportunidad de abrirme
sus puertas y pertenecer a su comunidad -
universitaria.

I N D I C E

Pág.

Introducción.

CAPITULO I	
NOCIONES GENERALES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	
1.- Conceptualización y Génesis.....	1
A.- Origen y Definición.....	1
B.- Grecia.....	5
C.- Roma.....	7
2.- La Responsabilidad Administrativa en el Estado Mexi- cano.....	8
A.- Antecedentes del Régimen de Responsabilidad....	8
B.- El Sistema de Residencia y el Juicio de Respon- sabilidad.....	10
C.- Referencias Históricas del Ejecutivo Federal so- bre la Responsabilidad de los Servidores Públi- cos.....	20
3.- El Poder Disciplinario de la Función Pública.....	36
CAPITULO II	
MARCO JURIDICO DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO	
1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexica- nos.....	39
2.- Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores - Públicos.....	43
3.- Supletoriedad Legal en materia de Responsabilida- des.....	46
4.- La Secretaría de la Contraloría General de la Fede- ración.....	48
CAPITULO III	
PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACION DE RESPONSABILIDA- DES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	
1.- Sujetos de las Responsabilidades.....	56
2.- Obligaciones del Servidor Público.....	60

3.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otros ordenamientos legales para la Determinación Jurídica de Responsabilidad.....	74
4.- El Sistema de Quejas y Denuncias.....	79
5.- Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades.....	83

CAPITULO IV

SANCIONES Y MEDIOS DE IMPUGNACION.

1.- Sanciones.....	98
2.- Constitucionalidad de las Sanciones Prescritas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	100
3.- Sanciones Administrativas.....	101
4.- Medios de Impugnación.....	104

CONCLUSIONES.....	112
PROPUESTAS.....	114
BIBLIOGRAFIA.....	116

I N T R O D U C C I O N

Teniendo la inquietud personal de satisfacer las exigencias que imponen los principios de la Ley de Profesiones, a efecto de acceder a la titulación profesional de la carrera de Derecho, surgió el cuestionamiento de integrar la tesis de grado y que para ello no tenía los argumentos necesarios para elaborarla; pero al hacer un análisis introspectivo de la problemática jurídica que enmarca el quehacer del servidor público en sus funciones, puesto que había venido desempeñando actividades en la Administración Pública, se manifestó la necesidad personal de conocer el parámetro en el que desarrolla la mecánica del Poder disciplinario del Estado mexicano, hacia sus servidores.

Es por ello que por necesidades del presente trabajo de investigación que hoy presento, lo he dividido de la siguiente manera:

En el primer capítulo trato de conceptualizar históricamente las responsabilidades administrativas a partir de la gran cultura Griega, hasta llegar a considerar el Poder disciplinario del Estado en la función pública.

En el capítulo segundo se maneja el marco jurídico donde se encuentra inserto el sistema de responsabilidades de los servidores públicos en el Estado Mexicano, tratando -

de encuadrar el quehacer jurídico de esta función sancionadora del Estado.

En el tercer capítulo encuadro a los sujetos de responsabilidades administrativas, como el propio procedimiento para su determinación jurídica.

En el cuarto capítulo se explican las sanciones y los medios de impugnación jurídica en el que el infractor puede recurrir para manifestar, alegar y defender sus derechos.

Quizá por que los argumentos anteriormente planteados no sean de gran trascendencia jurídica, toda vez que no satisface rigurosamente los requisitos para una iniciativa de ley y por que tengo la cierta inseguridad de presentar un trabajo inacabado, solicito a ese H. Jurado que al evaluarla sea benevolente, tomando en consideración desde luego, la buena disposición del suscrito y el ánimo personal de superación académica.

CAPITULO I

NOCIONES GENERALES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

CAPITULO I

NOCIONES GENERALES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

1.- Conceptualización y Génesis.

A.- Origen y Definición.

Considerando que todo acto humano es una condición imputable de conducta por el Derecho a través de las normas jurídicas, el concepto de responsabilidad nos da la idea de que esta se debe de entender como "aquella situación que recae sobre una persona determinada a consecuencia de un acto propio que - ha causado un daño ..." (1) por lo que aunado a esto, desde el punto de vista etimológico, responsabilidad deviene de responsable, que toma su raíz del latín *responsum*, supino de *respondere*, responder: adjetivo que determina que se está obligado a responder o satisfacer por un cargo, comisión, omisión o contrato. De ahí que, responsabilidad significa la "obligación de reparar y satisfacer cualquier daño o pérdida, derivado de la conducta de un sujeto." (2)

Por otra parte, desde el vértice de la administración, responsabilidad también significa la obligación en que está inserto todo miembro de una organización de dar cuenta por el indebido cumplimiento de los deberes asigna

- (1) PINA VARA, Rafael de Diccionario Jurídico. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1976. Pág. 332.
(2) JACKSON. Diccionario Enciclopédico Americano. Literatura, Ciencia, Artes. Editorial Montaner y Simón. Tomo XVIII. - Barcelona, España. 1990. Pág. 460.

dos a él en su condición de tal, parte de los cuales pueden comprender el ejercicio de la autoridad formal, entendida - como "el derecho que tiene una persona por su nivel jerárquico, a exigir a otra, el cumplimiento responsable de los deberes que le han asignado en su condición de subordinado." (3)

La responsabilidad es siempre personal y se mantiene durante cierto tiempo, a pesar de que el individuo haya dejado de pertenecer a la empresa o institución, pues la responsabilidad que trae consigo al llevar a cabo una labor o la comisión de no haberla hecho perdurar por un tiempo prolongado, el cual es determinado por las leyes o normas administrativas en cada caso en particular, se debe de agregar un valor más, como es el atributo moral.

La responsabilidad vista desde el entorno ético y filosófico, es el juicio que toma su formación en la conciencia consecuente de los actos libres, y por lo tanto imputables al sujeto, por la participación que éste como agente haya tomado en ellos, en la forma que en lo moral toma la continuidad del efecto con su causa.

"El agente, en tanto que es una causa libre de sus actos y en el grado en que lo es, responde de las conse

(3) JIMENEZ CASTRO, Wilburg Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Edit. Fondo de Cultura Económica 4a. Edic. 3a. Reimpresión. México, D. F. 1982. Pág. 171 y 174.

cuencias inherentes al acto que ejecuta"(4)

Ahora bien, en este mismo sentido, por responsabilidad debe entenderse "aquella deuda, obligación de satisfacer y reparar, por sí o por otro, a consecuencia de una culpa, delito u otra causa legal."(5)

De las líneas anteriores, se desprende que la responsabilidad implican todas las condiciones y circunstancias que acompañan al ejercicio de la libertad y que cuando se restringue ésta, otro tanto limita la responsabilidad en relación con los actos que se ejecutan.

No olvidemos de que antes de que sea realizado -- cualquier análisis de juicio por los demás, se anticipa el propio, es decir; el que se lleva a cabo internamente con la apreciación de la cualidad moral o inmoral de nuestros actos, esto es, por que la voluntad obra siempre solicitada y estimulada por motivos internos y en los casos en que se haya de terminado por situaciones exteriores, es a condición de que uno se los apropie y los convierta en interiores, surgiendo así, las satisfacciones o el remordimiento, estados de ánimo internos que sirven de anuncio de las consecuencias inherentes a todo quehacer conductual, así y en términos generales, el juicio propio, lo que comúnmente llamamos conciencia, es el más certero e impecable, ya que no admiten espejismos ni

{4} JACKSON. Op cit. Pág. 496.

{5} JUAN, Palomar de Miguel Diccionario para Juristas. Mayo Ediciones. Guanajuato, Gto. México. 1981. Pág. 395.

engaños, y sobre todo por que el análisis introspectivo es implacable en el cumplimiento de su propio perfil volitivo.

Lo anterior se puede explicar con el siguiente ejemplo: el hipócrita tendrá siempre la habilidad para engañar a cuantos le rodean; pero jamás podrá engañarse a sí mismo.

Así, los valores humanos que intuye el hombre y que le es propio a su condición y naturaleza moral, se impone con frecuencia a toda maquinación hipócrita, ya que el malo y el falso, suele denunciarse así mismo, o ante el mínimo indicio descubre su maldad, falsedad e hipocrecía.

La complejidad del juicio moral no borra el carácter personal de la responsabilidad, no olvidemos que cada uno responde de sus propios actos; y que lo personal no es lo individual, por lo tanto, da lugar a una responsabilidad solidaria, según la cual adquirimos mérito o demérito, relativos en el grado en que contribuimos o cooperamos a la ejecución de los actos.

"La exigencia de la responsabilidad es vital en toda organización, ya que por este medio se evalúa el ejercicio de la autoridad y el cumplimiento de los deberes"⁽⁶⁾

Ahora bien, por lo que respecta a los servidores

(6) WILBURG JIMENEZ CASTRO. Op. cit. pág. 171.

públicos, desde el punto de vista de la legislación, la responsabilidad como la obligación de reparar cualquier pérdida o daño, ésta sigue inmediatamente a los hechos, tan luego como se han consumado, pudiendo ser una responsabilidad de carácter civil, penal o administrativa, y puede afectar a todo género de persona o a algunas determinadas por razón del empleo, cargo o comisión que desempeñen, durante cuyo ejercicio incurran en alguna irregularidad que configure responsabilidad de algún tipo ya citado, derivado de lo cual se cause algún daño o perjuicio, lo cual es frecuente que suceda a los servidores públicos, por lo que aquí se aplica la razón aquella que afirma que: "los deberes son las actitudes que se tienen que realizar debido al cargo que se ocupa en la organización"⁽⁷⁾ de ahí que en las leyes y reglamentos se fijan las responsabilidades en que incurren dichos servidores públicos, por faltas u omisiones en el desempeño de sus funciones, produciendo así, el consiguiente daño o perjuicio al patrimonio de una entidad pública, al erario federal o al patrimonio de los gobernados.

B.- Grecia.

En esta cultura se conocieron distintas formas de gobierno y organización social, desde la gens y la polis que siempre aparece como estructura social, aparece la nobleza co

(7) Ibidem. Pág. 171.

mo la detentadora del poder.

En el siglo VII a C. el pueblo, económicamente próspero y conciente de resultar indispensable para la defensa - del Estado, se hizo cada vez más intolerante de los privilegios de la aristocracia y reclamó para sí, parte de los derechos políticos, dándose el cambio en la forma de gobierno, de una forma aristocrática a la timocrática (del griego timé, censo y krátos, poder), y de esta manera todo ciudadano tenía derechos a participar en la vida política en la medida proporcional al censo. Esta reforma satisfacía sólo a una parte muy limitada del pueblo, ya que dejaba a los más ricos, con sus mismos privilegios y en las mismas condiciones originales a la gran masa popular, sin embargo significó un notable paso hacia la vida democrática de la Grecia antigua. (8)

En los años 663, 662 a C., se difundieron leyes en distintas ciudades, las cuales permanecieron en vigor durante varios siglos, algunas de estas leyes se caracterizaron por su severidad, las cuales contemplaban sobre todo, tres sectores: "regulación de las relaciones jurídicas entre los miembros de la comunidad, ordenación moral y castigo de los delitos graves." (9)

(8) NOGWER. Historia Universal. América Norildis Editores, S. A. Buenos Aires, Argentina. 1991. Pág. 114.

(9) Ibidem. Pág. 171.

Por lo que toca a los diferentes castigos que se imponían a los funcionarios que cometían faltas en el desarrollo de sus funciones, en nuestra investigación no encontramos enumeración alguna, ya que la mayoría de los autores se limitan a señalar que las penas que más se imponían era el ostracismo para desterrar a los hombres públicos que en algún momento se extralimitaban en sus funciones.

C.- Roma.

En la cultura latina y durante el período monárquico, el rey era autorizado con la aprobación de los dioses, el ejercicio del poder, por ser este jefe del ejército, sumo sacerdote y supremo juez, mismo que era asistido como cuerpos consultivos, una asamblea de ancianos, el Senado, integrado, por los jefes de las tribus o gens y los sacerdotes, y una Asamblea Popular llamada Comitia Curiata.

En cambio, en la estructura del gobierno republicano, se apoyaba en el equilibrio de poderes, gracias a la vigilancia mutua de diversos órganos políticos: la Magistratura, el Senado y las Asambleas Populares.

Por otro lado, los magistrados o funcionarios públicos como los cónsules, pretores, censores, ediles y cuestores, ocupaban su cargo sólo por un año para evitar el des

potismo de un solo individuo. (10)

Por lo que se refiere a las sanciones en esta cultura, se dieron una serie de disposiciones que protegieron los intereses del "Estado" y la ciudadanía, ya que se establecieron obligaciones tanto para los civiles como a los militares, de permanecer en los lugares que administraron, por un término de 50 días o más, una vez concluido su gestión, a fin de responder a las denuncias o querellas que pudieran presentarse contra ellos.

Podemos afirmar que este es el antecedente más lejano de lo que hoy conocemos como Juicio de Residencia.

2.- La Responsabilidad Administrativa en el Estado Mexicano.

A.- Antecedentes del Régimen de Responsabilidad.

Como en todo quehacer político, el Estado a través de la Administración Pública, desarrolla actividades que le son inherentes pero bajo los principios normativos del Derecho en el que se regulan sus actividades.

Así, la Administración Pública como elemento de estudio del Derecho Administrativo, se debe de considerar como la "parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo y que tiene a su cargo to

(10) Ibidem. Pág. 115.

da la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adoptando una forma de organización jerarquizada ..."(11) o aquella idea que afirma que la "administración pública, es la parte de la ciencia de la administración que concierne al gobierno, fundamentalmente al Poder Ejecutivo, que es el encargado de llevar a cabo las tareas gubernamentales."(12)

Ahora bien, por lo que respecta a la responsabilidad administrativa en el Estado Mexicano, es conveniente hacer referencia al Juicio de Residencia para continuar con el Juicio de Responsabilidades, ya que ambos forman parte esencial del grueso de la legislación histórica, tanto de las modalidades de la responsabilidad política, administrativa, penal y civil, como de las normas que rigen en la actualidad - las responsabilidades administrativas.

Existe una secuencia histórica ininterrumpida, ya que la residencia tiene su origen en el Derecho Romano y se consagra en las siete partidas y en diversos cuerpos legales del Derecho Español, mismos que al extender su vigencia al nuevo mundo, terminaron arraigándose en nuestra cultura jurídica.

El Juicio de Residencia se aplicó hasta que se dió

- (11) MIGUEL, Acosta Romero Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa, S.A. México, D.F. 1988. Pág. 108.
(12) JOSE, Galvan Escobedo Tratado de Administración Pública. I.N.A.F. México, D. F. 1980. Pág. 43.

la independencia y posteriormente "a través del texto constitucional de 1824, se organiza la vida republicana e independiente de México, instaurándose el sistema de Juicio de Responsabilidad."⁽¹³⁾

Por lo que podemos afirmar que actualmente estamos en presencia de dos sistemas de manejo y control de las responsabilidades, son dos sistemas que engloban la idea de hacer efectiva la responsabilidad de los servidores públicos, siendo también la fuente de acrecentamiento de los acervos doctrinales y legales para dar base a un solo sistema con una gran evolución histórica, aunque con ciertas variantes, acordes con los tiempos, así como también presentando ciertos avances y retrocesos, como es natural en todo lo que participa el hombre y sus intereses.

