

315009



UNIVERSIDAD SALESIANA A.C.

ESCUELA DE DERECHO

"GENESIS Y EXEGESIS DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO APLICABLE A LOS
SERVIDORES PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

HEADI YEZEL CRUZ OSORNIO

ASESORES: LIC. FRANCISCO JAVIER GARCIA CHAVEZ

LIC. MARCO ANTONIO TELESFORO ROSALES

MEXICO, D. F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

DEDICATORIAS:

Doy gracias a DIOS por permitirme vivir y cumplir una meta más en mi vida.

A MIS PADRES

Quiero tributar especial reconocimiento y agradecimiento por haberme dado la Vida, por el apoyo brindado en todo momento, con la fortaleza, ese gran optimismo, amor y confianza que en mí han depositado, con las palabras de aliento que nunca olvidaré, y que han conformado el motivo para continuar en la lucha constante de mi vida.

A MI HIJA

*Dedico en una forma especial este trabajo a mi Hija YEZZEL , quién con su Existencia ha cambiado mi Vida,
Dando esa chispa que día con día, me fortalece, así como me –
Invita a seguir adelante,
Cada momento del día la llevó en mi mente y en mi corazón,
Amando cada uno de sus gestos y palabras,
Tomando como punto de partida su alegría e inocencia,
Olvidando cualquier situación negativa,
Recordándome en cada instante que existe alguien por quién luchar,
Imaginando algún día verla realizada como una gran mujer,
Amo tu existencia.*

A MIS HERMANOS

Dedico un pensamiento a mi hermano que me apoyo en todo momento, para seguir adelante con el ejemplo que ha demostrado al realizarse profesionalmente.

Un agradecimiento a mi hermana LESLIE por sus consejos y confianza depositada, esperando verla terminar sus estudios.

A mi hermana YAZMIN, por su apoyo, solidaridad y cariño, siendo el primer ejemplo de la familia al realizarse profesionalmente, gracias por todo.

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

NOMBRE: Headi Yezel

Cruz Osornio

FECHA: 11/03/04.

FIRMA: [Firma]

A MI MADRE

*Un especial agradecimiento a esa gran MUJER, en toda la extensión de la palabra, por su apoyo y amor que de ella he recibido, impulsándome a culminar con esta etapa profesional, cumpliendo así una meta y un compromiso creado de una forma particular. Gracias por creer en mí, por tu gran ejemplo, por la fortaleza que—
Día con día reflejas **GRACIAS MAMÁ.***

A MI PADRE

Gracias, por la confianza y el apoyo brindado siempre con esa actitud positiva de la vida, venciendo todos los obstáculos para lograr ser un excelente profesionalista.

Deseo agradecer a mis Amigos, Compañeros de Trabajo y en especial a una persona, que me brindó su confianza, apoyo y un gran ejemplo en el ámbito laboral por su gran sentido de responsabilidad y honestidad.

*Un elevado agradecimiento al **LIC. JOSE GONZALEZ TORRES (qepd.)** por su gran sabiduría, y los conocimientos transmitidos en esos días de clases, que ahora los valoró, así como, su gran preocupación por superarnos día con día, para llegar a ser los mejores profesionalistas, teniendo como base los valores humanos y el Derecho Natural.*

Por último, dedico todo mi agradecimiento a mis Profesores, Asesores, y a todo el personal docente por su gran paciencia y conocimientos transmitidos, porque gracias a esto logré continuar con mi formación y cumplir una meta más, muy importante en mi VID A.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1.1. Etapa Prehispánica.....	2
1.2. Época Novohispánica.....	6
1.3. Etapa del México Independiente.....	17
1.4. Consideraciones sobre la responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos en la Constitución Política de 1824 y 1857.....	18
1.5. Consideraciones sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en la Constitución de Política de 1917.	25
1.6. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.....	28

CAPÍTULO II
NOCIONES DOCTRINALES Y LEGALES SOBRE LA
RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

2.1 Concepto de responsabilidad administrativa.....	34
2.2 Concepto de Servidor Público.	43
2.3 Tipos de responsabilidad que existen en nuestro sistema jurídico.....	55

CAPÍTULO III
ESTUDIO SOBRE LOS DEBERES Y OBLIGACIONES QUE TIENEN LOS
SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO
POR LOS ARTÍCULOS 2 Y 42 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.

3.1 Análisis sobre el contenido del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	60
3.2 Noción conceptual de sanción.....	82
3.3 Clasificación de las sanciones administrativas.....	83
3.4 Función de la Secretaría de la Contraloría en la aplicación de las sanciones a los Servidores Públicos.....	86

CAPÍTULO IV
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

4.1 El Procedimiento Administrativo contemplado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	92
4.2 Principios del Procedimiento Administrativo.....	100
4.3 Fases del Procedimiento Administrativo.....	105
4.4 La responsabilidad que puede derivar de la Procuraduría Social.....	107
CONCLUSIONES.....	112
BIBLIOGRAFÍA.....	115

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se hace un estudio sobre las funciones que otorga la ley a la Secretaría de la Contraloría del Estado de México, sus actividades con relación a la responsabilidad administrativa y penal de dichos funcionarios públicos.

En el primer capítulo se hará un análisis de los antecedentes que dieron origen a la responsabilidad de los servidores públicos; desde la época prehispánica hasta la actualidad, en donde primeramente se publica la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, la actual Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que es el tema central del presente trabajo de investigación.

En el capítulo segundo, se estudia ampliamente el concepto de servidor público legal y doctrinalmente, con el fin de hacer una correcta aplicación de dicha legislación.

En el capítulo tercero, se estudian los tipos de sanciones a los que se harán acreedores los servidores públicos, toda vez que la ley en comento surge con el fin de tener un mayor control sobre dichos servidores, que se prestan a la corrupción y así encuadrarles todo tipo de faltas o delitos que llegasen a cometer dentro de sus funciones como funcionarios del Gobierno Estatal.

Por último, se hablará del procedimiento administrativo, que deriva de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que es el tema central de esta tesis.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES SOBRE LA RESPONSABILIDAD

ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN

MÉXICO.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.

1.1. Etapa Prehispánica

El Derecho de los mexicas es sumamente interesante en cuanto a la impartición de Justicia, sobre este tema señala lo siguiente: "También los señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos que había en la gente popular, elegían jueces, personas nobles y ricas y ejercitadas en los casos de guerra y experimentadas en los trabajos de las conquistas, personas de buenas costumbres, que fueron criadas en el monasterio del Calmecatl, prudentes y sabios, y también criados en el palacio, a éstos los escogía el señor para que fuesen jueces en aquellas tierras; mirabase mucho en que no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados; encargábales mucho el señor que hiciese justicia en todo lo que a su mano viniese."¹

Como puede observarse la preparación y rectitud de las personas designadas para impartir justicia, eran algunos de los requisitos que se debían cumplir. Estos requisitos apenas se están implementando como es el caso del Poder Judicial de la Federación y en los demás casos, se dan en su gran mayoría

¹ HERRERA PEREZ, Agustín. "Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", Carsa, S. A., México, 1992, p 21, en *Capdeque*, José María, *Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano* Aguilar, Madrid 1969, pág 22.

por decisión política, aún cuando no se reúnan las características esenciales para el desempeño público de impartición de justicia.

Este seguramente es uno de los motivos de que no exista imparcialidad en la impartición de justicia en nuestro país actualmente, pues existe una carencia total de sensibilidad en los encargados de impartir justicia y de compromiso con la verdad y los intereses de la sociedad.