1.- El Sistema de Residencia y el Juicio de Responsabilidad.

Para conceptualizar el sistema de Residencia desde el punto de vista jurídico, se debe entender como "la cuenta que toma un Juez a otro, como a corredor o alcalde mayor, o a otra persona de cargo público, de la administración de su oficio por aquel tiempo que estuvo a su cargo a lo cual se llama propiamente Juicio de Residencia, comprendiendo por lo tanto, el proceso a autos formados al residenciado."⁽¹⁴⁾

(13) JOSE, Barragan et all. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Porrúa, S.A. México, D.F. 1984. Pág. 30.
(14) JACKSON. Op. cit. Pág. 466.

Esta institución nació en España en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica, al nombrarse a Nicolás de Ovando, gobernador de Indias, recibió instrucciones para efectuar residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla y con este acto, quedó establecido el Juicio en cuestión. (15)

En 1799, se mando excusar el juicio de residencia como perjudicial, por el gran peligro que había de corrupción en los jueces y por que dichos juicios resultaban muy gravosos a los pueblos y a los mismos residenciados. Era un procedimiento sin utilidad alguna, quedando expedito al medio de los informes y el de la queja, acusación formal o capitulación en el tribunal correspondiente.

Sin embargo, el tribunal supremo de justicia si que en primera instancia los juicios de residencia, es decir; los que se dirigen a indagar los cargos que resultan contra los virreyes, capitanes generales y gobernadores de ultramar, por los actos de su administración, con arreglo a una institución del 20 de noviembre de 1841.

El Juicio de Residencia, tiene su origen como ya hemos afirmado, en el Derecho Romano y es consagrado en las siete partidas, en el Ordenamiento de Alcalá y en otros cuerpos legales españoles, llegando a tierras americanas con los

(15) RAWL F. Cárdenas Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa, S.A. México, D. F. 1982. Pág. 13.

conquistadores, tales ordenamientos al extender su vigencia al nuevo mundo, terminaron por arraigarse en lo que hoy es México.⁽¹⁶⁾

La Residencia llegó a Nueva España con el propio Hernán Cortés, quién fue la primera autoridad que sufrió el juicio de residencia en estas tierras.

Para la substanciación de la residencia, se podía iniciar con la interposición absoluta de cualquier clase de querrela o reclamación.

El segundo juicio de residencia recayó en otro Español, don Juan Enriquez de Guzmán, capitán de Chiapas.

El tercer juicio de residencia en tierras mexicanas se aplica a don Alonso de Estrada y a don Jorge de Alvarado - en la provincia de Guatemala.

La Real Audiencia de México, llevó a cabo los primeros juicios de residencia de manera decidida y enérgica, podemos observar el trasplante de las instituciones españolas, que en general, "la residencia era práctica, ritual, sistemática e implacable, ofrecía los mismos caracteres que se daban en el derecho peninsular, a diferencia de la lógica ampliación de facultades de los jueces de residencia, mismos que conocían en principio, hasta los casos reservados al consejo -

(16) JOSE BARRAGAN et all. Op. cit. Pág. 31.

del Rey."(17)

Con la mencionada ampliación de facultades a la residencia, se consiguió el equilibrio de poderes y una mayor autonomía, quedando patente las funciones ejecutivas de la real audiencia.

Con esto nos damos cuenta que el Juicio de Residencia se aplicaba absolutamente a todas las autoridades, transformándose este juicio en un auténtico órgano de protección y amparo de los particulares frente a la actividad de las - autoridades virreinales, a la vez que servía al Estado para fiscalizar ampliamente la gestión de sus funcionarios, sobre todo cuando se posibilitaba la residencia, no sólo al final del cargo, sino en cualquier momento, de lo primero que se pedía cuenta a los residenciados era sobre todo, de cómo ha bían guardado las leyes, así, la residencia se convirtió, como actualmente diríamos, en un órgano de control de la legalidad, recordemos que dentro del régimen del derecho mexicano, es fundamental el concepto de legalidad en los actos de los órganos del Estado.(18)

Los cargos que se podían formular contra los residenciados, en un principio se trataba de una responsabilidad universal ilimitada, de entre cuyos cargos podemos resaltar los relativos a: agravios de los naturales, maltratado de sus

(17) Ibidem. Pág. 35.

(18) Ib. 36.

personas y el injusto manejo de sus haciendas.

El Juicio de Residencia era el instrumento idóneo de amparo y protección de los intereses reales.

Esta institución española fue concebida para garantizar la administración y control de los vastos y lejanos territorios americanos, conquistados por España, además tenía la finalidad de tratar que las disposiciones de la corona española, fueran administrativas y políticas, se cumplieran debidamente y por otra parte, que sus funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el desempeño de sus funciones.⁽¹⁹⁾

La residencia, representaba en última instancia, un certificado de buena conducta, de honorabilidad en el desempeño del correspondiente oficio, ya que era un requisito indispensable para ocupar un nuevo cargo, o bien, fincarse la correspondiente responsabilidad.⁽²⁰⁾

Por lo anteriormente señalado, podemos darnos cuenta que la residencia está presente de manera natural, es por ello que se le constitucionaliza y se pone al servicio del naciente Estado constitucional, mediante la promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812.

Así, está fuera de toda duda el hecho de la constitucionalidad del Juicio de Residencia, tanto por la obra de

(19) RAWL F. Cárdenas. Op. cit. Pág. 14 y 15.

(20) Idem. Pág. 31.

las Cortes de Cádiz, como por los Congresos Mexicanos, es de de cir; que los constituyentes de esa época no sólo no deroga - ron las leyes anteriores sobre la materia, sino que de mane - ra voluntaria las dejaron vigentes, adecuándolas a las nue - vas exigencias del momento histórico, así como en la instau - ración del constitucionalismo. (21)

En México encontramos la primera manifestación ju - rídica del Juicio en comento, en la llamada Constitución de Apatzingán de 1814, en la que se dedicaba dos extensos capí - tulos a regular el Juicio de Residencia.

Continuando con la idea original y por lo que toca al aspecto administrativo, eran sujetos del juicio de resi - dencia, los miembros del Poder Ejecutivo (en ausencia del - Rey), de acuerdo con el decreto del 24 de septiembre de 1810 y subsiguientes reglamentos del 16 de enero de 1811, del 26 de enero de 1812 y el del 8 de abril de 1813.

Los Secretarios del Despacho, de acuerdo con el ar tículo 226 de la Constitución de 1812 y los correspondientes del decreto del 8 de abril de 1813.

Todos los empleados públicos, de acuerdo con el ar tículo 261, facultad sexta de la Constitución de 1812, ar - tículos primero del capítulo II del decreto de 24 de marzo - de 1813, específicamente en reglas para hacer efectiva la -

(21) Ibidem pág. 41.

responsabilidad de los empleados públicos.

Los diputados eran igualmente responsables ante las Cortes, de manera singular o parlamentaria, encontramos su fundamentos en los artículo 52 y 62 del Capítulo y del Reglamento para el gobierno interior de las cortes del 4 de septiembre de 1813.

Finalmente en el artículo 4o. del Capítulo II del nuevo Reglamento de la regencia del 8 de abril de 1813, señalaba "ninguna autoridad o persona pública, de cualquier clase que sea, dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito (la firma del Secretario), y si alguna lo hiciera, será castigada como infractora de la constitución con arreglo de las leyes."(22)

Ahora bien, el objeto material del Juicio de Responsabilidad es importante, ya que la doctrina moderna suele distinguir tres tipos de responsabilidades a los funcionarios: - la civil, la penal y la administrativa, sin omitir que, junto a estas tres modalidades, también se encuentra la responsabilidad política, la cual se absorbía por la responsabilidad administrativa y la penal.

La responsabilidad de los residenciados, según las leyes castellanas de indias, era universal e ilimitada como las propias españolas, ya que en rigor se precisaba a defender mediante el sistema de responsabilidad, a la Constitu-

(22) Ibidem. Fágs. 43 y 44.

ción y demás leyes en vigor.

Se tenía como materia primordial en el Juicio de Responsabilidad, todo acto de arbitrariedad de cualquier autoridad o persona pública, que resolvía en definitiva violentar la Constitución o las leyes y que fuera susceptible de ser tipificado de acuerdo con el decreto sobre infracciones a la Constitución y otras leyes, como de los actos penales.

Además de lo anterior, cualquier otro acto que vulneren la seguridad estructural y política de la nación, en su forma de gobierno, así como sus instituciones hasta su más amplio sentido.

La substanciación en el Juicio de Responsabilidad, - era llevado por dos vías, una sobre medidas preventivas o pre - vías y otra acerca de la distribución de competencias jurisdiccionales.

Era usual la suspensión automática o provisional - del presunto responsable, por regla general sólo en casos menos graves se instruía el expediente y luego se acordaba la - suspensión, era recomendable que la efectuara el rey o la re - gencia.

Como segunda medida precautoria, se practicaba la declaración de si había o no lugar a la formación de causa de responsabilidad.

Respecto a los magistrados y jueces, correspondía la declaración al superior inmediato, sólo para los del Supremo - Tribunal tocaba a las Cortes, referente a los superiores inmediatos o ante el rey, o jueces competentes, en lo relativo a los regentes del reino, la declaración era competencia sólo de las Cortes, en cuanto a los secretarios del despacho y diputados provisionales, correspondía indistintamente al rey o la regencia o a las Cortes de los demás altos funcionarios (consejeros, embajadores y ministro de la contaduría), correspondía al Supremo Tribunal de Justicia o el rey.

Una tercera medida era sobre la obligación de preferir a cualquier otro asunto, los relativos a las infracciones a la Constitución.

Teniendo como base el artículo 131 de la Constitución de Cádiz, en la que se afirmaba la obligación de hacer efectiva la responsabilidad a todo empleado público, se encomendaba el conocimiento de las causas de acuerdo a la naturaleza de cada caso, a las siguientes autoridades:

- Las causas imputables a los magistrados del Supremo Tribunal Especial (de residencia), conocían las Cortes.

- El Supremo Tribunal conocía de las causas integradas contra los magistrados de las audiencias y demás tribunales especiales, era también la antesala para ventilar las causas instruídas a regentes, secretarios de despacho, altos fun-

cionarios y de los individuos de las diputaciones.

- Las audiencias conocían de las causas incoadas contra los jueces inferiores.

- De las causas en contra de los empleados públicos conocían los tribunales ordinarios competentes, admitiéndose - recursos ante el tribunal o juez superior.

Lo anterior se ejercitaba sin perjuicio de la garantía universal prevista en el artículo 131, facultad 25 de la Constitución, respecto de las solicitudes de las Cortes, para hacer efectiva la responsabilidad de todo empleado público, facultad, por cierto muy practicada por aquellas cortes, lo mismo que por nuestros primeros congresos constituyentes.

Desde un principio, las cortes se crearon expreso como defensoras de los derechos de las personas y del naciente orden constitucional, aun antes de promulgarse la Constitución, de ahí se deriva la actividad protectora que ejercían las cortes y los primeros congresos mexicanos, por lo que con estos argumentos afirmamos que aquí surge uno de los antecedentes - del Juicio de Amparo en México. (23)

En cuanto a los efectos de la residencia que producía una declaración de haber lugar a formación de causa, y en su caso, la resolución definitiva, se distinguen dos clases:

- Los anulatorios de los actos contrarios al orden

(23) Ibidem. Pág. 48 y 51.

constitucional y;

- Los de responsabilidad propiamente dichos.

Aunque no lo afirmara ningún precepto de modo terminante ni en la Constitución de Cádiz de 1812, ni en la mexicana de 1824, es obvio que todo acto contrario a la Constitución y demás leyes, es nulo de pleno derecho, y no hace falta que se declare en ningún sitio u ordenamiento legal para así comprenderlo.

Para finalizar este apartado, es conveniente señalar que el sistema de residencia como el de responsabilidad son paralelos, ambos sistemas son complementarios, es decir; vienen de una misma vertiente y son una misma realidad jurídica.

C.- Referencias Históricas del Ejecutivo Federal Mexicano sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Desde el Plan de Iguala se preceptuó que únicamente deberían de ser empleados públicos los que más se distinguían en su adhesión, virtud y mérito.

El Reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho universal del 8 de noviembre de 1821, estableció entre las obligaciones de los ministros, la de proponer a la regencia las reformas y me

jas que crean conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, combinando con los demás ministros, lo que pueda convenir al bien general del Estado en todos los ramos de su administración.

El decreto para el arreglo de la administración de la hacienda pública de fecha 16 de noviembre de 1824, destacó que "el gobierno tiene facultad de enviar visitadores a los puntos que crea convenientes, con las facultades necesarias para residenciar a los empleados de la federación, examinar sus cuentas, suspenderlos con arreglo a la ley, y entregar al tribunal competente a los que resulten culpados." (24)

Valentín Gómez Farías, ofrece el 10 de abril de 1833, establecer una buena administración... una economía prudente, y... pureza y fidelidad en el manejo de los caudales." El 31 de diciembre de 1839, Bustamante señala que "la inmoralidad de algunos empleados, la codicia insaciable de los que hacen su fortuna de las necesidades de la patria, y la corrupción de muchos jueces... han hecho subir a muy alto punto las desgracias del país", dos años después solicitaba al Congreso, medidas para que "se haga efectiva con pureza y prontitud, la responsabilidad de los que intervienen en el manejo de los caudales públicos. "En el año de 1842, López de Santa Anna, informa que "ha ido introduciendo las reformas y mejoras más perentorias en los diversos ramos de la Administración Pública." (25)

(24) JOSE, Chanes Nieto et all. "Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades" Compilador: José Frco. Ruiz Massieu. I.N.A.P. Primera Edic. México, D.F. 1984. Pág. 43.

(25) Ibidem. Pág. 44.

Al protestar como Presidente interino en el mes de diciembre de 1944, José Joaquín Herrera, prometió "reorganizar todos los ramos de la Administración, destruir arraigados abusos, vencer las resistencias que ellos crean, y cicatrizar muy profundas heridas." Así, el 10. de enero de 1945, declara "dedicar todo su celo en restablecer la moralidad en la recaudación y manejo de los caudales públicos, donde se halle alterada; en que la administración sea económica y la distribución proporcional y equitativa", en virtud de "que el sistema administrativo es un verdadero caos, una mezcla confusa de decisiones, de disposiciones legales y medidas arbitrarias del momento y poco meditadas, en que acaso en lo que menos se pensó fue en el bien público."(26)

En el año de 1946, José Mariano de Salas manifestó ante el nuevo Congreso Constituyente que "al través de todas las cuestiones de política y bajo la influencia de todos los sistemas de gobierno, se reconoce la necesidad de un orden administrativo; porque en su lugar, en México, no tenemos más que un caos en que han perdido la administración de justicia, la acción del ejecutivo y, sobre todo, el erario federal, es víctima de una bancarrota, cada día en aumento." Sin embargo era imposible que un gobierno provisional de sólo cuatro meses de duración y rodeado incesantemente de difíciles y variadas atenciones, emprendiera una reforma tan vasta, complicada y difícil.(27)

(26) Ibidem. Pág. 45.