Los intereses personales de quienes tienen a su cargo la encomienda de impartir justicia, deben estar al margen, de los intereses de la sociedad. La historia de los aztecas es muy ilustrativa en cuanto a las cualidades de sus servidores públicos: "El senador tiene estas propiedades; ser Juez y averiguar bien los pleitos; ser respetado, grave, sereno, espantable, tener presencia digna de mucha gravedad, reverencia y ser temido de todos. El buen Senador es recto Juez y oye a ambas partes, y pondera muy bien la causa de los unos y los otros, da a cada uno lo que es suyo, y siempre hace justicia derecha; no es aceptador de personas y hace justicia sin pasión".²

A ésta sociedad le preocupaba mucho la aplicación de la justicia, razón por la cual ponían especial atención en la calidad moral de las personas a quienes se les encomendaba dicha función, quienes deberían contar con una serie de cualidades entre ellas, la capacidad y honorabilidad.

² HERRERA PEREZ, *Ibid*, p.22

En lo referente a las penas que se imponían por sus conductas ilícitas a los servidores públicos de aquella época, fueron bastante rigurosas de acuerdo a la gravedad e importancia que tenían, esa responsabilidad oficial en los reinos de México y Texcoco, las penas consistían desde la simple amonestación del juez, por parte de sus compañeros en los casos no graves, y hasta la muerte si la falta era de suma importancia, existiendo la destitución del cargo y la inhabilitación en lo futuro, así como el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez. Chavero, al respecto comenta lo siguiente: "Los jueces administraban justicia rectamente, y si no cumplían con sus deberes, se embriagaban o recibían cohecho, sino era grave el caso, los amonestaban sus compañeros, y si reincidían se les privaba del cargo y se les trasquilaba, lo que era una gran afrenta; pero si la falta era importante desde la primera infracción el Rey los destituía, y si cometían una gran injusticia, mandaba a darles muerte."³

En esta época existían características de rectitud y educación para el desempeño de los cargos públicos, como el de gobernante de pueblos anexos, jueces y los funcionarios que atendían las necesidades administrativas. También es importante destacar que la embriaguez fue un vicio muy castigado entre el pueblo azteca y en especial para los que desempeñaban el puesto de juez, de ahí que: "A los que tenían la embriaguez por vicio, les derribaban sus casas porque eran indignos de contarse entre los vecinos; los privaban de los oficios públicos

³ ALBA, Carlos *Estudio Comparado entre el Derecho Azteca y el Derecho Positivo*, Instituto Indigenista Interamericano, México 1949, p. 15.

que tenían y quedaban inhábiles para tenerlos en adelante.”⁴

Resulta importante destacar, que existían medidas para evitar la corrupción, Clavijero, al respecto nos dice que: “La diversidad de grados en los magistrados servía al buen orden su continua asistencia en los tribunales desde comenzar el día hasta la tarde, abreviaba el curso de las causas y los apartaba de alguna práctica clandestina, en las cuales hubieran podido prevenirlos a favor de alguna de las partes. Las penas capitales prescritas contra los prevaricadores de la justicia, la puntualidad de su ejecución y la vigilancia de los soberanos tenían entrenados a los magistrados, y el cuidado que se tenía de suministrarles de cuenta de ley todo lo necesario, los hacía inexcusables. Las juntas que se tenían cada veinte días en presencia del soberano y particularmente la asamblea general de todos los magistrados cada ochenta días para terminar las causas pendientes a más de precaver los grandes males que causa la lentitud en los juicios, hacía que los magistrados se comunicasen recíprocamente sus luces, y el rey conociese mejor a los que habían constituido depositarios de su autoridad, que la inocencia tuviera más recursos y que el aparato de juicio hiciera más respetable la justicia.”⁵

Por consiguiente, en esta época el soberano era quien jerárquicamente tenía el control total de las actividades que desempeñaban los funcionarios de su corte, con lo cual se evitaba la corrupción e imparcialidad de la justicia.

⁴ CLAVIJERO, Francisco Javier. *Historia Antigua de México*, 7ª ED., Porrúa, México, 1992, p. 550

⁵ *Ibid.*, p. 551.

A pesar de los esfuerzos por erradicar tales males que aquejan a nuestra sociedad, porque en vez de que exista un avance en este rubro, tenemos un completo retroceso en nuestro sistema judicial.

Uno de los males que afecta en la actualidad a todos los servidores público, no únicamente a nuestro sistema judicial, es la corrupción que se ha incrementado día con día, y que es importante que se estudie la forma de cómo evitar que vaya aumentando a todos los sectores del gobierno.

El triste escenario en que nos encontramos actualmente en México, esto obedece en gran parte al compadrazgo, la corrupción o a que las conductas que se establecen en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no son precisas y claras o las sanciones administrativas.

1.2. Época novohispánica

La vida Jurídica en la colonia, se inicia con la creación por parte de Hernán Cortés, del primer Ayuntamiento de América, el de la Villa Rica de la Veracruz. Con la conquista de México, se inició en nuestro país la organización administrativa española, y el gobierno se ejerció por Ayuntamiento, Corregidores y Alguaciles, cargos que en un principio fueron otorgados en nombre del Rey, por el mismo Cortés, como Capitán General, Alcalde y Justicia Mayor de la Nueva España. Los alcaldes primeros, eran los jueces del solar español, quiénes

administraban justicia en primera instancia, tanto en orden civil como penal, y es Cortés en los primeros tiempos, en su carácter de Alcalde y Justicia Mayor, el Supremo Tribunal de Apelación, por lo que corresponde a los alguaciles mayores y menores la ejecución de sus decisiones.

Los alcaldes ordinarios, corregidores y alcaldes mayores son las autoridades políticas, administrativas y judiciales que estaban en contacto con la población de la nueva colonia española, impartiendo justicia en nombre del rey. En ese entonces existía la obligación de las autoridades coloniales de informar al rey de todos aquellos actos que realizaban. "Se había de informar virtualmente sobre los distintos ramos de la real hacienda, sobre actos de Gobierno y Administración, sobre el ejercicio por Delegación del regio patrono indiano, sobre asunto de Justicia, comercio y navegación, sobre problemas relacionados con las misiones, las reducciones de los indios y los negros. Lo mismo había de ser objeto de información los actos de alta trascendencia de interés general o estrictamente particular; las cartas y representaciones que a estos efectos se habían de escribir, debían de versar cada una de ellas sobre una materia... y porque convenía... se previno a virreyes y presidentes que no escribieran generalidades... enviado la mayor comprobación posible."⁶

Existía entonces, la obligación de informar al rey de todos los actos y situaciones que ocurrían en la nueva España. Sin embargo, creemos que se

⁶ CAPDEQUE, José María. *Historia del Derecho español en América y del Derecho Indiano*. Aguilar Madrid, 1969, pp. 106-107.

informaba de manera parcial y no de todos aquellos asuntos en los que tenían interés especial, pues en ese caso omitían informar.

Eran enormes las zonas que tenían conquistados los españoles, cuando empezaron a tener dificultades para gobernar y controlar a los pueblos sometidos, y sobre todo porque existían pocos medios de comunicación, por lo que se hizo necesario crear mecanismos de control del desempeño de las actividades de sus funcionarios para impedir los abusos de poder y la impunidad de quienes no tuvieran conciencia de sus obligaciones.