(27) Ib. Pág. 46.

El 7 de mayo de 1848, Manuel de la Peña y Peña, ante el Congreso, pone de relieve que, "se necesita una legislación rigurosa y justa que haga desaparecer entre nosotros, los abusos que no pueden ser conciliables con ningún género de gobierno, ya que obstinarnos en seguir el mismo sendero y no apelar a las saludables reformas que hace tiempo se piden en la administración pública, sería perdernos para siempre, hacernos indignos de la gratitud de la nación y manchar los títulos que adquirió en 1821" (28)

José Joaquín Herrera, al jurar como Presidente el 2 de junio de 1848, destacó que "la crisis que acaba de pasar nos ha aleccionado lo bastante, y todas las opiniones están de acuerdo en la primera necesidad del país, la administración pública, a organizar ésta sólidamente se dirigirán mis pensamientos y la de los ciudadanos que ocupan los ministerios, esta reforma será lo bastante para dejar tranquilos los sentimientos de bienestar y de honra nacional." (29)

Benito Juárez, al clausurar las sesiones del Congreso el 31 de julio de 1861, expresó haberse ocupado "en purificar la administración pública del virus de corrupción que hace tiempo la tiene infeccionada", al efecto el 30 de agosto - del mismo año comunicó que "llevaría a cabo la inmensa tarea de la reorganización administrativa". En el manifiesto y pro

(28) Ibidem. Pág. 35.

(29) Ib. Pág. 35.

grama se aclaró "que si el gobierno logra que el acento de su voz haga comprender la firmeza, la profundidad, la penetración que hay en sus resoluciones de crear y moralizar la administración pública, si logra que se perciba la novedad que tiene esa tendencia, por su carácter dominante y casi exclusivo, si logra que sus trabajos se consideren como un esfuerzo poderoso para satisfacer el instinto de orden y de organización que se ha formado en el país bajo el influjo de la experiencia y de las desgracias, si consigue que en esta manifestación se vea el anuncio del día, largo tiempo esperado y que debía llegar alguna vez, en que el espíritu de economía y reparación transforme lo que tanto tiempo ha sido de nuestra sociedad un caos, donde no ha podido fructificar ningún principio político, está seguro de que las circunstancias le han obligado a hacer por algunos días, serán consideradas no como un nuevo sacudimiento revolucionario, sino como el primer asomo de que las cosas en México comienzan a entrar en su centro y a colocarse sobre una base sólida"⁽³⁰⁾

Sebastián Lerdo de Tejada, al jurar como Presidente el 10. de diciembre de 1872, consideró "como objetos preferentes del gobierno, el orden y moralidad en la administración", y que más adelante Don Porfirio Díaz, el 10. de abril de 1877, precisó como "deber muy sagrado de todos los funcionarios públicos, procurar realizar a fuerza de probidad, de constancia y patriotismo, la reconstrucción constitucional" y que después

(30) Ibidem. Pág. 36.

en el año de 1888 afirmó que: "toda reforma administrativa de trascendencia, requiere el transcurso del tiempo para llegar a un término satisfactorio, informando así en el año de 1890, que el sistema administrativo se depura y perfecciona... alcanzándose, siquiera con dificultades, el ideal de otras administraciones... En 1905, el mismo don Porfirio Díaz se ufana de que ... patententes, como lo están hoy, los progresos alcanzados en los diferentes ramos de la riqueza nacional, no es de extrañarse que a ellos corresponde un adelanto semejante en la administración pública, sobre todo si se atiende a los esfuerzos del Ejecutivo para mejorarla, teniendo por base la paz y el orden legal que felizmente reinan en toda la República"⁽³¹⁾

Don Venustiano Carranza, al dirigirse al Congreso el 10. de septiembre de 1918, destacó que "con la creación del Departamento de Contraloría, se ha dado un gran paso en la perfección de la administración pública, lo mismo en lo que todo se refiere a la fiscalización del manejo de fondos y bienes de la nación, que en lo concerniente a métodos sencillos y prácticos dentro de la contabilidad del erario federal", un año después reconoció que "la contraloría ha encontrado escollos mayores en la resistencia de algunos de los elementos afectados por la tarea moralizadora que en obsequio de la sociedad y de la ley, lleva a cabo el Departamento..."⁽³²⁾

Es conveniente señalar que la creación del Departamento -

(31) Ibidem. Pág. 37.

(32) Ib. Pág. 36.

mento en cuestión, es el antecedente más importante en materia de reorganización administrativa por el gobierno emanado de la revolución para controlar el buen manejo de los fondos públicos.

Ahora bien, don Adolfo de la Huerta en el año de 1920, se refirió al tema que nos ocupa, afirmando que: "además de los obstáculos que toda reorganización administrativa presenta, máxime si es en grande escala, como lo fue la que tuvo que llevarse a cabo con la instalación de la contraloría, tropezó este Departamento con cierta resistencia en el desenvolvimiento de su organización, por parte de varios elementos que no penetrados, seguramente de la tarea moralizadora encomendada a la citada contraloría, estimaron que sus acciones o facultades se perjudicarían o sufrirían algún detrimento al ejercitarse tal función fiscalizadora"⁽³³⁾

Al iniciar sesiones extraordinarias el Congreso de la Unión, el 7 de febrero de 1921, el general Alvaro Obregón señaló que "el momento histórico por el que atravieza la República, es verdaderamente excepcional por todos conceptos, pero principalmente porque significa una oportunidad de primer orden para llevar a cabo, no solo la reconstrucción del país, si no la moralización de la administración pública en todos sus ramos... el Ejecutivo entiende que la moralidad política y administrativa ha de comenzar en los altos funcionarios y extenderse a todo el cuerpo de servidores de la nación. De ahí que, en la convocatoria figura preferentemente la ley que fija las

(33) Ibidem. págs. 46 y 47.

responsabilidades del Presidente de la República y de sus Secretarios de Estado, con ello se persigue conseguir que los altos funcionarios representantes del Poder Ejecutivo queden sujetos en todos sus actos al imperio de la ley y de la justicia, y no gocen de franquicias que repugnan a las conciencias honradas, y al amparo de los cuales se han cometido tantos delitos. En la verdadera democracia, el funcionario público debe dar cuenta de sus actos, sea cual fuere la categoría que tenga y su poder legal, pues mientras mayor sea éste, mayores son sus deberes y responsabilidades, por lo que el Ejecutivo cree dar una prueba de espíritu democrático y de respeto al principio de la legalidad, iniciando la expedición de la ley que fije las responsabilidades del Presidente de la República y de sus Secretarios de Estado." (34)

El 25 de agosto de 1926, don Plutarco Elías Calles, mediante el decreto de creación de comisiones especiales de eficiencia, les señaló como una atribución: cuidar de que los empleados reúnan las características de eficiencia adecuadas a los puestos que desempeñen y cuando no suceda, propondrán al Secretario de Estado o Jefe de Departamento que corresponda, la remoción de los empleados ineficientes.

Don Pascual Ortíz Rubio, el 5 de febrero de 1930, al asumir el cargo de Presidente, señaló: "son los técnicos - los llamados a afrontar las graves cuestiones de nuestra integración nacional y a plantear y realizar las soluciones conve

nientes, ya que dentro del gobierno que presidiré, tendrán lugar preferentes, los hombres de ciencia eficientemente preparados; pero a condición de tener siempre su espíritu, su saber y su esfuerzo, al servicio de los postulados de la Revolución."

Asimismo, en su último informe presidencial rendido el 10. de septiembre de 1932, Ortiz Rubio mencionó que "cohe - rente en sus propósitos (la Secretaría de Agricultura y Fomento), formuló la ley de responsabilidades de funcionarios y empleados agrarios, para sancionar toda burla a los derechos legítimos de los pueblos a las tierras y todo exceso ilícito que lesione al propietario de tierras, que legalmente no puedan - afectarse"(35)

El 10. de diciembre de 1934, el Presidente de la República, el General Lázaro Cárdenas del Río, destacó que los - servidores públicos deben ser "responsables por su preparación, de la eficiencia, de la rapidéz y de la honestidad con que los negocios públicos deben despacharse."

En 1938, subrayó que "necesitamos precisar ideas, - dictar normas y exigir responsabilidades efectivas para que la administración pública sea honesta, eficiente, económica y de acuerdo con nuestra categoría de pueblo pobre"(36)

En el año de 1940, al tomar posesión como Presidente de la República, don Manuel Avila Camacho, especificó que la - eficacia en el trabajo y la moralidad de los servidores públicos, deben responder a las exigencias del pueblo.

(35) Ibidem. Pág. 70.

(36) Ib. Pág. 35.

En el siguiente sexenio político, el nuevo depositario del Poder Ejecutivo Federal, don Miguel Alemán Valdéz, precisó que: "los funcionarios designados, tienen bajo su cuidado la atención, trámite y resolución de los problemas encomendados a cada una de sus ramas (de la administración Pública), y a ellos compete en primer término la responsabilidad del buen éxito de las resoluciones que se dicten. La Moral es un patrimonio del pueblo tan importante como la riqueza material. Queremos, por eso, insistir en los conceptos de responsabilidad ciudadana y moralización pública, que serán normas fundamentales del gobierno, ya que cada uno de ellos al aceptar su nombramiento, ha contraído el compromiso de velar por la eficiencia y honestidad en la dependencia que se le ha encomendado, puesto que mis colaboradores deberán considerar que las obras públicas y demás contratos con la administración no son privanzas de personas favorecidas, sino un medio para realizar los propósitos gubernamentales y satisfacer las necesidades colectivas." En 1947, con nuestra decidida determinación de lograr la moralización pública y el estímulo de quienes colaboran en la administración, igualmente, someteré al conocimiento de la representación nacional legislativa, la reforma de los artículos de la contraloría General de la República, que se refiere a la responsabilidad de los funcionarios, con el objeto de que todos sepamos que al mismo tiempo que el pueblo se siente satisfecho de nuestro comportamiento, tendrá la seguridad de que sabremos responder de nuestra conducta."⁽³⁷⁾

(37) Ibidem. Pág. 55.

En el año de 1952, al protestar como Presidente de la República, don Adolfo Ruiz Cortínez, se refirió a la responsabilidad de los servidores públicos diciendo que: "la colectividad en general debe coadyuvar para que los funcionarios y empleados públicos procedan con la más absoluta honradez y así lograr la moral administrativa y pública de México... obraremos con máxima energía contra los servidores públicos vanales y prevaricadores... reitero mi exhortación a la colectividad entera para que coadyuve a la moral administrativa pública y que seré inflexible con los servidores públicos que se aparten de la honradez y la decencia."

Posteriormente, en 1953, insiste que "la moral de los funcionarios públicos es indeclinable, sobre todo por el necesario ejemplo que debe dar el gobernante al pueblo que le confió el poder..."(38)

En 1958, don Adolfo López Mateos, se comprometió a que "al planear las obras administrativas, se tomarían en cuenta la orientación, la vigilancia y el control de los recursos que la nación invierte y ha invertido, así como promover reformas a la administración pública, para ponerla en consonancia con la realidad actual del país.(39)

En 1964, al tomar posesión como Presidente de la República, don Gustavo Díaz Ordaz, manifestó: "quienes han aceptado compartir las tareas del Poder Ejecutivo conmigo, saben que so-

(38) Ibidem. Pág. 55.

(39) Ib. Pág. 60.

mos mexicanos iguales... que tenemos mayores responsabilidades y más obligaciones se servir... los servidores del pueblo, debemos serlo sin soberbia... con la satisfacción de haber cumplido con nuestro deber."(40)

En una comparecencia ante el Congreso de la Unión, manifestó que "los servidores públicos desarrollaban funciones incompatibles con la del negociante, ya que aquél que emplea en su propio beneficio los bienes o la autoridad que se le han confiado, traiciona a su país, puesto que aquél que no se entrega a las tareas públicas hasta el límite mismo de su capacidad y energía, defrauda al pueblo..."(41)

José López Portillo, al igual que sus antecesores, en su discurso de toma de posesión como Presidente, hizo referencia a los servidores públicos, indicando que "para instrumentar las políticas que hemos expuesto, requerimos reorganizar la administración para organizar al país... los fines que persigue la reforma administrativa para el desarrollo que habremos de emprender son: eficacia y honestidad, de ahí que sientan conmigo mis colaboradores y funcionarios públicos, el privilegio de servir y hacerlo con plena validez o inmaculada honestidad."(42)

En 1979, destaca "la moralidad y eficacia de los funcionarios públicos asegura la marcha de nuestras instituciones y es sustento del consenso colectivo de confianza que impulsa la acción" ... posteriormente afirma que concebida como un pro

(40) Ibidem. Pág. 289.

(41) Ib. Pág. 315.

(42) Ib. Pág. 320.

ceso continuo, la reforma administrativa seguirá siendo instruento... manifestando en el quinto informe: "la nueva Ley de responsabilidades... se aplica inexorablemente para proteger a la sociedad de los abusos de los funcionarios inmorales que in vestidos de poder, llevan a cabo en perjuicio del erario federal" ... señalando al siguiente y último año de su gestión, - "con base en una reforma administrativa, proyectamos programas y presupuestamos el gasto público... fijamos en forma expresa objetivos en planes sectoriales y convocamos a todas las fuerzas nacionales para que democráticamente concurrieran, afirmando que había combatido la corrupción hasta llegar al escándalo..."(43)

En el mes de diciembre de 1982, al tomar posesión como Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, manifestó: "...actualizaremos las bases constitucionales de la responsabilidad de los servidores públicos y promoveremos una nueva ley sobre la materia y reformas y adiciones a la legislación penal y civil, introduciremos nuevas formas sobre la gestión pública para prevenir, detectar, corregir y en su caso, sancionar conductas inmorales de los funcionarios y empleados públicos... impediremos aprovechamientos ilegítimos con la nómina oficial, perseguiremos las conductas ilícitas en el otorgamiento de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones, en la inspección y vigilancia de leyes y reglamentos..." ...no es compatible servir en puestos públicos y simultáneamente operar negocios cuya actividad se funde en relaciones económicas con el gobierno.... esta dualidad es in-

moral... o se gobierna o se hacen negocios... los puestos públicos no deben ser botín de nadie... promoveré la creación de la Contraloría General de la Federación... usaremos con vigor y decisión este nuevo instrumento"(44)

En su primer informe de gobierno ante el Congreso - manifestó: "hemos modificado la organización administrativa - del Estado para propiciar un control de la gestión pública -- que garantice racionalidad, eficiencia y honestidad en el que hacer cotidiano del gobierno... promoviendo la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y auspiciamos reformas para ordenar las funciones y delimitar las - responsabilidades de varias secretarías de Estado a fin de corregir errores y ratificar aciertos... los recursos patrimoniales del país son para servir al pueblo, no para servirse de ellos... es inmoral la confusión de las finanzas del Estado - con las propias, la función pública no se compagina con los - negocios privados y menos aun cuando éstos se benefician del ejercicio de aquella..."(45)

En septiembre de 1984, Miguel de la Madrid señaló: "la renovación moral de la sociedad ha sido y sigue siendo - compromiso y acción de mi gobierno... la renovación moral no es sólo orden jurídico, sino acción y compromiso de los tres niveles de gobierno."(46)

(44) Presidencia de la República. El Colegio de México. Los Presidentes de México. Discursos Políticos, 1910-1988. Esnard E, it. S.C.-T.V. México, D.F. 1988. Pág. 243-244.

(45) Ibidem. Pág. 269-270.

(46) Ibidem. Págs.336-337.

En su quinto informe de gobierno, Miguel de la Madrid Hurtado manifestó: "...hemos erradicado las prácticas nocivas del nepotismo y los obsequios excesivos a los servidores públicos... el verdadero avance de la renovación moral se refleja en una administración pública más apegada a derecho, con más controles efectivos en el manejo de los recursos públicos... no daremos marcha atrás en nuestra decisión de exigir... a los servidores un comportamiento apegado cabalmente a las disposiciones legales y a la honradez." (47)

En su último informe de gobierno que rindió al Congreso de la Unión, expresó: "la renovación moral de la sociedad ha sido compromiso y norma de conducta permanente de mi gobierno... la guía fundamental de esta renovación ha sido el derecho... destacan el nuevo Título Cuarto de la Constitución, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la nueva ley de Entidades Paraestatales..." (48)

En el año de 1989, el Presidente Carlos Salinas de Gortari, al rendir su primer informe ante el Congreso de la Unión, expresó: "la lucha contra la corrupción en la administración pública es compromiso del gobierno, pero también de la sociedad, al denunciar y al abstenerse de participar en acciones indebidas... en materia de control, fiscalización y de evaluación del quehacer político, se han profundizado y fortalecido las acciones preventivas que promuevan la produc-

(47) Ibidem. Págs. 592-592.

(48) MADRID HURTADO, Miguel de la. Seis Informes de Gobierno 1983-1988. Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social. Pág. 395-396.

tividad institucional, mejoren la gestión y aseguren el manejo honesto y eficiente de los recursos que administra el Estado"(49)

En su segundo informe de gobierno señaló: "nos empeñamos en reforzar los sistemas de vigilancia y de control del gasto público y el comportamiento legal, honesto, eficiente, de la gestión gubernamental, que los recursos fluyan, que las tareas se realicen, que las obras se terminen y sirvan a la población... debemos reconocer el enorme daño que ocasiona la promesa incumplida, el servicio interrumpido, la edificación inconclusa ..."(50)

Al rendir su tercer informe de gobierno señaló: -- "exigiré de mis colaboradores estricta disciplina, trabajo redoblado y entrega sin distraer la atención del despacho que les ha sido encomendado para servir a la población"(51)

Ahora bien, como hemos observado a lo largo del desarrollo de este capítulo, la preocupación sobre la actuación de los funcionarios públicos, ha estado presente en nuestros gobernantes y su conceptualización se ha modificado o adquirido un particular matiz, según el acontecer y el momento histórico que priva en una determinada situación política.

(49) SALINAS DE GORTARI, Carlos Primer Informe de Gobierno. Dirección General de Comunicación Social. Págs. 27 y 28.

(50) SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO. Idem Pág. 22.

(51) TERCER INFORME DE GOBIERNO. Idem. Pág. 63.

La responsabilidad y honestidad, son conceptos que han sido ligados a lo largo de nuestra historia como ideales primordiales en el quehacer gubernamental, siendo estos argumentos, los principales elementos del presente trabajo de investigación.

3.- El Poder Disciplinario de la Función Pública.

Como un fenómeno en la práctica y desarrollo administrativo, surge como una situación natural e indispensable en las relaciones de organización, mantener el orden y los objetivos previamente determinados y que a partir de grupos muy pequeños como lo es la familia hasta las grandes corporaciones como lo es el Estado, se manifiesta un Jefe investido de auctoritas pater, para poder corregir las faltas de sus miembros, a fin de evitar desviaciones que afecten la buena marcha del grupo o en este caso, del Estado. (52)

Así, el Estado implementa un sistema jurídico para encuadrar una serie de elementos subjetivos y objetivos que conforman el quehacer y la práctica de la administración pública.

En nuestro sistema jurídico administrativo, para sancionar las actividades contrarias al orden y principios de honestidad y responsabilidad administrativa, se han comprendi

(52) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto El Derecho Disciplinario de la Función Pública. I.N.A.P. 1989. Pág. 12.

do cuatro modalidades que enmarcan la responsabilidad de los servidores públicos, y estos se encuentran inscritos bajo los principios del artículo 108 Constitucional y la Ley Federal que reglamenta cada uno de los aspectos que encuadran la función administrativa, como son:

- La Responsabilidad Civil, que se rige por la legislación común.

- La Responsabilidad Penal, en aplicación del principio de igualdad ante la ley, todo servidor público está sujeto a la legislación penal, sin más requisitos que cuando se trate de servidores públicos con fuero, se aplique con el sólo requisito de la declaratoria de procedencia que dicta la Cámara de Diputados.

- La Responsabilidad Política, que deriva de las conductas que afectan los intereses públicos, fundamentales y a su buen despacho, se sanciona con la destitución o la inhabilitación.

Para los efectos, la Cámara de Diputados se erige en jurado de acusación, instruye el procedimiento y sostiene la causa ante el Senado que erigido en jurado de sentencia, resuelve en definitiva.

Como innovación se incluyen las conductas que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, lo que deteriora las finanzas públicas y afecta la buena marcha de la administración, es decir; las "violaciones -

sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal"

- La Responsabilidad Administrativa, es en la que se incurre por actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia necesarias para el buen servicio público.

Este tipo de responsabilidad es independiente de la naturaleza penal, política, civil o de otras.

De lo anterior podemos afirmar, que el Estado de Derecho como es el nuestro, implementa medidas correctivas para auspiciar el buen desarrollo y desenvolvimiento de la administración pública, en beneficio del interés general.

CAPITULO II

**MARCO JURIDICO DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS EN MEXICO**

CAPITULO II

MARCO JURIDICO DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO.

1.- En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los gobiernos democráticos constitucionales del Estado Mexicano, han mostrado su preocupación constante de establecer un régimen adecuado de responsabilidad de los servidores públicos.

El Estado de Derecho en que vivimos exige que los servidores públicos sean responsables y esta actitud no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas, como tampoco se da la responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Así, mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1982, se reformaron y adicionaron diversos preceptos constitucionales, fundamentalmente el Título IV, en el que se contienen los artículos del 108 al 114, así como los demás numerales relacionados con el mismo título, como son: el 22, 73 fracción VI base cuarta, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134.

El mencionado decreto, junto con la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982, la reforma del Título Décimo del Código Penal Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983 y la relativa al llamado "daño moral" del Código Civil publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1982, así como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual inició el ejercicio de sus atribuciones a la luz del decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982, así como el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1983, proporcionan el marco legal apropiado para hacer frente a la corrupción que ha caracterizado el sistema político administrativo mexicano.

Desde que se estableció el Título Cuarto en la Constitución de 1917, sólo uno de sus siete artículos se había modificado, por lo que la realidad ya no ofrecía bases sólidas para prevenir y sancionar las conductas inadecuadas de los servidores públicos, de ahí la necesidad de actualizar el texto constitucional para que su normatividad estuviese a la altura de las circunstancias y de los cambios y exigencias actuales de la sociedad.

Resulta importante en las reformas de referencia, el

cambio de denominación de "funcionarios y empleados públicos" por la de "servidores Públicos", desapareciendo la antigua y tradicional diferencia entre éstos con los altos funcionarios o de gabinete.

En la actualidad, toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza o nivel en el servicio público, es considerado servidor públicos, inclusive la propia denominación de servidor público más que un simple cambio de palabras, expresa la voluntad y vocación de servicio que deben tener las personas que prestan sus servicios para el Estado y la sociedad en su conjunto.

Con esta reforma se reordena el Título Cuarto, estableciendo en primer lugar quienes son objetos o sujetos de responsabilidad en el servicio público, -artículo 108 constitucional-, cual es la naturaleza de dicha responsabilidad y las bases para la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito -artículo 109-; el juicio para exigir la responsabilidad política y la naturaleza de las sanciones correspondientes -artículo 110-, la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas -artículos 111 y 112-, los principios que destinen el buen y adecuado funcionamiento del servicio público, la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para exigir la responsabilidad a los servidores públicos -artículo 114-.

La reforma al Título Cuarto Constitucional, tiene -

como consecuencia, la estructuración de nuevas bases de gobierno que modifica cualitativamente el anterior orden jurídico en el servicio público.

El nuevo título cuarto constitucional está inspirado en el principio de igualdad que establece con claridad - las responsabilidades política, penal y administrativa, que pueden resultar de las obligaciones comunes a todos los servidores públicos, tal como sucede con la fracción III del artículo 109 constitucional en el que se contempla la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la cual - no estaba prevista con anterioridad en la norma fundamental y que procede dicha responsabilidad por la comisión de actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; es claro que aun cuando no se precise la lealtad que demanda dicha fracción, se refiere hacia las instituciones jurídicas - del Estado, más no hacia determinado funcionario, grupo o partido político. (53)

Si nos percatamos, el régimen de responsabilidades administrativas consignadas en nuestra Constitución, refleja el congruente propósito de lograr nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente.

(53) OROZCO ENRIQUEZ et all. José de Jesús Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Manuel Porrúa, S.A. México, D. F. 1984. Pág. 124.

Por lo anterior podemos afirmar que en nuestra máxima ley, hubieron reformas que enmarcan el desarrollo y aplicación de las responsabilidades de los servidores públicos, tales como:

Artículos 22, 25, 26, 28, 73 fracción VI Base Cuarta, último párrafo, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94 párrafo final, 97 primer párrafo, 127 y 134, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, y el 3 de febrero de 1983 respectivamente.

2.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Como consecuencia de la reforma constitucional mencionada anteriormente, era indispensable que se manifestara una nueva ley reglamentaria.

Esta ley tiene su origen en el Título Cuarto Constitucional y específicamente en sus artículos del 108 al 114 a que ya hemos hecho referencia en apartados anteriores.

Su aplicatoriedad consiste en combatir las irregularidades en el servicio público que genera ilegalidad social y corrupción, ya que la irresponsabilidad en que incurren algunos servidores públicos, lesionan los intereses de un buen estado de derecho y en consecuencia contribuyen contra la democracia, tomando en cuenta que ésta es parte medular del siste

ma político mexicano.

La Ley en comento, tiene dentro de sus lineamientos fundamentales, lo siguiente:

- En el Título Primero nos señala el carácter reglamentario de esta ley, donde se precisan los sujetos de la misma y las autoridades competentes para su aplicación.

- En el Título Segundo, reglamenta el Juicio Político para aplicar la responsabilidad política de los servidores públicos, y la declaración de procedencia, para privar del fuero al servidor público que incurra en un ilícito del orden común, regulando con precisión los sujetos, causas, sanciones y procedimientos correspondientes, estos puntos tienden a garantizar el derecho de defensa que tiene el servidor público acusado y la forma expedita que se determina su presunta responsabilidad.

- En el Título Tercero, se establecen las disposiciones relativas a las responsabilidades administrativas, señalando las obligaciones del servidor público, los sujetos, así como las sanciones y procedimientos para aplicarlas.

- En el Título Cuarto, se establece el registro patrimonial de los servidores públicos, para obtener la información suficiente que permite determinar la honradez del servidor público en el desempeño de su encargo o funciones.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servido -

res públicos, es el instrumento jurídico que establece las obligaciones de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por incumplimiento de los procedimientos a seguir en caso de responsabilidad política, administrativa, penal o civil. (54)

Siendo competentes para aplicar la ley en comento, las siguientes autoridades:

- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal.
- El Departamento del Distrito Federal.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- El Tribunal Fiscal de la Federación.
- Los Tribunales del Trabajo, en los términos de la legislación respectiva y;
- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes. (55)

Por otra parte, los órganos que pueden intervenir en la determinación de las responsabilidades administrativas, son

- (54) CASTELAZO, José R. Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público. Edit. I.N.A.P. México, D. F. 1985. Pág. 35.
- (55) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

básicamente cuatro:

- Las Unidades de Quejas y Denuncias.
- Las Contralorías Internas.
- Los Titulares de las Dependencias del Ejecutivo - Federal como Coordinadores de Sector y;
- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (56)

3.- La Supletoriedad Legal en materia de Responsabilidades.

Para los efectos de aplicación de los criterios de responsabilidades de los servidores públicos, se tiene en primer lugar como ya hemos afirmado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, derivada del artículo 108 Constitucional; pero muchas veces encontramos otros órdenes jurídicos donde se prescriben determinaciones de responsabilidad y sanciones, tal es el caso de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, en donde no se emplea el término de responsabilidad en ninguno de sus epígrafes; pero el título IV se refiere a infracciones, faltas y sanciones en el que se establecen algunas hipótesis, cuya realización provoca la aplicación de una sanción, es decir, un acreedor a la imposición de una sanción. (57)

(56) SOBERANES FERNANDEZ et all. José Luis Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa, S.A. México, D. F. 1984. Pág. 136.

(57) ENRIQUE DEL VAL et all. BLANCO Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. I.N.A.F. México, D. F. 1984. - Pág. 96 y 97.

En la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su capítulo V, que se denomina "de las responsabilidades", la palabra responsabilidad tiene el uso de "ser acreedor a", la aplicación de una sanción en caso de realizarse las hipótesis previstas; lo mismo es aplicable con respecto al capítulo IV del título y del reglamento de la ley en comento, denominado también "de las responsabilidades" (58)

Por otra parte, el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativo a las responsabilidades administrativas, no expresa el ordenamiento legal que deberá aplicarse supletoriamente, por lo que se debe entender que es el Código Federal de Procedimientos Civiles al que se recurrirá en lo que convenga al procedimiento.

Lo anterior es con base en los criterios en que se sostiene que la ley civil, por contener los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, es la ley supletoria en materia administrativa.

Asimismo, conforme al artículo 4 del Código Fiscal de la Federación, afirma que son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado, provenientes de responsabilidades administrativas en que incurran sus servidores públicos, confirmando esta disposición el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al señalar que las sanciones económicas que se imponga, constituirán créditos fiscales.

(58) Ibidem.

El anterior criterio nos da pauta para determinar - supletoriamente responsabilidades derivadas del Código Fiscal de la Federación, puesto que nos da también medios de impugnación cuando se radica una responsabilidad económica que el Derecho Fiscal lo categoriza como Crédito Fiscal.