Los medios de control del imperio español, fueron las visitas y el juicio de residencia. Se conocía como juicio de residencia la cuenta y calificación de los actos que realizaba un funcionario al concluir un cargo público. "Este juicio se estableció en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica al nombrar a Nicolás de Ovando, Gobernador de Indias, con la orden de recibir el cargo y efectuar la residencia, acto con el que prácticamente quedó instaurado el juicio referido, esto se consagró en las Siete Partidas, por lo que con el Ordenamiento de Alcalá, llegó a tierras americanas con los propios conquistadores, de ahí que fuera Hernán Cortés, la primera autoridad que sufrió la residencia, como consecuencia de las muchas quejas que habían llegado a España de su conducta, por lo que se ordenó a Luis Ponce de León, primo del conde de Alcaualete, que le

viniese a tomar residencia, llevando consigo las memorias de las quejas y las instrucciones por donde había de tomar residencia".⁷

"Las visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato, capitanía general, o bien la gestión de un funcionario determinado."⁸

El maestro Mario de la Cueva, indica que, "Durante los tres siglos de régimen colonial español en América, imperaron dos sistemas de control y vigencia, por Órgano Judicial de la actuación de los funcionarios, desde los virreyes, capitanes generales hasta los alcaldes y corregidores. Estas instituciones fueron las visitas y los juicios de residencia...".⁹

El doctor José Barragán manifiesta que: "... una cosa es cierta, desde el punto de vista de nuestra exposición a saber, que el juicio de residencia, primero, y luego el juicio de responsabilidad forma la parte esencial y el grueso de nuestra Legislación histórica en esta materia, son los antecedentes históricos fundamentales...".¹⁰

⁷ BARRAGÁN, José. *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824*, UNAM México, 1978, p. 121.

⁸ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. *La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos*, México, FCE, 1987, pp. 32-33.

⁹ DE LA CUEVA, Mario. *El Decreto Constitucional de Apatzingán*, UNAM., México, 1968, p. 550.

¹⁰ BARRAGÁN José. et. al. *La Responsabilidad de los Servidores Públicos*, Manuel Porrúa, S. A., México, 1994, p. 29.

Resulta importante conocer en que consistieron tanto el juicio de Residencia, como el de Visita, por lo cual conceptualizamos los mismos de manera esquemática.

La visita tuvo un carácter de inspección, los funcionarios visitados continuaban ejerciendo sus cargos, salvo en casos excepcionales; no se aplicaba universalmente, y la tendencia a utilizarla de un modo periódico, ya que no era habitual, abarcaba solo cierto tipo de visita y no triunfa en muchos casos; tiene carácter colectivo, afectando siempre a organismos jurídicos con todo el personal que lo integraba; tiene cierta amplitud en cuanto a lugares donde se efectuaba; carecía en su desarrollo de limitaciones cronológicas, que se intentó establecer sin resultados.

La competencia de los visitadores se determinaba según la comisión que recibían y estaban obligados a limitarse a ella, aunque podía ser ampliada.

Una vez que las autoridades de la Corona decidían realizar una visita, se efectuaban diversas actividades, que formaban parte del procedimiento, desde su inicio hasta la terminación de la misma, las primeras de ellas son las medidas cautelares. Desde el punto de vista procedimental, existía un gran avance al practicarse desde entonces las medidas cautelares, pues con estas se obtenían un buen resultado del procedimiento del que se trate.

Al inicio de la visita, se practicaban medidas cautelares, y la "primera de ellas consistía en el secreto que debía de guardarse de la decisión de practicar la visita, pues tenía la finalidad de evitar que los excesos y abusos de los funcionarios fueran encubiertos al conocer que serían visitados. Otra medida cautelar, era la rapidez, conque debía de actuar el visitador y tenía el mismo fin del secreto y la tercera medida precautoria, consistía en las "Fianzas", que debían de otorgar tanto ministros de justicia como los funcionarios de hacienda".¹¹

Una vez, que ya se encontraba debidamente el visitador, "pasaba a la publicación de la visita, que sé hacia de viva voz y por edicto, enviando copia de este último a todas las ciudades, villas y pueblos circunvecinos".¹² Era con el fin de que supieran de dicha visita, y si hubiesen recibido algún agravio pudieran ir ante el visitador a hacer su queja y pedir la Justicia del daño que hubiesen recibido.

También existía la posibilidad de "recusar al Juez visitador desde el momento en que sé hacia público su nombramiento".¹³ Una vez que ya se habían realizado todos los trámites, "se pasaba a la notificación del visitado y su consecuente comparecencia ante el juez visitador, pudiéndose hacer esta última por sí o a través de los procuradores".¹⁴

¹¹ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *op. cit.* p. 46.

¹² *Ibid.* p. 47

¹³ *Ibid.* p. 591

¹⁴ *Ibid.* p. 59

Toda la información que obtenía el visitador era secreta y la obtenía fundamentalmente por tres vías: a) las denuncias, b) el interrogatorio de los testigos, y c) la revisión de los libros de acuerdos de la audiencia, de las cajas reales.

Cuando ya se tenía el análisis de los cargos, y se llegaba a la conclusión de que existían causas graves en contra del visitado, el juez visitador podía ordenar la suspensión en su oficio y aún el destierro sin esperar la sentencia definitiva del Consejo de Indias, también existieron ciertas facultades discrecionales, como es el caso de los virreyes, por que no procedía la aplicación de estas medidas, aún en el caso de culpa grave.

Para finalizar el procedimiento de la visita, el visitador procedía a redactar un "Memorial Ajustado", el cual era un resumen que se enviaba al Consejo de Indias, y por último el "auto de conclusión de la visita", y de su remisión al Consejo".

Cuando el expediente era recibido por el Consejo de Indias, se procedía a la vista, citando previamente a los procuradores de los visitados; el cual seguían el siguiente trámite: el expediente de la visita, en primer término era revisado por el fiscal del Consejo, quién después de su análisis lo pasaba a la sala que designara el presidente del mismo organismo. La sala correspondiente era la encargada de dictar la sentencia en la que normalmente se imponían como pena "multa de diversa cuantía, suspensión, privación o inhabilitación temporal o

perpetua del oficio", si la condena era de suspensión o inhabilitación se nombraba a otra persona para que se ocupara la plaza vacante.

Es importante señalar que el Consejo de Indias, no conocía "de todas las visitas, pues en algunas de las ordenanzas, disponía que solo conociera de visitas efectuadas a los virreyes, presidentes, oidores, oficiales de los tribunales de cuenta y oficiales de hacienda, así como a gobernadores, cuyo título hubiese sido expedido por el Consejo".¹⁵

Para que se llevara a cabo su ejecución se remitía a las indias, normalmente a la audiencia respectiva y otras veces al virrey o al gobernador, según fuera el caso. La sentencia era notificada y sé hacia pública, para el conocimiento de toda la colectividad.

En cuanto a la ejecución de las sentencias había ciertas ejecutorias, que se enviaban a México para su inmediato cumplimiento; "sin embargo, con frecuencia se demoraba la ejecución, en especial el pago de las condenas pecuniarias, que a veces tardaban años en pagarse".¹⁶

EL JUICIO DE RESIDENCIA se refería específicamente a la vida del gobernador y del desempeño de sus funciones administrativas y judiciales, para lo cual se redactaba un interrogatorio de acuerdo a la pesquisa secreta del juicio de

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ ARREGUI ZAMORANO, Pilar. *La audiencia de México según los Visitadores, (Siglos XVI y XVII)*, UNAM, 2ª ED., México, 1985, p 270.

residencia, dicho formulario era muy extenso, porque abarcaba diferentes materias y actividades de los residenciados, mismo que se le preguntaba a los testigos.

La forma normal en que se iniciaba el juicio de residencia de un funcionario de las indias, era al término de su gobierno, aunque en casos especiales el virrey o presidente de la audiencia podían "mandarlo tomar en cualquier época, dando cuenta de ello inmediatamente al Consejo de Indias".¹⁷

El juicio de residencia se solventaba en dos partes; la primera parte era secreta, en la que el juez averiguaba de oficio la conducta de un funcionario o de varios, y la segunda parte era pública, en la que se recibían las demandas que interponían los particulares para obtener la satisfacción de sus agravios.

Es de comentarse que guardan semejanza con el procedimiento actual, para fincar responsabilidad a los servidores públicos, cuando se solicitan los antecedentes laborales del presunto infractor para determinar su conducta y que anteriormente no haya sido sancionado por alguna queja que haya interpuesto algún ciudadano afectado.

Al igual que la visita, el juicio de residencia tenía como una de sus principales características la publicidad desde su inicio, para que toda la población tuviera conocimiento del mismo, a fin de que pudieran presentar cargos.

¹⁷ *Ibid.*, p. 62.

El procedimiento, se iniciaba con la presentación de las demandas y se continuaba con el traslado al demandado, los escritos de contestación, réplica y duplica.

Existía, un período de presentación de testigos y de ofrecimiento de pruebas de ambas partes, otro de pruebas testimoniales e instrumentales, también de la declaración jurada del demandado y por último la sentencia. Asimismo, "existían diferencias con las demandas de los particulares y los capítulos, es que la pesquisa secreta es de oficio, y le corresponde la acción a la sociedad y se realiza aunque no haya habido queja de parte, excepto cuando se dispensa por merced real y no se le da conocimiento al demandado de los cargos que se le entablaban, ni de los testigos y demás pruebas utilizadas en su favor o en su contra".¹⁸

En la primera fase del juicio y por decreto se mandaba arraigar al enjuiciado a la circunscripción del lugar donde hubiere de ventilarse el juicio. Otro aspecto importante en el juicio de residencia es que los jueces tenían la facultad de suspender en sus funciones a los alguaciles mayores y sus tenientes desde la publicación de la residencia hasta su terminación, para que al concluir esta, si no resultaba culpa se les restituyera en las mismas.

Testigos: Con la finalidad de que se desahogaran otras pruebas y dada la distancia de los poblados en relación con el lugar donde se desarrollaba el

¹⁸*Ibid.* p. 64.

juicio, se enviaban comisarios con las facultades necesarias y se trasladaran al lugar donde se encontraban los testigos, también como ya se indicó en otro inciso, a los testigos se les formulaba un interrogatorio que era amplísimo, mismo que podía ser aún mas ampliado, de acuerdo a las declaraciones de los testigos, es decir, era un desarrollo muy minucioso. Los cargos por las cuales se proseguía el juicio, eran muy diversos como por ejemplo causar perjuicios económicos, no tener libro de condenaciones descuidar el abastecimiento del pueblo, poblar sin licencia real, etc. Por otra parte es de mencionarse que cuando los cargos no eran comprobados y sobre todo cuando eran en contra de los gobernadores, se sancionaban económicamente a los particulares que se querellaban en contra de ellos.

Duración del Juicio: El término fijado para la sustanciación del proceso, era generalmente de 60 días, el cual podía ser prorrogado, sin determinar por cuanto era la prórroga, y el juicio terminaba con la sentencia emitida por el juez.

La sentencia comprendía las penas que se imponían, las cuales eran variadas, porque se tomaba en consideración la gravedad del delito, y podían ser: multas elevadas, confiscación de bienes, prisión o las tres cosas a la vez, eran las penas más usuales por mal desempeño del cargo en aquel tiempo, contra las penas de privación o pena corporal, había el recurso de suplicación y contra las sentencias dictadas contra el juez, existía el recurso de apelación.

Como se puede observar este juicio de residencia, tuvo su importancia jurídica a tal grado que ha influido en nuestra legislación mexicana, por lo que coincidimos con la opinión del doctor Agustín Herrera Pérez, quien sostiene que este juicio "... es una Institución Jurídica que implantó España a sus colonias con el fin de investigar y sancionar a los funcionarios que no cumplían con su deber".¹⁹

1.3. Etapa del México independiente

Indudablemente, el primer documento constitucional mexicano de responsabilidades administrativas, es el de Apatzingán de 1814, este documento se refiere al juicio de residencia, y sobre todo la manera de hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios, tal y como se observa del numeral 59 de la entonces Constitución Política que a la letra dice: "Artículo 59. - Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetaran al juicio de residencia por la parte que le toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía, de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, conclusión, dilapidación de los caudales públicos".²⁰

¹⁹ HERRERA PÉREZ, Agustín, en Capdeque, José María. *op. cit.*, p. 109.

²⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, Porrúa, S.A. México 1985, p.38.

Igualmente, en dicho ordenamiento los secretarios de Estado eran responsables por los decretos, órdenes y demás actos que autorizaran contra el tenor de las leyes. Y por lo que se refería a los demás servidores públicos de menor jerarquía, quedaban igualmente sujetos al Supremo Tribunal de Justicia, mismo que tenía competencia para conocer los juicios de residencia. Podemos decir que el juicio de residencia es el antecedente de nuestra ley de responsabilidades.

1.4. Consideraciones sobre la responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos en la Constitución Política de 1857

Los diputados liberales que pugnaban por una nueva Constitución fueron "Los Puros", por su rectitud, que finalmente tuvo éxito, el cual se coronó con la expedición de la Constitución de 1857; en tanto que al grupo perdedor, que sostenía la idea de hacer modificaciones al pacto fundamental de 1824 se les nombró "Los Moderados".

La celebridad de este Congreso ha trascendido honrosamente en la historia de México por sus dotes jurídicas excepcionales, destacando: Ponciano Arriaga, Valentín Gómez Farías, Melchor Ocampo, José María Mata, Guillermo Prieto, Santos Degollado, Ignacio Ramírez y León Guzmán.

Los antecedentes de la dictadura y la perniciosa influencia del clero para contrarrestar toda idea de progreso, estaban presentes en el ánimo de los diputados para constituir el rumbo jurídico de la nación.

Anteriormente con la constitución de 1824 se hicieron sentir las consecuencias de sostener la existencia de los fueros, omitiendo las libertades institucionales.

En el escenario de estas características sociales debería realizarse el proyecto de la carta magna, determinando los principios con creces alcanzados como la abolición de fueros, la libertad al pago de diezmos y la desamortización de bienes de comunidades; a la vez existía el reto de las nuevas ideas de libertad y culto, como nos ilustra el maestro Ruiz Eduardo, con el siguiente texto: "El paso no era completo en la vía de reforma y, sin embargo, el clero se levantó en masa lanzando sus anatemas contra esos principios de derecho político, reconocidos en todo el mundo civilizado. Los obispos fulminaron sus excomuniones contra el proyecto y Constitución; el púlpito y el confesionario no dejaron de trabajar para formar una opinión contraria a esas ideas liberales..."²¹

De la constitución, lo que más indignó al clero fue el artículo tercero, el cual establecía: "La enseñanza es libre. La ley determinará que profesiones necesitan título para su ejercicio, y con que requisitos se deben expedir."

²¹ RUIZ, Eduardo *Derecho Constitucional*, UNAM, México. 1980, p 17.

La libertad de enseñanza es consecuente con el principio de la libertad individual. Si el estudio y la enseñanza estuvieren sujetos a la voluntad de los gobiernos o a los sistemas corporativos, caerían en la rutina o servirían a intereses particulares. Con la libertad de la enseñanza la sociedad utilizó los conocimientos y los aplicó a las múltiples necesidades y abrió horizontes al espíritu humano. La facultad del Estado de exigir a los ciudadanos la enseñanza, no constituye un monopolio; al contrario, mientras más se difundan las escuelas más se conseguiría el objeto de la enseñanza. Pues si bien la sociedad tiene derechos propios también debe sujetarse a cumplir con los deberes propios necesarios para su existencia y desarrollo.

El 5 de febrero de 1857, se juró la Constitución Política de la República Mexicana por Ignacio Comonfort, en su calidad de presidente sustituto.