Para concluir el presente apartado, es de considerarse que el Código Federal de Procedimientos Civiles, es el ordenamiento legal de aplicación supletoria para la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tomando en consideración lo dispuesto en el artículo Quinto del Código Fiscal de la Federación, en el cual se establece que el Código Federal de Procedimientos Civiles, es supletorio de aquél y -- por mayoría de razón debe ser también supletorio para la ley - de la materia del presente trabajo de investigación, en lo relativo al procedimiento administrativo.

4.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Para dar cumplimiento y aplicar el nuevo orden jurídico, fue necesario modernizar y adecuar el ámbito administrativo que permite la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, la investigación de su presunta responsabilidad y en su caso, la aplicación de las sanciones y medidas administrativas.

Para poder lograr lo anterior, el Ejecutivo Federal, envió al Congreso de la Unión la correspondiente iniciativa -

de ley, proponiendo modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se crea a partir de diciembre de 1982, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como órgano del Ejecutivo Federal, responsable de -- cumplir las tareas encomendadas en el artículo 32-Bis de la citada ley.

La importancia de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, radica en que, por primera vez en nuestro país se integró un órgano superior con las facultades y atribuciones necesarias para llevar a cabo el sistema de control y fiscalización de las funciones del sector público y las personas que lo integran.

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de acuerdo a las atribuciones contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, armoniza el proceso de control de principio a fin, dividiéndola en dos Subsecretarías y una coordinación general.

La Subsecretaría "A", es responsable de la operación regional, la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los aspectos jurídicos.

La Subsecretaría "B", se encarga de los procedimientos de supervisión y auditoría interna y externa.

La Coordinación General, tiene a su cargo coordinar a los comisarios de la contraloría, que por ley deberán existir en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública.

blica Federal.

De acuerdo al artículo 32-Bis, adicionado a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982, - apunta las diversas atribuciones de control y fiscalización conferidas a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en virtud de los fines del presente trabajo, únicamente se hará referencia a la fracción XVII del precepto en - comento, toda vez que en ella se concreta el estudio de las - responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

En esta fracción se establece que es competencia de la Secretaría de la Contraloría, conocer e investigar los 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 denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándole para los efectos, la colaboración que le fuera requerida.

En diversas disposiciones de la Ley en comento, se establece la competencia de la Secretaría de la Contraloría - General de la Federación y de las contralorías internas para - aplicar sanciones administrativas.

Así, en el artículo 56 fracción VI, se establece - que las sanciones económicas serán aplicables por el superior

jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría, cuando sean superiores a esta cantidad.

La propia ley en comento, señala al expresar superior jerárquico, se está refiriendo al titular de la Dependencia o entidad y al expresar Secretaría, se refiere a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Volviendo a la idea original, encontramos que el artículo 60 establece que: la contraloría interna de cada dependencia será competente para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario 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 este caso, la contraloría interna, previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría.

De lo anterior se observa que, las facultades sancionadoras de la Secretaría de la Contraloría y de las contralorías internas, son concurrentes, excepto para aplicar la sanción económica, en cuyo caso existe una diferencia de grado.

Por lo tanto, las quejas y denuncias que reciban las contralorías internas de las dependencias y entidades, deberán ser atendidas e investigadas según corresponda y si de esa in-

investigación resultan elementos suficientes que presuman la existencia de responsabilidades imputables a servidores públicos, se incoará el procedimiento administrativo en los términos del artículo 64 de la ley de la materia, y una vez desahogada la audiencia de ley, si en ella se descubre que realmente existe responsabilidad, y ésta resulta superior al monto que establece el artículo 56 fracción VI y el artículo 60, entonces la contraloría interna de la dependencia, remitirá el expediente en estado de resolución a la Secretaría de la Contraloría, para que ésta imponga la sanción que en derecho corresponda.

Lo anterior se explica por la razón de que es sólo hasta la celebración de la audiencia, cuando se puede tener la certeza de si existe responsabilidad y del monto real al que pueda ascender ésta, por lo tanto, es en este momento -- cuando las contralorías internas remiten a la Secretaría de la Contraloría, el asunto en cuestión.

El último párrafo del numeral 57 de la Ley en comento, establece que el superior jerárquico enviará a la Secretaría de la Contraloría, copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando en su concepto habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la misma dependencia deba conocer el caso o participar en las investigaciones, además el artículo 61 del citado ordenamiento legal, nos afirma que: si la contraloría interna de la dependencia o el coor

dinador del sector en las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito.

Cuando la falta administrativa coincida con una conducta delictiva, tales hechos deberán hacerse del conocimiento de la autoridad respectiva, pues ésta no debe estimarse - falta grave, en virtud de que el delito no puede considerarse como infracción grave, ya que la falta se refiere exclusivamente al ámbito administrativo, es decir; a la falta y la gravedad de la misma, lo anterior está en función de criterios - de libre apreciación de la propia autoridad.

Las contralorías internas, con fundamento en lo que dispone la legislación de la materia, remiten a la Secretaría de la Contraloría, aquellos asuntos que consideran como infracción o falta grave de índole administrativa, aplicando el criterio de gravedad como excepción a la regla genérica de - que son las contralorías internas las que deben conocer y resolver en primera instancia, los asuntos de su ramo o sector, debiendo justificar el motivo de la remisión, así como la gravedad de los asuntos, en este caso, el artículo 47, último párrafo de la ley de la materia, establece una excepción y no - un principio genérico. (59)

Por lo anterior se define la competencia de la Se -

(59) Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. Subsecretaría "A" S.C.- G.F. México, D.F. 1985. Pág. 64.

cretaría de la Contraloría General de la Federación, así como de las contralorías internas de las distintas dependencias, - para aplicar sanciones administrativas, esto es, la competencia por cuantía en el caso de responsabilidades patrimoniales y la competencia por grado, con base en el criterio acerca de la gravedad de la irregularidad de índole administrativa, resulta también importante señalar la competencia por período, de conformidad con el artículo séptimo transitorio del decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, mediante el cual fue -- creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a la luz del artículo 32-Bis.

El precepto antes señalado a la letra dice: "El ejecutivo continuará los fincamientos de responsabilidad en proceso y los que se inicien por hechos consumados con anterioridad a la publicación de estas modificaciones, por conducto de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y - que resulten de la revisión que le compete, independientemente de la fecha en que se descubran o comprueben, de lo anterior, se interpreta que para el fincamiento de responsabilidad, se debe distinguir el período de la consumación de los actos irregulares, puesto que los asuntos anteriores a la publicación del decreto que nos ocupa, será competencia exclusiva de la Secretaría de la Contraloría, independientemente de la fecha en que se descubran o comprueben.

Podemos concluir este apartado, afirmando que la Se cretaría de la Contraloría General de la Federación, ha venido a modificar en mucho la conducta de los funcionarios del Estado, toda vez que a través de esta se han establecido una serie de controles que hacen eficientar la actividad del propio Estado, aunque esto no quiere decir que se ha alcanzado la perfección en cuanto al cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y más cuando nos referimos a la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que siempre se ha aplicado de mando medios hacia abajo del nivel organográfico del sistema administrativo mexicano.

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

CAPITULO III

EL PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES - ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1.- Sujetos de las Responsabilidades.

Con las reformas al Título IV Constitucional, se establece la modalidad de que en lugar de referirse a las responsabilidades de los funcionarios públicos, en la actualidad lo refiere como de "las responsabilidades de los servidores públicos", con el propósito de establecer que el empleado público es el que presta un servicio a la sociedad, por quien desempeña un cargo o comisión para la administración pública.

Esta modalidad que establece el carácter de servidores públicos para el ámbito federal, según el artículo 108 constitucional, se ha adoptado también para las constituciones de los Estados de la República, los cuales precisan el mismo carácter de servidor público, a todos aquellos empleados que desempeñan un cargo o comisión en las administraciones públicas de los Estados y de los Municipios.

La nueva denominación de servidores públicos, contribuye a desterrar la imagen de prepotencia y negligencia con que se conducían innumerables empleados públicos de cualquier nivel, pero también es necesario formar conciencia en la propia sociedad sobre la función de servicio que los mismo desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento --

to de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los ciudadanos.

El texto constitucional anterior se refería primordialmente a los llamados altos funcionarios de la Federación y su artículo 111 párrafo V, que sólo encargaba al Congreso de la Unión, la expedición de una Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, a diferencia del actual texto que en su artículo 108, incluye en forma reiterada como sujetos a las responsabilidades previstas por el Título IV "a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los Funcionarios y Empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal". De este modo y atendiendo a la igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad de todos los servidores públicos a nivel constitucional, independiente de su jerarquía, cargo, origen o lugar en que se desempeñe. (60)

Por otra parte, de acuerdo a lo que dispone el artículo 108 Constitucional, además de los gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales, también los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, serán responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, agregando en forma redundante "así como por el

(60) OROZCO HERNANDEZ, José de Jesús Op. cit. pág. 113.

manejo indebido de fondos y recursos federales", en todos es-
tos casos, la responsabilidad no sería administrativa, sino
política o penal, ya que son sujetos de juicio político y re-
quieren desafuero constitucional, debido al cargo que desem-
peñan.

Como se ha observado, el texto constitucional no -
considera expresamente sujetos de responsabilidades a los Pre-
sidentes municipales, ni a las demás autoridades de los Ayun-
tamientos. Sin embargo, el artículo 2 de la Ley Federal de -
Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala además -
de los mencionados en el artículo 108 Constitucional, a "to-
das aquellas personas que manejen o apliquen recursos económi-
cos federales", se extiende, incluso todos los bienes muebles
e inmuebles del Estado, lo cual puede considerarse excesivo,
ya que quedarían sujetos a la ley en comento, todos los parti-
culares que por cualquier título legal detenten algún bien es-
tatal, por otra parte, si se limitara a los recursos en nume-
rario, seguiría resultando excesivo, pues abarcaría por ejem-
plo, a los particulares retenedores de un impuesto.

Por lo anterior, deberá establecerse cuidadosamente
el alcance que corresponda a dicha expresión y en su oportuni-
dad, los tribunales federales precisen la constitucionalidad
y el auténtico alcance de tal disposición.⁽⁶¹⁾

Por otra parte el artículo 46 de la ley de la mate-

(61) Ibidem.

ria, dispone que incurren en responsabilidad administrativa - los servidores públicos a que se refiere el artículo 2 de la referida ley, ello se interpreta como que las personas parti- culares que manejen o apliquen los recursos económicos fede- rales, no siendo servidores públicos, no se les podía exigir responsabilidades administrativas.

Los sujetos de responsabilidad administrativa res- pecto de quienes se pueden ejercer las acciones de reparación o resarcimiento de los daños y perjuicios causados al patrimo- nio de la Hacienda Pública Federal, por actos u omisiones, se encuentran señalados tanto por los artículos 46 en relación - con el 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Públi- co Federal, como los artículos 105 y 106 del Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

En los mencionados ordenamientos legales, se esta- blecen, en primer término, el régimen de la responsabilidad - directa, la cual se aplicó a los servidores públicos que incu- rran, realicen u omitan los hechos previstos por la norma.

En segundo término, se dispone la responsabilidad - subsidiaria, aplicable a los servidores públicos que por ra- zón de sus funciones con dolo, culpa o negligencia, omitan la revisión o autoricen la conducta asumida por los responsables directos.

En tercer término, regulan la responsabilidad soli-

daria, la cual es atribuible a los particulares que originen o participen en los hechos generadores de responsabilidades.

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades - de los Servidores Públicos, que entró en vigor el primero de enero de 1983, dispone, sin perjuicio de las responsabilidades de naturaleza penal, civil o laboral (administrativo), - en 23 fracciones de su artículo 47, diversas tipologías de - responsabilidades de carácter administrativo, inherentes a - todo servidor público, considerando como tal a toda persona que labore en el gobierno o en la administración pública.

2.- Obligaciones del Servidor Público.

Los deberes de los servidores públicos derivan, como también sus derechos, de la Ley, tienen carácter objetivo, ya que la ley reglamenta los cargos y las funciones estableciendo, según el interés público, los derechos y deberes derivados de ellos.

Las obligaciones o deberes de los servidores públicos son de dos clases: generales y especiales, los primeros - afectan a todo servidor público por el sólo hecho de serlo, - los segundos, los impone la ley en relación con un ramo administrativo determinado.

Así, en el caso la ley de la materia, viene a instituir las obligaciones de los servidores públicos de carácter

general, dejando los especiales a los distintos ordenamientos que van señalando las obligaciones específicas que en cada ramo de la administración pública, les debe corresponder.

La base legal fundamental se encuentra enmarcada por el artículo 113 Constitucional en su parte inicial, toda vez que el mismo dispone: "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 o comisiones...", con base en este artículo, tanto la Federación como los Estados, se encuentran provistos para emitir en sus respectivas jurisdicciones, las leyes sobre responsabilidades administrativas para su sector correspondiente.

En virtud de lo anterior y para la competencia del ámbito federal, mediante el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1982 se promulgó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que en su Título Tercero, Capítulo I, Artículo 47, se tenía señalado en sus originales 22 fracciones, el código de conducta a que deben someterse todos los servidores públicos que trabajan para la Administración Pública Federal, y que mediante el decreto de reformas y adiciones publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1991, se le adiciona al mencionado numeral 47 el contenido de la fracción XXI y se recorre la

numeración de las siguientes dos fracciones, por lo cual el -
multicitado artículo que originalmente contaba con 22 fraccio-
nes, actualmente son aplicables 24 que como ya se mencionó, -
forman el código de conducta de los Servidores Públicos.

El Capítulo I, se denomina "Obligaciones del Servi-
dor Público", el artículo 47, previene: "todo servidor públi-
co tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la le-
galidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que -
deban ser observados en el desempeño de su empleo, cargo o co-
misión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a
las sanciones que corresponda, según la naturaleza de in --
fracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos -
laborales, previstos en las normas específicas que al respec-
to rijan en el servicio de las fuerzas armadas"

Las normas del Derecho Militar, en absoluto estable-
cen derechos laborales para los servidores públicos en gene-
ral, de lo que se deduce la posibilidad de que se trató de de-
cir que cuando un servidor público incurra en responsabilidad
administrativa, conservaría sus derechos laborales, tales co-
mo antigüedad, jubilación o pensión.

Por lo que se refiere a las 23 fracciones del refe-
rido artículo, éstas fueron redactadas en forma muy genérica,
siendo que las autoridades encargadas de aplicarlas se ven do-
tadas de amplísimas facultades discrecionales que les permiten
sancionar sin una razón de peso jurídico, a cualquier servidor

público.

Las causas de responsabilidad administrativa o en otras palabras, el código de conducta de los Servidores Públicos, contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, textualmente señala:

- 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;

- 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.

- 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.

- 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.

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

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

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

- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.

- Abstenerse de ejercer 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.

- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada, a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, --

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

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

- 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.

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

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

tervenir en ellos.

- 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 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.

- 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.

- 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 que se refiere la fracción XIII.

- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley.

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

- 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 el ejercicio de sus funciones llegara 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. (62)

- 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.