Los ataques a esta Constitución fueron inmediatos por los motivos anteriormente expuestos, lo que motivó que Comonfort, después de haber prevaricado en su contra, se sumó a la sublevación que al amparo del "PLAN DE TACUBAYA", exigía su derogación, tal y como lo menciona el maestro Tena Ramírez; "Cuando Comonfort, pasó de presidente sustituto a constitucional, ya en su ánimo había arraigado la convicción de que no se podía gobernar con la nueva carta".²²

²² TENA RAMIREZ, Felipe. *op. cit.* p. 605.

Abandonada la presidencia por Comonfort, los insurrectos del plan de Tacubaya eligieron como presidente al Gral. Félix Zuloaga, quién el 28 de enero de 1858, derogó la Constitución de 1857; imprudente medida, pues el Congreso Nacional adoptó medidas urgentes y la primera de ellas fue desconocer totalmente a Félix Zuloaga, por considerarlo un usurpador. La segunda consistió en mantener la vigencia de la citada Constitución y, finalmente, con fundamento en ella, se designó como presidente al Licenciado Benito Juárez.

El Partido Conservador adoptó una política reaccionaria sostenida operativa y económicamente por el ejército y el clero, obligando a Juárez a establecer el gobierno en las diferentes ciudades a las que tuvo que replegarse. En Veracruz decretó las "LEYES DE REFORMA", implantando la separación de la Iglesia y el Estado, ordenando la nacionalización de los bienes eclesiásticos y la extinción de todas las ordenes monásticas.

Durante su gobierno emitió un estatuto provisional en el cual instituía comisarios imperiales para precaver y enmendar los abusos que pudieran cometer los funcionarios públicos en los departamentos e investigar la marcha que siguiera el orden administrativo, con las facultades que les concediera para el ejercicio de sus funciones y hacía responsables ante la ley a los ministros por delitos comunes y oficiales.

Después, Juárez convocó a elecciones del ejecutivo; resultando electo, integró la Cámara de Diputados y la Suprema Corte. El tres de noviembre

de 1870 expidió un decreto que sancionaba la responsabilidad de los altos funcionarios, sobresaliendo los artículos siguientes:

"Artículo 1º. - Son delitos oficiales en los altos funcionarios de la federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de funciones; la violación de las garantías individuales y cualquiera infracción de la constitución o leyes federales en puntos de gravedad".

"Artículo 4º. - El delito, oficial se castigará con la destitución del encargo en cuyo desempeño se haya cometido, y con la inhabilidad para obtener el mismo y otro encargo o empleo de la federación, por un tiempo que no baje de cinco ni exceda de diez años".

"Artículo 5º. - Son penas de la falta oficial, la suspensión respecto del encargo en cuyo desempeño hubiere sido cometida, la privación consiguiente de los emolumentos anexos a tal encargo y la inhabilidad para desempeñarlo, lo mismo que cualquiera otro encargo o empleo de la federación; todo por un tiempo que no baje de un año ni exceda de cinco".

"Artículo 9º. - Siempre que se ligare un delito común con un delito, falta y omisión oficial, después de sentenciado el reo por la responsabilidad de este último carácter, será puesto a disposición del juez competente, para que se le

juzgue de oficio o a petición de parte, y se le aplique la pena correspondiente al delito común”.

“Artículo 10. - En el caso del artículo anterior, la sección del gran jurado terminará su dictamen con dos proposiciones; una que corresponda a los delitos oficiales, pidiendo se declare que es o no culpable el acusado; y la otra, relativa a los delitos comunes, consultando si hay o no lugar a proceder”.

“Artículo 11. - Los delitos, faltas y omisiones oficiales producen acción popular.”

Debido a que el Congreso estaba integrado únicamente por la Cámara de Diputados, el artículo 105 de la vigente Constitución de 1857 daba al Congreso la facultad acusatoria y a la Suprema Corte, la de Jurado y de emitir sentencia.

La Ley de Responsabilidad de Juárez, se expidió trece años después de haber entrado en vigor la Constitución. Esta ley, fue la primera que se expidió sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, pero tan escueta que no abarcó la gran cantidad de problemas derivados de las complejas situaciones propias de las actividades de los funcionarios y su relación política y social.

A la muerte de Juárez, ocurrida en 1872, le sucedió en el cargo Sebastián Lerdo de Tejada.

De todo lo anteriormente manifestado se resume que en la Constitución de 1857, se establece la responsabilidad política de los diputados al Congreso de la Unión. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios de despacho, atribuyéndoles responsabilidad por los delitos del orden común que cometa durante el tiempo de su cargo y por los delitos y faltas que incurran en el ejercicio de su mismo encargo delitos oficiales. También se hace extensiva dicha responsabilidad a los gobernadores de los Estados por infracción a la Constitución y a las Leyes Federales, y por lo que se refiere al Presidente de la República, se establece la inmunidad especial de que durante el desempeño de su encargo sólo podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación a la Constitución ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

En 1876, Lerdo de Tejada es reelecto y provoca la revolución de "TUXTEPEC", con el plan de ese nombre, teniendo que huir del país, José María Iglesias, Presidente de la Suprema Corte de Justicia y Vicepresidente de la República, se autoproclama Presidente Interino, pero al rechazar el plan, Porfirio Díaz, se adjudica los destinos del país, centraliza el poder, controlando el Congreso.

En 1896, se expidió una nueva Ley de Responsabilidades que en síntesis confiere al congreso la competencia para conocer de la llamada Responsabilidad Oficial. A diferencia de la Ley Juárez, ésta no define ni señala cuales son los delitos oficiales, pero tiene el mérito dicha Ley de distinguir entre

los delitos oficiales y los delitos de orden común, conociendo de estos últimos los tribunales comunes y de los primeros el Congreso de la Unión.

1.5. Consideraciones sobre la responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos en la Constitución Política de 1917

Para tener una idea de lo que prevalecía en aquella época, mencionaremos algunos aspectos históricos. La situación económica y social que prevalecía en el Porfiriato, evidenciaba profundas diferencias por las condiciones de extrema pobreza de los campesinos y obreros en contraste con la aristocracia.

Otro factor característico en la economía era la existencia de puertas abierta al capital extranjero. Ante tal situación empezaron a surgir descontentos generalizados de la entonces población mexicana, por lo que existió una rebelión bajo el nombre del "PLAN DE SAN LUIS", y al frente Francisco I. Madero. De acuerdo con el tratado de Ciudad Juárez, Porfirio Díaz, renunció a la Presidencia el 25 de mayo de 1911.

Posteriormente, cuando era presidente Francisco I. Madero, el Gral. Victoriano Huerta lo traiciona y usurpa el poder. Durante el ejercicio de su régimen dictatorial, Venustiano Carranza expide el "PLAN DE GUADALUPE", en el cual desconoce al usurpador y pide la restauración de los poderes legales, así como el respeto a la Constitución Política.

Al triunfar revolucionario, el país retornó a la vida institucional, Carranza, con la convicción del compromiso adquirido con los ideales revolucionarios, convocó a un Congreso Constituyente para el primero de diciembre de 1916.

Abierto el Congreso, el Gral. Carranza, leyó un informe haciendo saber la conveniencia de revisar la Constitución de 1857, a fin de efectuar las reformas de acuerdo con los principios adheridos a los objetivos de la revolución, por lo que la materia de responsabilidades de los servidores públicos fue reglamentada en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se llamó "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos". A continuación nos permitimos transcribir los textos de algunos artículos contemplados en el Título en comento:

"Artículo 108. - Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometen durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución o Leyes Federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común."

"Artículo 110. - No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior".

"Artículo 111. - De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en gran jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

El Congreso de la Unión expedirá con la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la federación, determinando como faltas oficiales todos los actos y omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el Artículo 20."

De lo anterior puede verse que en este último párrafo del artículo 111 de la Constitución de 1917 se disponía, que el Congreso de la Unión expediría con la mayor brevedad la Ley secundaria respectiva debiendo hacerlo en el siguiente periodo de Sesiones que empezaría el 10. - de septiembre del año de 1917 en este mandato constitucional se tardó 23 años en cumplirse, siendo una grave omisión; sin embargo, del Poder Legislativo; durante ese tiempo el Título Cuarto de la Carta Magna no tuvo el respaldo de una Ley reglamentaria para su integra aplicación.

Ante tales circunstancias el Gral. Lázaro Cárdenas expidió el 21 de febrero de 1940 la aludida ley.

1.6. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982

Esta Ley, fue promulgada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1982, reglamentando el Título Cuarto Constitucional denominado "de las Responsabilidades de los Servidores Públicos", en donde se señala quienes son servidores públicos, el procedimiento para determinar las responsabilidades administrativas, las sanciones a que se harán acreedores y las autoridades competentes para aplicarlas.

La primera novedad que surge con las reformas vigentes, corresponde a la denominación él título IV, en lugar de referirse a las

"Responsabilidades de los Servidores Públicos", a efecto de establecer, dice la exposición de motivos, la naturaleza del servicio a la sociedad, que comparta su empleo, cargo o comisión.

Esta modalidad, establecida en el ámbito federal, conforme a lo prescrito por el último párrafo del artículo 108 constitucional en vigor, deberá de adoptarse también por las Constituciones de los Estados de la República, los cuales precisarán "el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y municipios", para cuyo efecto las entidades federativas contaron con el plazo de un año, en los términos del artículo segundo transitorio del decreto constitucional respectivo.

Es claro que resulta deseable que esta nueva denominación contribuya no sólo a desterrar la común prepotencia y negligencia con que se han conducido innumerables servidores públicos de cualquier nivel, sino hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados.

Siguiendo este orden de ideas, es importante destacar que el móvil de la reforma Constitucional de 1982, se debió al Programa de Renovación Moral Instituido por el Presidente de la República de aquel entonces, quién la enarbó e integró a su programa de gobierno por el cual trató de eliminar la negativa práctica

social generalizada a favor de la corrupción. La función Pública entonces, no se tomó como un privilegio, sino que implicaba necesariamente la responsabilidad del servidor público que mantiene y sostiene a un gobierno determinado, de manera que la función pública es finalmente, una de las más elevadas responsabilidades sociales.

En el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, se expresó las líneas fundamentales del programa de "Renovación Moral", teniéndose presente que en el programa había un conjunto de acciones que la sociedad demandaba y por ello exigía contar con Servidores Públicos de conducta intachables. El ataque a la corrupción se encuentra asociado con el cumplimiento estricto de los principios del estado de derecho, De ahí que el plan asentase que sería simplista creer que la renovación moral se reduce a una persecución y a una sanción de los servidores públicos corruptos, sino que para el gobierno, "la renovación moral en su expresión práctica equivale al perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del Estado, la mejor regulación de las responsabilidades de los servidores públicos y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la administración". La trascendencia de estos programas, llevó a la reforma del título IV de nuestra Constitución, así como de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear una Secretaría encargada de vigilar y asegurar la aplicación de la política de renovación moral.

La nueva regulación constitucional definió cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos: la penal, la civil, la política y la administrativa. En el título IV constitucional se determina entre otros conceptos, quienes son sujetos del régimen de responsabilidades por su participación en la función pública (artículo 108 constitucional), sujetándose en el nuevo régimen a todo servidor público de cualquiera de los tres poderes de la Unión, así como de los Estados y Municipios, superando la distinción de las diversas categorías de las personas que prestan sus servicios al Estado, sometiendo a todos al mismo régimen de responsabilidades, sin mas distinción que la consideración del tipo del acto violatorio de la ley en que incurran, el tipo de falta que cometan, la consideración de estar sujeto a una protección constitucional especial (Inmunidad y Fuero Constitucional. Por su parte, en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se destaca que las bases de la responsabilidad administrativa descansen en criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la Administración Pública Federal y que garantizan el buen servicio público.

En los artículos 47, 52, 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, hace referencia a los rubros del catálogo de obligaciones.

El artículo 47 de la ley en comento señalaba todas las obligaciones con que debía cumplir todo servidor público, como es la honradez, la honestidad, la eficiencia en el cumplimiento de sus obligaciones, porque en el caso de

incumplimiento se hace acreedor a una sanción que de acuerdo a la gravedad que hubiere sido, sería castigado.

Por lo que se refiere al artículo 52, este señalaba cual era la Secretaría encargada de fincarle alguna responsabilidad en el caso de incumplimiento, de sus funciones y deberes, o en el caso de que se diera la corrupción por parte de un servidor público.

El artículo 64 y 65 señalaban el procedimiento que se le debía seguir a todo servidor público que fuera sujeto de un procedimiento administrativo.

Por lo anterior se puede ver que la metodología propuesta por el Artículo 52 es el medio más idóneo para regular la conducta del Servidor Público en el ejercicio de sus funciones.

CAPÍTULO II

NOCIONES DOCTRINALES Y LEGALES SOBRE LA

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

CAPÍTULO II

NOCIONES DOCTRINALES Y LEGALES SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1. Concepto de responsabilidad administrativa

En primer término, el vocablo responsabilidad ha sido utilizado en un sinnúmero de ciencias y disciplinas, así como en la vida cotidiana del ser humano, por tanto, tenemos conceptos que la conciben como el deber hacia un cargo o encomienda (ejemplos: "es responsabilidad de los padres"); como causa de un acontecimiento ("el clima fue responsabilidad de la pérdida"); como reacción o respuesta ("debe responder por...", "pagar por"...) y como capacidad mental ("eres responsable de tus actos").

Etimológicamente, la expresión "responsabilidad", proviene de la raíz latina "respondeo", de la voz "*respondere*", que significa responder, "*inter alia*"; prometer, pagar. De esta manera "*responsalis*", cuyo significado es el que responde; en sentido restringido "*responsum*", significa "el obligado a responder de algo o de alguien".²³

²³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*. Porrúa, México, 1998, p. 2845 Tomo II.

Por su parte la Real Academia Española ha definido a la responsabilidad como la "obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, como consecuencia de delitos, de una culpa o de otra causa legal".²⁴

En la responsabilidad, el sujeto está sometido a la sanción prevista por haber violado el deber impuesto en la norma.

Existen tres elementos, nos dice el autor López Olacieregui en la responsabilidad: a) un acto de un individuo; b) un deber; c) una infracción. Así pues, son tres presupuestos los que la conforman, agregando que "cuando su acto no se ajusta a su deber el individuo incurre en responsabilidad."²⁵

En cuanto al primer supuesto, es claro que las múltiples definiciones utilizadas, sin importar la disciplina o ciencia, coinciden en relacionar la responsabilidad con la personalidad, pues la responsabilidad es la obligación que tiene o adquiere una persona para cumplir (directa o por conducto de otro sujeto) por las consecuencias de su conducta.

De lo anteriormente expuesto, tenemos que la responsabilidad, inicia con el nacimiento de una obligación; que según los autores anteriores, señalan a la obligación, como un elemento medular en sus respectivas definiciones.

²⁴ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, 21ª. ED., Madrid, 1992. p 1784

²⁵ LÓPEZ OLACIEREGUI, José Ma. *Notas sobre el Sistema de Responsabilidad del Código Civil Balance de un Siglo*, Revista Jurídica de Buenos Aires IV, 1984, p 61

Por cuanto se refiere al tercer supuesto (una infracción), la noción de responsabilidad implica siempre la idea de culpa; la idea de una regla violada, sea esta una regla de moral o de derecho, responsabilidad moral en el primer caso, responsabilidad jurídica en el segundo.

Estas nociones de responsabilidad tienen una característica peculiar del ser humano, que es el de tener una voluntad libre para ser responsable.