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

(62) Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal De Responsabilidades de los Servidores Públicos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. 21 Julio 1992. Pág. 40.

- Abstenerse, en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ella, 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;

- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos. (63)

Debe tomarse en cuenta que las fracciones anteriores descritas, no constituyen un catálogo de prohibiciones o de delitos que requieran una descripción precisa de las conductas sancionables, sino que tienden a conformar un código de conducta del buen servidor público y así deben interpretarse para determinar las posibles faltas administrativas.

Es conveniente hacer énfasis en los principales conceptos que se contienen en las obligaciones y deberes de los -

servidores públicos como son:

- Legalidad, que es una obligación que consiste fundamentalmente en que todos los servidores públicos deben ajustar sus actos al orden jurídico general y especial que rige en el país.

No es más que la traducción al nivel de la conducta del servidor público, de la obligación que en forma imperativa se consigna en el texto de la Constitución en sus artículos 14 y 16, para constituir una de las garantías individuales que el sistema jurídico nacional contiene en pro del orden y la seguridad de los gobernados frente a los actos de gobierno.

Hablar de legalidad, es decir; lo contrario a la arbitrariedad, que sólo sería el ejercicio del poder sin ningún cauce, sino el sólo cumplimiento de los caprichos de los servidores públicos.

Es indudable que para responder a la plenitud de un régimen de derecho, los servidores públicos deben apoyar sus actos en las facultades y atribuciones que en forma específica le otorguen las leyes y reglamentos vigentes.

Esta obligación que genéricamente corresponde a todo servidor público, se aprecia específicamente en los principios consignados en el artículo 47 de la Ley en comento y sus fracciones: I, II, VI, VII, IX, X, XI y XXII.

- Honradez, que por su naturaleza obvia, consiste en realizar todos los actos que le corresponden con la seriedad y el sentido ético necesarios que excluyen a todo aquello que no se justifique por el principio de autoridad.

Más que una obligación, es una virtud esencial a todo ser humano, y por mayoría de razón a los que habiendo escogido el camino del servidor público, deben condicionar sus actos a una transparencia que robustezca la confianza en las instituciones, particularmente cuando se trata del manejo de los bienes y servicios que constituyen el patrimonio de la nación.

Decir honradez en el cargo público, por la amplitud misma del concepto, implica casi el reconocimiento de las demás obligaciones que en forma general se establecen para todos los servidores, aunque particularmente se refiere a la honestidad en el cumplimiento de los deberes y en el manejo de los bienes.

En términos específicos, esta obligación se contiene en las siguientes fracciones del artículo de referencia: III, XIII, XV y XVI.

- Lealtad, que es un principio que impone al servidor público, la obligación moral y jurídica, de comportarse con fidelidad a la Constitución y a los ordenamientos jurídicos positivos del país.

Aun cuando se trata propiamente de un deber general

implícito, expresamente se establece en la Ley de Responsabilidades y por otra parte, deriva del cumplimiento al artículo 128 de la Constitución, el cual previene que todo empleado público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su en cargo, prestara la protesta de guardar y la Constitución y - las leyes que de ella emanen.

Es evidente que quién rechaza el orden constitucional bajo el cual debe actuar o, el que debe hacer cumplir no puede ser funcionario leal y menos aún, si actúa conscientemente contra ese ordenamiento jurídico.

Por otra parte, el servidor público debe ser leal a las directivas del gobierno en la administración si esta obra conforme a la constitución, exigencia que se funda en la eficacia y en el orden de la función misma, pues toda repulsa o reserva jurídica no sólo a la obra administrativa, es decir - al gobierno, sino también a los gobernados.

El servidor público puede, en derecho natural, y - dentro de las libertades que consagra la propia constitución, tener opinión contraria a la del gobierno.

Esta libertad debe ser respetada, siempre que cumpla con los deberes del servicio y no relaje o destruya la - disciplina ni contravenga la jerarquía administrativa.

No debe confundirse la fidelidad política, con la fidelidad a la Constitución y a la Ley, lo que constituye pro

piamente falta de lealtad, es toda demostración o manifestación de hostilidad a los principios, derechos y garantías - consagradas en la ley fundamental.

Así tal como se ha analizado la obligación de lealtad, la encontramos específicamente tipificada en las siguientes fracciones del artículo 47 de la Ley de la Materia: IX, VIII, XIV y XX.

- Imparcialidad, que es un deber que constituye una innovación dentro del derecho administrativo a nivel del servicio público federal, pues tiende a restringir un vicio que tradicionalmente se ha considerado una lacra en la función pública, es lo que conocemos como "nepotismo".

Los servidores públicos deben ser imparciales para el acceso a los cargos públicos, y no deben dar preferencia a sus parientes para colocarse en empleos públicos.

La tendencia para favorecer a parientes y amigos se advierte en todos los que tienen en sus manos el ejercicio del poder público, si bien, deberían de tener también la altura moral suficiente y el sentido del deber y responsabilidad necesarios para resistir esa tentación, muy humana desde el punto de vista afectivo, también muy dañina políticamente.

En el ámbito nacional, esta lacra administrativa, - llegó a constituir una costumbre casi ordinaria, muy arraigada, que exigía una regulación legal, a fin de tranquilizar y - reparar la conciencia nacional que se sentía lesionada por es-

te defecto, no sólo detestable en la designación de personas por el hecho de ser familiar, para el servicio público, sino también en un marcado favoritismo para otorgar concesiones, permisos o prevendas por esa misma causa.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, constituye la consagración a nivel legislativo, de la imparcialidad que debe imperar en el servicio público, entre otros objetivos, para la dignificación de la propia burocracia y las instituciones gubernamentales.

Específicamente se advierte la regulación de este deber, en los incisos o fracciones que consigna el artículo 47 de la ley en comento: XIII, XIV, XV y XVII.

- Eficacia, las personas que tengan a su cargo una determinada función pública, deben estar previstas de la suficiente idoneidad para el cumplimiento de sus obligaciones.

No podrá haber eficiencia, cuando exista incapacidad en el servicio, como tampoco la puede haber si existen, acciones manifiestas de tortuguismo o de deliberado incumplimiento de determinadas directrices de orden gubernamental.

La eficiencia, que no es otra cosa que la congruencia entre lo que se debe hacer y lo que realmente se efectúa, constituye un punto básico de la administración.

El grado de diligencia que se pone en el servicio, se determina por la necesidad administrativa a la convenien-

cia, en razón del interés público, causa genérica de toda relación administrativa.

Consecuentemente, es un deber inherente a todo servidor público, poner el celo y dedicación necesarios para el cumplimiento de las labores que por competencia o atribución le son asignadas.

Una forma de corrupción, es traducible claramente en la ineficiencia, sobre todo, cuando ésta es consciente y obedece particularmente a intereses mezquinos.

En especial el artículo 47 exige dicho deber como conducta que debe observarse en el desarrollo del servicio público, específicamente en las fracciones: I, II, VII, V, VI y XXIX.

3.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otros Ordenamientos Legales para la Determinación Jurídica de Responsabilidades.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 32 Bis, otorga facultades a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas por los ordenamientos y disposiciones existentes en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamientos, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del -

gobierno federal.

De lo anterior se deriva que están comprendidas también las facultades para acreditar satisfactoriamente la reparación del daño causado a la Hacienda Pública Federal o del Distrito Federal, que específicamente contemplan la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

Es de señalarse que por responsabilidad administrativa de naturaleza sancionadora, debe considerarse la que resulta del incumplimiento de las obligaciones impuestas a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, la cual trae como consecuencia, la imposición de alguna sanción de las contempladas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En contraste con lo anterior, deben conceptuarse como responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, aplicables a los servidores públicos por actos u omisiones que infringiendo las obligaciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal o relacionadas con su función o actuación, o bien de las obligaciones previstas por la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, causen algún daño o infieran algún perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de cualquier entidad de la Administración Pública.

Estas infracciones deberán ser atendidas en términos del artículo 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, bien sea para reparar el daño causado, o bien para indemnizar por los perjuicios ocasionados, siendo por ello responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio.

Por lo tanto, en lo relativo a los sujetos de responsabilidad respecto de quienes pueden ejercerse las acciones de reparación o resarcimiento, en su caso, resulta conveniente la aplicación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

Por otra parte, tomando en consideración el interés público que reviste la protección de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal, es peculiar a los ordenamientos que regulan la responsabilidad administrativa de naturaleza resarcitoria a favor de la Federación, la institución del embargo precautorio; medida cautelar que permite asegurar los intereses patrimoniales que pueden resultar afectados.

De acuerdo a la diferencia que existe en cuanto a la naturaleza de las responsabilidades resarcitorias o de reparación del daño causado a la Hacienda Pública y las responsabilidades administrativas de carácter sancionador, es posible sostener la complementación de ambas y su acumulación.

De lo anterior se deriva que no existe conflicto entre las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se recomienda la aplicación concurrente de las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que las primeras mediante el fincamiento de pliegos preventivos de responsabilidad, permiten que se realice el embargo precautorio en bienes del presunto infractor que garanticen el pago de daños causado, a través de las Oficinas Federales de Hacienda; y por otra parte, la legislación de la materia permite la realización del procedimiento y la aplicación de sanciones administrativas.

Esta recomendación se basa en que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, obligan a las dependencias a consignar las irregularidades -- que afectan a la Hacienda Pública Federal, por responsabilidades en que incurran sus servidores públicos, en un documento denominado pliego preventivo de responsabilidades, el cual debe remitirse en original a la Tesorería de la Federación, para que en ejercicio de sus atribuciones, cautelarmente salvaguarde el interés fiscal, y en copia a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ésta, transcu -

rrido un período comprobatorio, si considera acreditada la -
responsabilidad, califique el pliego y lo convierta en definiti
tivo, constituyéndose así un crédito fiscal.

Por su parte la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, señalan un procedimiento similar, a través del cual se pueden consign-
nar las irregularidades en un documento denominado pliego de observaciones, que concede al presunto infractor, un plazo de 60 días para aclarar la irregularidad de que se trate, si en el plazo mencionado el infractor no alara la irregularidad, - el pliego de observaciones se convertirá en pliego definitivo, que deberá ser solventado por el responsable.

En este supuesto, es potestativo para la autoridad que conoce de los hechos materia de la infracción, fincar el pliego preventivo o el de observaciones, según la naturaleza y circunstancias del caso.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aunque es aplicable a todo tipo de responsabilidades administrativas, a partir de la fecha de su vigencia, - en cuanto que regula sanciones administrativas, no abrogó las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y - la de Sobre el Ejercicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y sus respectivos reglamentos, que contemplan - las medidas cautelares que permiten asegurar el interés público que reviste la protección de los recursos de la Federación,

por lo que, los pliegos preventivos de responsabilidades, con fundamento en los últimos ordenamientos mencionados deben seguirse fincando.

4.- El Sistema de Quejas y Denuncias.

Para iniciar el desarrollo del presente apartado, es conveniente ubicarnos en lo que le da la fundamentación legal a los principios procedimentales, el cual los encontramos en el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que, ese mismo precepto dispone que en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública, se establezcan unidades específicas, a las que el público en general, tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se dará inicio el procedimiento disciplinario correspondiente.

El concepto de queja entraña una querrela en contra de alguien o algo, en materia administrativa se entiende por queja, la acción mediante la cual una persona física o moral - hace del conocimiento de una autoridad competente, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, o aquél recurso que tiene el gobernado y que se interpone contra determinadas resoluciones de autoridad competente⁽⁶⁴⁾ donde se manifiesta

(64) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo VII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, D. F. 1984.

tan los agravios que causan por conducta u omisiones arbitrarias.

Por denuncia se entiende que es una acción de declarar oficialmente el estado ilegal, irregular o inconveniente de una cosa, en sentido administrativo, o la noticia que se da o que hace alguna persona de la comisión de un delito, al órga no encargado de su persecución.⁽⁶⁵⁾

Por lo que denuncia es una acción por medio de la cual una persona física o moral, hace del conocimiento a la autoridad competente, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, aún cuando dicha conducta no le originen agravios personales.

Es de considerarse la diferencia que existe entre estos dos conceptos, el cual consiste en que la queja, la conducta indebida o irregular, causa agravios personales al quejoso, en tanto que en la denuncia ésta se hace del conocimiento de las autoridades respectivas, aún cuando la conducta irregular no cause agravios personales al denunciante.

Por lo que las funciones de la Unidad de Quejas y Denuncias se resumen en los siguientes puntos:

- Proporcionar a los interesados las facilidades necesarias para presentar quejas y denuncias en contra de servi-

(65) JORGE OBREGON HEREDIA. Diccionario de Derecho Positivo Mexicano. Edit. Obregón y Heredia, S.A. México, D. F. 1982.

dores públicos, por motivo de incumplimiento de sus obligaciones en la prestación del servicio público.

- Asesorar jurídicamente al público en la presentación de quejas y denuncias.

- Informar a los quejosos o denunciantes sobre el trámite de sus promociones.

- Difundir los procedimientos para la atención de quejas y denuncias.

- Integrar los expedientes relacionados con las quejas y denuncias y;

- Emitir la resolución que en derecho corresponda sobre las quejas y denuncias.

Por lo que toca al procedimiento de recepción y tramitación de quejas y denuncias se consideran los siguientes principios.

- La admisión de promociones no se condiciona a ningún requisito.

- Cuando las quejas o denuncias sean presentadas por escrito, se entrega a los quejosos o denunciantes copia debidamente sellada con acuse de recibo.

- Cuando la queja o denuncia haya sido recibida por cualquier otro medio (carta, telégrafo, telefonema, verbalmen-

te, etc.), se les otorga a los promoventes, constancia en - donde quede anotado, que la queja o denuncia fue recibida y dicha constancia se entregará personalmente al interesado o en su defecto, se le envía por correo.

- La promoción de queja o denuncia es presentada - ante las contralorías internas de las dependencias o entidades del sector público, o bien, ante la unidad de quejas y - denuncias que para ello deben existir en las mismas dependen - cias y entidades.

Con referencia a los trámites, se tienen considera - dos los siguientes puntos.

- Las quejas o denuncias presentadas, se integran - en expedientes que de inmediato se turnan al área responsable de procedimientos del órgano de control, a fin de iniciar la investigación y procedimiento correspondiente.

- Por duplicado deberá integrarse otro expediente - con todas las actuaciones de la investigación y el procedimien - to.

- Lo señalado en el punto anterior, será informado oportunamente al quejoso o denunciante, a fin de que tenga co - nocimiento del procedimiento que se esté desarrollando para - tal fin.

Por otra parte, las quejas o denuncias pueden ser - presentadas por cualquier persona que tenga conocimiento de -

irregularidades en el servicio público o infracciones a la ley, esto es el público en general, o bien los servidores públicos, haciéndolo ante las oficinas correspondientes.

Los servidores públicos que tengan conocimiento de irregularidades en el servicio público o de faltas administrativas, imputables a servidores públicos adscritos a su dirección o a su superior inmediato o mediano, a sus compañeros de trabajo, podrán presentar quejas o denuncias.