Ahora bien, en materia jurídica podemos distinguir y diferenciar las responsabilidades que surgen por violaciones al derecho penal, fiscal, administrativo, laboral y civil, solo por citar algunos. Así, en cada rama del ordenamiento jurídico hay una responsabilidad. Todos tienen elementos comunes y ofrecen elementos diferenciales que se tienen con la particularidad de cada rama.

En lo político, es un orden de dominio, lo que significa que algunos hombres tienen un poder relevante sobre la vida de los demás. De ahí la necesidad de normar la actuación de esos pocos hombres que se convierten en dirigentes de la sociedad. Un ejemplo de ello es un político de nuestro tiempo que detenta el poder público.

Un individuo es responsable cuando infringe algún ordenamiento jurídico, de esta manera se entiende que existe una obligación de un "hacer o no

hacer, así la responsabilidad señala quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento de una determinada obligación.

Por otra parte, la responsabilidad en opinión del maestro Roberto Rivera Villanueva es; "la obligación de responder por la comisión de los actos que la ley sanciona en todos los individuos imputables o que son responsables de sus actos ante la ley".²⁶

Definición a la cual nos adherimos porque reúne los requisitos que debe tener un enunciado jurídico, de prevenir una conducta.

Por otra parte la responsabilidad, radica sin duda alguna en la libertad, ya que en virtud de ella el hombre se relaciona y se vincula con los demás, obligándose así a no alterar el orden social.

La responsabilidad administrativa, debe ser entendida como una obligación que nace como consecuencia del incumplimiento de un deber. El Estado tiene una serie de obligaciones derivadas de su naturaleza, fines y objetivos, por consiguiente, su incumplimiento da lugar a la obligación de responder. La responsabilidad administrativa, en este sentido, abarca a todos los sujetos que tengan la calidad de servidores públicos, independientemente de la

²⁶ RIVERA VILLANUEVA, Roberto. *La Responsabilidad de la Administración Pública*, Revista Administración Pública. IEP. No. 19, Enero- Abril, Madrid, 1956 p.13

naturaleza de sus cargos dentro de la Administración Pública Federal, Estatal, Paraestatal o Municipal en que se encuentren ubicados.

Por consiguiente, las modalidades de responsabilidad, son: RESPONSABILIDAD DIRECTA, RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA Y RESPONSABILIDAD SOLIDARIA, según se desprende del artículo 46 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, clasificación que consideramos conveniente ampliar a continuación:

a) RESPONSABILIDAD DIRECTA.- Las responsabilidades de acuerdo con el artículo 46 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, se constituirán en primer término a las personas que hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece las obligaciones a las que queda sujeto todo servidor público, quien solo mediante su propia conducta puede incumplir con el contenido del deber jurídico que le corresponde, generándose entonces el exigimiento de su responsabilidad.

Es el servidor público quien se encuentra directamente obligado a determinada conducta, siendo él quien responde por sus acciones cuando estas resultan ilícitas, sea por violación de un deber, por falta administrativa o bien por la comisión de un delito.

En estos casos, el sujeto obligado y responsable es el mismo al que se le aplica la sanción, pues no puede obligarse por la conducta de otro, ni puede un servidor público responder por el incumplimiento de la obligación ajena, sino que responde por el cumplimiento propio. La base de este tipo de responsabilidad puede estar originada en un acto ejecutado con negligencia o con conocimiento de causa, configurativos ellos de responsabilidad derivada por falta de acatamiento de las obligaciones que impone el servicio público en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos.

b) RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA. También el artículo 46 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, al tenor literal de su segundo párrafo expresa: "Las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que implique dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos".

De lo anterior, se deduce que la denominada responsabilidad subsidiaria, no es una modalidad de la responsabilidad por hecho ajeno, toda vez, que no se trata de una presunción absoluta de culpa que no pueda ser desvirtuada, ni es válido que en este caso, se invoque una presunción de culpa por considerar que el jefe inmediato o superior jerárquico hiciera una elección

torpe del servidor público subordinado causante del daño, a diferencia de la responsabilidad subsidiaria reconocida en el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal, imputable al Estado por los actos de sus funcionarios y empleados en la que si es posible sostener una presunción de culpa imputable al propio Estado, Así tenemos que, la denominada responsabilidad subsidiaria no es otra distinta que la misma responsabilidad directa, pues al servidor público que Por la índole de sus funciones constituya una responsabilidad de esta naturaleza, será porque con su conducta dolosa, culposa o negligente omitió la revisión o autorizó los actos de otros servidores públicos que dañaron el patrimonio de la Administración Pública.

A diferencia de la responsabilidad subsidiaria que señala el ya citado artículo 1928 del Código Civil, en la que la presunción de culpa del Estado no podrá ser desvirtuada y la responsabilidad se hará efectiva contra éste cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.²⁷

En tanto que la responsabilidad subsidiaria a que se refiere al artículo 46 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el artículo 105 del Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, no se constituirá en contra de Servidores Públicos distintos a los que cometieron la falta administrativa, sin importar el grado o gravedad de ésta, sino que ellos responderán por su propia conducta, configurándose en

²⁷ Código Civil para el Distrito Federal, México, 2002, p. 178

consecuencia dos hechos diferentes generadores de responsabilidad administrativa, es decir, dos incumplimientos de obligaciones diversas. Por lo cual, puede decirse que la responsabilidad subsidiaria, es mas bien, la misma responsabilidad directa, pues el servidor público de que se trate no responde por un acto ilícito ajeno sino por el propio, de tal manera que es condición necesaria distinguir esta conducta, que por ser diferentes exigen la instrucción de dos o más procedimientos o que ventilándose en uno, deberán recaer resoluciones sancionadoras con diferente contenido. De esta manera como se vuelve a reiterar un servidor público no responde con su patrimonio por la conducta ajena, sino por la propia, no pudiéndose sostener lo contrario según se desprende del artículo 46 del ordenamiento legal señalado.

C) RESPONSABILIDAD SOLIDARIA.- El multicitado artículo 46, tercer párrafo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en relación con el artículo 106 del Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, establece que serán responsables solidarios con los servidores públicos y demás personal del servicio publico, los particulares en los casos que hayan participado y originen una responsabilidad.

En el primer término, debe entenderse que la base configurativa de este tipo de responsabilidad imputable a particulares, no es el simple hecho de participar por algún medio, sea este convenio, contrato, y otro, con la Administración Pública, ni tampoco se genera por la responsabilidad en que puedan incurrir los servidores públicos con los que aquellos tengan trato, sino que

es necesario que dichos particulares intervengan indebidamente junto con los servidores públicos en la comisión de la falta administrativa, para que se queden obligados solidariamente a la reparación del daño ocasionado a la Administración Pública.

Siendo el procedimiento administrativo que regula el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de aplicación estricta a dichos servidores, éste no puede aplicarse a los particulares, por lo que cuando éstos en forma conjunta con servidores públicos sean responsables por actos u omisiones que dañen al patrimonio de la Administración Pública Federal, el del Departamento del Distrito Federal o el de la Administración Pública Paraestatal, serán obligados solidarios en cuanto respecto a la reparación del daño y obligados a la exigibilidad del pago de cualquiera de ellos.

De esta manera, si el particular es quien satisface en primer término la reparación del daño, esta obligación quedará extinguida para el servidor público, o, a la inversa, si es el servidor público quien primeramente satisface su obligación, ya no se le podrá exigir al particular.

2.2. Concepto de Servidor Público

El texto actual del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su primer párrafo que "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."²⁸

En primer lugar, se cita a los representantes de elección popular. De la interpretación de este precepto se desprende que solo son el Presidente de la República, los Diputados y Senadores ante el Congreso de la Unión, únicas autoridades federales de elección popular.