5.- El Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades.

El artículo 40. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece "los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 Constitucional, se desarrollarán autónomamente, según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior, turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas".

Antes del inicio del procedimiento administrativo que establece el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario agotar las fases anteriores o preparatorias de la institución del procedimiento, tales como: recepción, admisión, tramitación e investigación, sin las cuales no sería posible iniciar procedimiento disciplinario alguno.

De acuerdo a lo que establece el artículo 49 de la ley de la materia, en las dependencias y entidades de la administración pública, existen unidades específicas en las cuales cualquier interesado puede presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Por otra parte, en el último párrafo del artículo 46 del ordenamiento legal en comento, se dispone que el superior jerárquico de las dependencias y entidades, aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la contraloría interna de su dependencia.

En las dependencias y entidades de la administración pública, dentro de su estructura orgánica cuentan con un órgano de control que se denomina contraloría interna, en la cual por la naturaleza de sus funciones, se ubica orgánicamente la unidad específica que atiende, recibe, admite, tramita, investiga y lleva a cabo el procedimiento correspondiente para el fincamiento de responsabilidades administrativas en contra de servidores públicos que hayan incumplido las obligaciones que les señale la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, el artículo 60 de la ley de la materia, señala "la contraloría interna de cada dependencia será competente para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas, cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal...."

De lo anterior, se desprende que tanto la recepción de quejas, el procedimiento administrativo y la emisión de la resolución correspondiente, está a cargo de las contralorías internas de las dependencias y entidades gubernamentales.

Ahora bien, para los efectos de la Recepción, en esta fase las oficinas de quejas y denuncias dependientes de las contralorías internas, se encargan de otorgar todas las facilidades a los interesados para que puedan presentar sus promociones.

Cada dependencia o entidad, de acuerdo con su magnitud y volumen de actividad, así como el grado de desconcentración o descentralización administrativa, cuenta con las oficinas receptoras de quejas y denuncias.

En la fase de Admisión, se procede a integrar la información contenida en la queja o denuncia, siendo necesario adoptar ciertos criterios básicos con la finalidad de agilizar las fases sucesivas.

Deberá tomarse en cuenta las quejas y denuncias que sean presentadas con motivo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales serán atendidas por la Contraloría Interna de la dependencia o entidad, diferenciándose de aquellas promociones cuyo conocimiento no sea competencia del órgano de control, las cuales serán turnadas para su atención a la autoridad competente.

Serán admitidas las quejas y denuncias que contengan los elementos a que se alude en el rubro "sistemas de quejas y denuncias", rechazándose aquellas que sean anónimas, salvo que la promoción, previa valoración del material probatorio acompañado, resulten de interés, lo que a juicio de la contraloría interna podría originar una investigación oficina.

Por otra parte, cuando la promoción sea notoriamente infundada o trivial o improcedente, se archivará de plano sin realizar ninguna actuación.

Como mecanismo eficaz para evitar excesos por parte del quejoso o denunciante, así como las acciones del promovente temerario y con el propósito de conferir la certidumbre y seguridad a la fase de investigación, las contralorías internas deberán pedir a los mismos, la ratificación de su promoción.

La fase de Ratificación ha sido considerado como el acto mediante el cual las contralorías internas le piden al quejoso o denunciante que confirme los hechos asentados en su promoción, así como su dicho referente a ellos, sosteniendo que los considerara ciertos y por lo tanto, que mantiene la acusación en sus mismos términos.

Durante este acto, el cualquier momento posterior, los quejosos o denunciante podrían ampliar la queja o denun-

cia, o bien podrían proporcionar material probatorio de naturaleza superveniente.

Por lo que respecta a la Tramitación, las quejas o denuncias recibidas en las dependencias, se integrarán en expedientes que de inmediato serán turnadas al titular de la contraloría, a efecto de que se inicie el procedimiento correspondiente, de acuerdo con la naturaleza de los hechos consignados.

Cuando las quejas o denuncias presentadas sean contra servidores públicos de alguna entidad paraestatal, la contraloría interna del sector, turnará copia al órgano de control de las mismas, para que se proceda a la investigación correspondiente.

De igual forma, las quejas o denuncias presentadas ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, serán turnadas a la Contraloría Interna correspondiente para su trámite.

Las quejas o denuncias recibidas en las entidades paraestatales, se turnan al titular de la contraloría interna o su equivalente, el cual previo aviso de una copia de la misma a la contraloría interna de la dependencia coordinadora de sector, ordenaría el inicio del procedimiento de investigación que considere necesario, informando oportunamente del avance y resultado de las investigaciones a la misma contraloría

ría interna de la dependencia.

De las quejas y denuncias que se presente en contra de contralores internos de las dependencias o entidades, concocerá la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En relación a la Investigación, como consecuencia de la queja o denuncias presentadas ante las contralorías internas, éstas realizarán investigaciones con el fin de determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la promoción, corroborando la veracidad de los hechos descritos y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

De la investigación en comento, deberá dejarse consutancia por escrito, así como de todas las actuaciones que se practiquen, sean éstos de tipo contable, declaraciones de tesutigo o de cualquier otra especie, para lo cual se recomienda la formulación de actas administrativas.

Las quejas y denuncias procedentes se registran en un libro de gobierno y se integra un expediente administrativo de responsabilidad, en el que se realizan las siguientes diligencias:

- Se dicta un acuerdo de incoación.
- Se gira citatorio al quejoso o denunciante, para ampliar o ratificar su escrito inicial.
- Se ordena la investigación de los hechos mediante

acuerdo dictado en el procedimiento.

Como consecuencia de lo anterior, se comisiona personal para que lleve a cabo la investigación y la remisión de los resultados de la misma.

Quando de la investigación resulten elementos suficientes para acreditar la presunta responsabilidad de algún servidor público, se le cita a la audiencia de ley.

A partir de este momento, el servidor público que hubiere dado lugar a la investigación, podrá ser suspendido temporalmente en su cargo, empleo o comisión, si ello fuere conveniente para la continuación de la investigación, sin pre-juzgar desde luego, la responsabilidad imputada.

Existen varias categorías para sustanciar las quejas o denuncias:

- La primera suele ser las que se presentan a través de los medios masivos de comunicación, ya que pueden conocerse a través de la prensa, radio o televisión y deberán tener un tratamiento especial por parte de las contralorías internas de las dependencias, toda vez que queda al arbitrio y discrecionalidad de estas últimas, si se investigan o no.

En muchas ocasiones resulta que las promociones en comentario, lejos de ser serias, pueden prestarse a satisfacer intereses ajenos al sistema de responsabilidades y obedece principalmente al juego político o a presiones de este tipo, por lo

que las contralorías internas adoptan ciertos criterios respecto a ellas, como:

+ Si se considera conveniente, se pedirá al actor de la promoción que la ratifique, a efecto de iniciar la investigación correspondiente.

+ Si a juicio de la contraloría interna la promoción es notoriamente infundada, por carecer en la narración de los hechos, de elementos que presuman su veracidad o se considere que obedece a intereses ajenos al sistema de responsabilidades, ésta será considerada como denuncia anónima.

En todo caso, discrecionalmente las contralorías internas pueden ordenar las investigaciones correspondientes, si a pesar de que la denuncia no fuese ratificada o no se presenten pruebas, si estimare interesantes los hechos expresados en la misma. (66)

- La segunda es la relativa a la substanciación del procedimiento a los Servidores de Confianza, en la que dicho procedimiento será substanciado conforme a lo dispuesto por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo tanto, las contralorías internas podrán llevar a cabo el procedimiento respectivo y aplicar las sanciones que correspondan, por acuerdo del titular de la dependencia.

(66) Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. SECOGEF. Op. Cit. Págs. 30 y 31.

La salvedad que se indica, respecto a los servidores de confianza bajo el régimen laboral citado, que podrá - substanciarse también en sede administrativa bajo el mismo - procedimiento, si la resolución sanciona con suspensión o - destitución, dicha resolución sirve de base para rescindir - la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón y tendrá que fundarse en los términos y bajo los supuestos que regula el artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo. (67)

- La Tercera es en lo que se refiere a la substanciación del procedimiento, tratándose de servidores de base, para este tipo de trabajador se aplicará con las modalidades siguientes:

+ El procedimiento se inicia con la citación de la audiencia a que se refiere el artículo 64 de la ley en comento y durante la audiencia de ley, podrá ofrecer las pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, pretendiendo desvirtuar con ello la materia base de la investigación, - éste lo hará por sí o por medio de un defensor, el cual podrá ser el sindicato de trabajadores a la cual pertenezca.

+ A la audiencia, el servidor público inculcado podrá hacerse acompañar por uno o varios representantes del sin dicato respectivo, pero en todo caso, para los efectos del de sahogo de las diligencias, tendrá que designar si así lo esti ma conveniente, un defensor o un representante común.

Si una vez substanciado el procedimiento administrativo se constituye la responsabilidad del servidor público de base, la resolución que recaiga sobre el fondo del asunto, se rá notificada al superior jerárquico o a la autoridad que corresponda para que demande la rescisión de la relación de trabajo, el cese del servidor público responsable o la suspensión, en los términos previstos en las leyes correspondientes.

Una vez concluido el referido procedimiento administrativo, si se deduce que también procede la aplicación de sanción económica, ésta se impondrá en los términos de los artículos 64, 53 y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece que las sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor del erario federal y se harán efectivas mediante procedimiento económico coactivo de ejecución, teniendo la prelación prevista para dichos créditos, sujetándose en todo a las disposiciones fiscales en esta materia.

Lo anterior implica que la imposición de las sanciones económicas a servidores públicos de base, es independiente de la demanda de cese o destitución que se realice ante los tribunales del trabajo. (68)

Ahora bien, por lo que respecta a la substanciación del procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades, el artículo 64 de la Ley en comento, consigna

(68) Ibidem.

el procedimiento mediante el cual se pueden imponer sanciones administrativas a quienes incurrir en responsabilidades.

La Dirección General de Responsabilidades y situación patrimonial de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o las contralorías internas de las dependencias, citan al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, el lugar, el día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma - lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

La citación que se menciona en el párrafo anterior, recae sobre el servidor público, presunto responsable al que se le imputa la responsabilidad directa de la queja o denuncia, haciéndolo del conocimiento del titular de la dependencia o entidad para que éste designe un representante que esté presente en la audiencia.

Ahora bien, por CITACION debemos de entender como - aquél llamamiento que hace la autoridad administrativa, en este caso, a un servidor público, para que se presente al lugar, día y hora que se le señale, para oír el contenido de una acusación y que manifieste lo que a su derecho convenga, de acuerdo con el orden constitucional.

La notificación es el medio legal por el cual se dá a conocer a las partes, el contenido de una resolución.

En todo momento la notificación debe ser ordenada y realizada por autoridad competente para ello, y por el personal a su servicio, con apego estricto a las disposiciones legales, pues de ella dependen en gran parte el éxito que se tenga en la conclusión del procedimiento.

Ahora, por lo que respecta a la audiencia, dentro del procedimiento para la determinación de responsabilidades, la celebración de la audiencia debe llevarse a cabo en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, contados a partir del momento de la citación, a la que asistirá el representante de la dependencia a la que esté adscrito el presunto infractor, que para tal efecto se designe, independientemente de que asista o no el representante designado, la audiencia se llevará a cabo.

Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o las Contralorías internas, resolverán dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, notificando al interesado dentro de los setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Si en la audiencia la Secretaría de referencia o las contralorías internas encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o adviertan elementos que impli

quen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas.

Podrán disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 64 de la ley en comento, cuando de las actuaciones del procedimiento se desprende la presunta responsabilidad de algún servidor público con base en los mismos elementos reunidos, se le cita para una audiencia, cumpliendo desde luego con las formalidades esenciales, haciéndole saber las imputaciones y el derecho que tiene de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

Dentro del procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas, la audiencia es una fase primordial, toda vez que con ésta se dá cumplimiento a los aspectos de audiencia y legalidad consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la Resolución, una vez celebrada la audiencia de ley y contando con los elementos suficientes, se procede a dictar la resolución que en derecho corresponda.

La Resolución se dicta, cumpliendo con todos los requisitos de forma como de fondo que los fallos de todo proceso deben contener, de esa manera, tomando en consideración las pruebas y los elementos constitutivos de la responsabili-

dades, así como las probanzas que de su parte ofrece el presunto responsable, se dicta la resolución siempre apegada a derecho.

En la resolución debe expresarse los razonamientos con base en los cuales se llegó a la conclusión de que el acto concreto al que se dirige, se ajuste exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales, puesto que - motivas un acto, es extender las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que la autoridad se formuló para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis normativa: en tanto que fundar, es expresar los preceptos legales en que se apoya el acto, debiendo existir adecuación entre el motivo y el fundamento expresado.

La resolución mediante la cual se absuelve o sanciona a un servidor público, una vez concluido el procedimiento respectivo, se notificar por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o por las contralorías internas, al servidor público involucrado, a su jefe inmediato, al representante de la dependencia si lo hubiese y al superior jerárquico. (69)

Por otra parte, las contralorías internas informan a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sobre las sanciones aplicadas, para que ésta a su vez, incluya a los sancionados en el registro de servidores públicos san -

cionados, el cual se encuentra bajo el control y supervisión de la propia Secretaría.

CAPITULO IV

SANCIONES Y MEDIOS DE IMPUGNACION

CAPITULO IV
SANCIONES Y MEDIOS DE IMPUGNACION.

1.- Sanciones.

De acuerdo con la Teoría General del Derecho, debemos considerar a la sanción "...como la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado"⁽⁷⁰⁾ a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.

Así, cuando un servidor público incurre en responsabilidad administrativa, el artículo 113 Constitucional dispone las sanciones que se le podrán aplicar, tales como: suspensión, destitución, inhabilitación, multa, además de las que señalen las leyes, las cuales podrán ser, apercibimiento y amonestación, en ambos casos en forma pública o privada, de acuerdo con el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 54 de la Ley de la materia, establece los elementos que deben tomarse en cuenta para imponer las sanciones administrativas, asimismo este artículo nos indica si esos elementos se tomarán en cuenta para gravar o atenuar la sanción. Para reunir los elementos en cuestión, respecto del sancionado, se solicitan informes pormenorizados acerca de

(70) GARCIA MAYNEZ, Eduardo Introducción al Estudio del Derecho. México, D. F. Edit. Porrúa, S.A. 1974. Pág. 294.

sus circunstancias socio-económicas, nivel jerárquico, antecedentes, antijedidad y reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, la gravedad de la falta, las condiciones exteriores y los medios de ejecución, así como el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones, si éste es cuantificable.

Cuando por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley de la materia, se ha obtenido un beneficio económico o se han causado daños y perjuicios, el monto de la sanción económica se fijará duplicando la cantidad del beneficio o de los daños y perjuicios que se ocasionaron con el acto ilícito.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su numeral 53 entre otras, señala la sanción de inhabilitación, aun cuando ésta reviste el carácter penal, es conveniente que se contemple en la mencionada ley en comento, toda vez que se trata de una disposición reglamentaria de un precepto constitucional, que debe precisar las directrices trazadas por nuestra Carta Magna.

De acuerdo con la última reforma de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el diario oficial de la Federación el 21 de julio de 1992, la sanción de inhabilitación podrá imponerse hasta por 20 años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el ser-

vicio público:

"Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daño y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos".

2.- Constitucionalidad de las Sanciones Prescritas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 113 Constitucional establece que las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos -ya se trate de federal o de una entidad federativa-, el determinar las obligaciones administrativas de los mismos, las sanciones por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Igualmente prevee ciertas características las sanciones administrativas que se determinen legislativamente.

El propio artículo 113 establece que las sanciones

administrativas, además de las que señalan las leyes, consistirán en la suspensión, destitución e inhabilitación del servidor público infractor, así como en sanciones económicas, en tanto que el artículo 53 de la ley en comento, agrega el apercibimiento y la amonestación, en ambos casos en forma pública o privada.

Con lo anterior queremos dejar establecido que todas las sanciones administrativas tienen su base jurídica en la Constitución y su ley reglamentaria.

3.- Sanciones Administrativas.

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prescribe las sanciones aplicables por responsabilidad administrativa, de acuerdo con un criterio lógico de gravedad de la falta, éstas podrán determinarse desde las de mero impacto preventivo, hasta las de mayor castigo y prevención.

Así tenemos los siguientes conceptos jurídicos que categorizan las sanciones administrativas:

- Apercibimiento, que es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se trate, que haga o deje de hacer determinada cosa, en el entendido de que si no obedece, sufri

rá una sanción mayor.

- Amonestación, que es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público, consiste en una medida por la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

La ley en comento señala que tanto el apercibimiento y la amonestación, pueden ser públicos o privados, lo cual se interpreta que de acuerdo a la gravedad de la falta y a criterio del superior jerárquico, se aplicará la sanción que en derecho proceda.

La diferencia entre el apercibimiento y la amonestación es tan sutil que se les confunde, por otra parte, cualquiera de las dos pueden tener el carácter de disciplinaria.

- Suspensión, que es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por un tiempo determinado.

La Ley establece dos tipos diferentes de suspensión la que tiene el carácter de sanción y está prescrita por el artículo 53 fracción III, y la que prescribe el artículo 64 fracción IV, que no tiene esa naturaleza, sino que se trata de una medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculcado, y tan sólo se aplica para -

la mejor conducción o continuación de las investigaciones.

- Destitución, que es una sanción administrativa mediante la cual el servidor público sancionado es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, en virtud de haber resultado responsable mediante el procedimiento correspondiente.

- Inhabilitación, que es una prohibición temporal para ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por autoridad competente.

De acuerdo a las últimas reformas y adiciones de - que fue objeto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el diario oficial de la Federación del 21 de julio de 1992, se reformó el artículo 53 del mencionado ordenamiento, por lo cual en lo concerniente a inhabilitación - esta sanción podrá aplicarse hasta por un período de 20 años, de acuerdo a la gravedad de la conducta o al monto del daño causado.

Por lo que respecta a la Sanción Económica, esta la impone la autoridad competente al servidor público que ha incurrido en responsabilidad y que con su conducta ha obtenido un lucro o beneficio indebido, o ha causado daños al erario - federal, esta sanción la contempla el artículo 53 relacionado con el numeral 55 de la ley en comento, estableciendo que la

sanción de referencia se aplicará por dos tantos del lucro - obtenido y de los daños y perjuicios causados.

4.- Medios de Impugnación.

En el orden administrativo, los derechos de que disfrutaban los servidores públicos y los particulares, existen los derechos a la legalidad de los actos de la administración, es decir; que los administrados tienen la facultad de exigir a la administración que se adecúe y sujete en sus funciones a las normas legales establecidas, en consecuencia, que los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de conformidad con las formalidades legales, por los motivos que fijan las leyes, con el contenido que estas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen.

Los derechos de legalidad dan al titular de los mismos, los medios directos o indirectos que existen para proteger los derechos de sus promoventes a la legalidad administrativa.

Los medios de impugnación "director", está destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, la autoridad ante la que se hace valer, está legalmente obligada a intervenir y examinar nuevamente, en cuanto a la legalidad u oportunidad el acto que el particular reclama.

Los medios de impugnación "indirectos", consisten en

las garantías que prestan un buen régimen de organización administrativa. Están dirigidos a garantizar la eficacia de la administración, lo cual representa una garantía para el particular.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contiene normas que protegen al servidor público sancionado, respecto de arbitrariedades de las que pudieran ser sujetos, existe en la ley de referencia, el recurso de revocación optativo para impugnar cualquier sanción con la que el servidor público no se encuentre satisfecho, se puede recurrir igualmente al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, con lo cual se amplía la competencia de este Tribunal, para convertirlo paulatinamente en un Tribunal de lo contencioso Administrativo Federal.⁽⁷¹⁾

Por lo que respecta al Recurso de Revocación, es una promoción mediante la cual una persona acude ante una autoridad, cumpliendo con las formalidades legales, para solicitar la anulación de una resolución o acto que considera le acusa o causa daños y perjuicios en sus bienes, persona, familia o patrimonio.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 71 dispone que: "las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad,

(71) LII Legislatura. Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Pág. 131.

mediante el recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La autoridad competente será la misma que impone la sanción recurrida, de tal suerte, en las dependencias la autoridad competente será el superior jerárquico o titular de la misma.

De acuerdo con la ley en comento, la facultad sancionadora radica en el titular de la dependencia, no obstante ello, de acuerdo a las necesidades del servicio y volúmenes de trabajo, resulta recomendable la posibilidad de que el titular de la dependencia delegue la referida facultad sancionadora en el titular de la contraloría interna de su ramo.

Para los efectos de la interposición del recurso, se manifiestan las siguientes etapas:

- El Plazo de interposición que establece el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, es de quince días hábiles, siguiente en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

Si bien en la ley no se señala si el cómputo de los días será hábiles o naturales, éstos deberán entenderse hábiles, las notificaciones surten sus efectos al día siguiente de la misma.

- La Presentación del Recurso se hace mediante escri-

to presentado ante la autoridad que emite la resolución recurrida, expresando los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir.

- En cuanto a la tramitación del Recurso se manifiestan por un lado la admisión del recurso y los medios probatorios en donde la autoridad encargada de conocer y resolver sobre el recurso, es la misma que dicta la resolución recurrida, la cual debe acordar lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, si éstas fueron idóneas para dilucidar las cuestiones controvertidas.

Y por otro lado, se presenta la suspensión de la ejecución de la resolución recurrida, en la que la ejecución de la resolución recurrida, será suspendida si así lo solicita el recurrente al momento de interponer el recurso y se sujetará a las reglas siguientes:

+ Tratándose de sanciones económicas, la suspensión de la ejecución procederá si el pago se garantiza de conformidad con el Código Fiscal de la Federación.

+ Tratándose de las demás sanciones, como suspensión de la ejecución o destitución, siempre y cuando concurren los siguientes requisitos:

= Que se admita el Recurso.

= Que la ejecución de la resolución recurrida produz

ca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente y;

- Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Si las pruebas que se ofrecieron ameritan desahogo, esto se hará en el término de 5 días, que a petición del recurrente a la autoridad encargada de conocer el recurso, podrá ampliarse por una sola vez a 5 días más.

Una vez concluido el período probatorio, la autoridad competente emitirá resolución en el acto o dentro de los 5 días siguientes notificándolo al interesado.

Por lo que respecta al Juicio de Nulidad presentado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo a lo que establecen el artículo 70 de la Ley en comento, los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación, las resoluciones administrativas por las que se les impongan sanciones.

Por otra parte el numeral 73 del mismo ordenamiento legal, señala que: el servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución dictada en el recurso de revocación, también será impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El Juicio de Nulidad que se promueva ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se tramitará conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación en su Título VI del Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual admite el Código Federal de Procedimientos Civiles, como de aplicación supletoria.

La demanda de juicio de nulidad deberá ser por escrito y presentarse dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos de notificación del acto impugnado.

Admitida la demanda, se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los 45 días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la demanda será de 45 días siguientes en que surta efectos la notificación del acuerdo que admite la demanda.

Si no se produce la contestación en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrían como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por los hechos notorios, resulte

ten desvirtuados.

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación, serán admisibles toda clase de pruebas excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse, siempre que no se haya dictado sentencia.

El magistrado instructor, diez días después de que se haya contestado la demanda o su ampliación, se hayan desahogado las pruebas, notificará a las partes que tienen un término de 5 días para que formulen alegatos por escrito, vencido el cual, declarará cerrada la instrucción.

Por lo que respecta a la sentencia, esta se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción en el juicio.

La sentencia definitiva podrá:

- Reconocer la validéz de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos.

Las resoluciones de las Salas Regionales, serán recu

rribles mediante el recurso de revisión, que se interpondrá - por escrito dirigido al Presidente del Tribunal, dentro de - los 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

En cuanto a los Términos y Computos, las notificaciones surtirán efectos el día hábil siguiente a aquel en que fueron hechas.

Los términos empezaran a correr a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación, sólo se computan los días hábiles.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA: Cuando el hombre se organiza y crea al Estado, es necesario, por la ineludible de la manifestación de su administración, controlar el quehacer de las personas que desarrollan las actividades estatales, por los abusos y prepotencias que sufre el gobernado y por los actos arbitrarios que socaban la seguridad social y jurídica.

SEGUNDA: El Estado, para asumir su responsabilidad natural de control y seguridad, se arroga el poder disciplinario para controlar la función pública.

TERCERA: Al implementar todo un sistema jurídico para sancionar actividades contrarias al quehacer efectivo de las funciones administrativas, el Estado crea toda una estructura jurídica operativa, para enmarcar la actividad de los servidores públicos, así como la aplicación de responsabilidades por el ineficiente servicio público.

CUARTA: La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es la abocada para subsanar en la medida de lo posible, aquellas situaciones con

trarias al Derecho y que se manifiestan en el -
área de la Administración Pública.

QUINTA: Toda Queja o Denuncias tendrá que enmarcarse al
procedimiento de determinación de las responsa-
bilidades derivada de la propia Constitución Fe-
deral y la Ley que lo reglamenta.

SEXTA: En la aplicación y determinación de responsabi-
lidades y sanciones, el presunto infractor es -
apoyado por los principios que derivan de la -
Constitución de la República, para recurrir a -
los medios de impugnación y alegar o defender -
lo que a derecho corresponda, así como de la úl-
tima instancia del Juicio de Amparo.

PROPUESTAS

Como hasta ahora los medios para sancionar las responsabilidades administrativas únicamente se han aplicado en los niveles de autoridad de mando medios y auxiliares de oficinas, se propone lo siguiente:

1.- Que se definan las causas por la cual se deben archivar las denuncias o quejas, toda vez que no existe un parámetro jurídico para ello y los responsables de la consecución de la aplicación de las sanciones administrativas, se arrogan la discrecionalidad indebidamente y más cuando se trata de altos funcionarios.

2.- Que la investigación oficiosa se haga conforme a lo establecido al artículo 16 Constitucional en relación a las visitas domiciliarias.

3.- Que una vez registrados en el libro de responsabilidades y sancionados aquellos funcionarios que hayan causado daños graves a la nación, se publiquen en los medios masivos de información, para que los gobernados tengan la seguridad y certeza jurídica de haber sancionado aquellas personas que se le ha perdido la confianza y han actuado negativamente en la Administración Pública.

4.- Que se coordine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con la Contaduría Mayor de Ha -

cienda, a efecto de que si se causaron daños patrimoniales, sea este órgano del Estado que vigile y supervise la aplicación efectiva de las sanciones económicas y políticas, toda vez que este órgano es parte de la representación directa del pueblo.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA RCMERO, Miguel
Teoría General del Derecho Administrativo.
Edit. Porrúa, S. A.
México, D. F. 1988.
- BARRAGAN et all. José
Las Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Edit. Porrúa, S. A.
México, D. F. 1984.
- CARDENAS, Raúl F.
Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Edit. Porrúa, S. A.
México, D. F. 1982.
- CASTELAZO, José R.
Técnicas y Especialidades en Administración de Personal
Público.
Instituto Nacional de Administración Pública.
México, D. F. 1989.
- CHANES NIETO, José
Los Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades.
Instituto Nacional de Administración Pública.
México, D. F. 1982.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto
El Derecho Disciplinario de la Función Pública.
Instituto Nacional de Administración Pública.
México, D. F. 1989.
- DISCURSOS POLITICOS 1910-1988.
Presidencia de la República.
El Colegio de México.
Los Presidentes de México.
Esnard Edit.
México, D. F. 1988.
- GALVAN ESCOBEDO, José
Tratado de Administración Pública.
Instituto Nacional de Administración Pública.
México, D. F. 1986.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo
Introducción al Estudio del Derecho.
Edit. Porrúa, S. A.
México, D. F. 1974.

GUIA PARA LA APLICACION DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES
EN EL SERVICIO PUBLICO.
Dirección General de Responsabilidades y Situación Patri-
monial.
Subsecretaría "A" de la Secretaría de la Contraloría Ge-
neral de la Federación.
México, D. F. 1985.

JIMENEZ CASTRO, Wilburg
Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa.
Fondo de Cultura Económica.
México, D. F. 1982.

MADRID HURTADO DE LA, Miguel
Seis Informes de Gobierno 1983-1988.
Dirección General de Comunicación Social.
Presidencia de la República.

NOGUER.
Historia Universal.
América Norildis Editores.
Buenos Aires, Argentina. 1991.

OROZCO ENRIQUEZ, José de Jesús
Las Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Edit. Porrúa, S. A.
México, D. F. 1986.

SALINAS DE GORTARI, Carlos
Primer Informe de Gobierno.
Dirección General de Comunicación Social.
Presidencia de la República.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo VII.
Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Universidad Nacional Autónoma de México.
México, D. F. 1984.

JACKSON.
Diccionario Enciclopédico Americano.
Literatura, Ciencias y Artes.
Edit. Montaner y Simón. Tomo XVIII.
Barcelona, España. 1990.

OBREGON HEREDIA, José
Diccionario Positivo Mexicano.
Edit. Obregón y Heredia.
México, D. F. 1976.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan
Diccionario para Juristas.
Ediciones Mayo.
Guanajuato, Gto. México. 1981.

PINA VARA DE, Rafael
Diccionario Jurídico.
Edit. Porrúa, S. A.
México, D. F. 1976.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Edit. Porrúa, S. A.
México, D. F. 1994.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
Edit. Porrúa, S. A.
México, D. F. 1994.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.
Edit. Porrúa, S. A.
México, D. F. 1990.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Edit. Porrúa, S. A.
México, D. F. 1992.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Edit. Porrúa, S. A.
México, D. F. 1994.

LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE
LA FEDERACION.

Edit. PAC, S. A.
México, D. F. 1993.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

Edit. PAC, S. A.
México, D. F. 1993.

LII LEGISLATURA.

Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de la Ley
Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.