Aún cuando el texto constitucional no distingue, consideró excluidas del precepto a las autoridades locales y a las municipales de elección popular, ya que la propia disposición aclara al final que ese párrafo alude únicamente a las autoridades Federales o a las del Distrito Federal al señalar que: "... en general a

²⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994, p.105

toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal...".

La omisión refleja solo falta de técnica legislativa ya que aun cuando no son comprendidas en el concepto de servidor público del primer párrafo del artículo 108 Constitucional, las autoridades locales de elección popular están sujetas a Responsabilidades Federales como claramente lo señala el tercer párrafo del precepto en estudio.

Las autoridades municipales, están comprendidas dentro del concepto de servidor público que cada Constitución Estatal hace en cumplimiento del mandato establecido en el último párrafo del artículo 108.

En segundo lugar, el primer párrafo del artículo 108 Constitucional aparece como servidores públicos los miembros del Poder Judicial Federal, estos son a saber:

1. - Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
2. - Los Magistrados de los Tribunales Colegiados y de los Tribunales Unitarios de Circuito;
3. - Los Jueces de Distrito.
4. - Un Consejo de la Judicatura Federal; y
5. - El Tribunal Electoral.

Considero incluidos a los señalados en última categoría, en virtud de que la Constitución en el artículo 94 establece que: Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura General...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales del Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

No existe precepto que disponga que los empleados que dependen del Poder Judicial no sean miembros del mismo; por el contrario, la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal alude a ellos, En los artículos 77,153,154 se contempla la protesta que deben rendir los secretarios y empleados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito. Si la Ley Orgánica de un poder se refiere a estos funcionarios y empleados, es porque forman parte del mismo. En igual sentido, debe entenderse lo establecido en el Título Noveno de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que regula los conflictos entre el Poder Judicial y sus servidores.

En tercer lugar, en el precepto en análisis se cita a los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal. Según la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, la Administración de Justicia del fuero común se ejerce por:

- ◆ Jueces de paz.
- ◆ Jueces de primera instancia de lo civil.
- ◆ Jueces de lo familiar.
- ◆ Árbitros.
- ◆ Jueces penales.
- ◆ Presidentes de debates.
- ◆ Jurado popular.
- ◆ El Tribunal Superior de Justicia.
- ◆ Los demás funcionarios y auxiliares de la administración de justicia.

El precepto en estudio considera como servidores públicos a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal.

Corresponde ahora definir quienes son los funcionarios y empleados a que alude nuestra Carta Magna.

Sin embargo, antes de ello, consideramos conveniente señalar que antes de las reformas de 1982 al Título Cuarto, nuestra Norma Fundamental distinguía a los altos funcionarios de los funcionarios y empleados.

Los altos funcionarios estaban determinados en la propia Constitución y eran los sujetos del juicio político y del fuero. En cambio, nunca se ha establecido con claridad quienes eran los funcionarios y quienes los empleados, ni en la Constitución ni en sus leyes reglamentarias, las propias normas laborales no contemplan tampoco dichos conceptos, refiriéndose exclusivamente a trabajadores.

Con las reformas constitucionales de 1982, la Constitución ya no utiliza el término de alto funcionario, sin embargo, se encuentra una categoría determinada de servidores públicos que tienen un tratamiento especial al ser sujetos del juicio político y en algunos casos de la declaratoria de procedencia.

Los conceptos funcionario y empleado, siguen apareciendo en la Constitución, sin que en la Norma Fundamental ni en la Ley reglamentaria de la materia se aclara cuales son unos y cuales son otros.

Tradicionalmente se ha entendido que los funcionarios son aquellas personas que desempeñan puestos de cierta jerarquía, y empleados son todos los demás trabajadores, sin que necesariamente tal distinción corresponda a la que

hace la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado entre trabajadores de confianza y trabajadores de base.

El primer párrafo del artículo 108 Constitucional incurre en una omisión al no señalar que quedan comprendidos dentro del concepto de servidor público los funcionarios y empleados adscritos al Poder Legislativo Federal, situación que no encuentra otra explicación que la del descuido del legislador, ya que no existe ninguna razón ni jurídica ni lógica para su exclusión.

La Ley de la materia de 1982 alude indirectamente a ellos al señalar la obligación de establecer las contralorías internas de las Cámaras (artículo 51) y, por otro lado, el Código Penal los considera sujetos de los delitos que pueden cometer los Servidores Públicos (artículo 212).

Actualmente, la Ley Fundamental considera como servidor público, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal. Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ésta se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República, los Organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal, las Instituciones Nacionales de Créditos, las Organizaciones Auxiliares, las Sociedades Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Finanzas y los Fideicomisos.

La Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, se encuentra definida en los términos del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, está integrada por Unidades Administrativas (los dotados de atribuciones de decisión y ejecución, que además de las Dependencias, son las Subsecretarías, la Tesorería del Distrito Federal, la Procuraduría Social Fiscal del Distrito Federal, las Contralorías Internas, las Subprocuradurías, las Direcciones Generales y las Direcciones Ejecutivas), Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, Órganos Político-Administrativos (los establecidos en cada demarcación que se les denomina Delegaciones del Distrito Federal), Órganos Desconcertados (Contraloría General, Secretaría de Seguridad Pública, Instituto de la Mujer del Distrito Federal la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y Dirección General de Desarrollo Urbano, entre otros), según se desprende de los Artículos 3, 7, 8 y 9, respectivamente, del Reglamento en comento.

Por consiguiente, empleo, cargo o comisión, son términos utilizados por la legislación en materia de responsabilidad de servidores públicos, casi como una fórmula sacramental. Sin embargo, dichos términos que no necesariamente son sinónimos, no se definen en ninguna parte de nuestra legislación. El alcance de la fórmula en cuestión es amplio. En efecto, es tan general que en ella pudieran quedar incluidas una serie de personas que no parece que haya sido la intención del legislador en contemplarlas.

Al respecto, Fauzi Hamdan afirma que: "Sin embargo, tanto el Artículo 108 Constitucional como el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, califican con la categoría de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, surgiendo así la duda si dentro de tal concepto pueden quedar incluidos los particulares que forman parte de comisiones, comités, asociaciones o juntas cuyas funciones son primordialmente colaborar y participar coadyuvando con los Órganos Estatales propiamente dichos en sus funciones. Así, por ejemplo, la Juntas de Vecinos, Asociaciones de Residentes, inclusive el Consejo Consultivo del Distrito Federal, o las diversas comisiones que por cierto en el Distrito Federal han empezado a proliferar, tales como la Comisión Taurina o de Espectáculos, etc. Tal clase de comisiones normalmente realiza funciones de consultoría y asesoría a los órganos de decisión, más como está redactada la disposición constitucional tal parece que tales sujetos quedan también incluidos en la ley. Consideramos, que en la forma como se encuentra redactada la disposición constitucional, se incluye a tal categoría de comisiones, comités o juntas, que aunque parte de sus miembros sean particulares, por el hecho de constituir órganos públicos quedan incorporados, en consecuencia a la estructura de organización estatal por ende sujetos a la presente ley, no importando que reciban o no remuneración por el desempeño de sus cargos."²⁹

²⁹ HAMDAM AMADD, Fauzi. Notas sobre la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 7, Número 7, México 1983, pp 241-242.

Ante la ausencia de una interpretación legislativa de las categorías de empleo, cargo o comisión, corresponderá a las autoridades judiciales definir su alcance en cada caso, cuando surja alguna controversia.

El concepto de servidor público de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, en su artículo segundo, considera como sujetos de la misma a los servidores públicos mencionados en el artículo 108 Constitucional párrafos primero y tercero y agrega al final: "a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

Podemos señalar que con base a este concepto existen personas que sin encuadrar en el concepto de servidor público son sujetos de responsabilidad por el manejo o aplicación de recursos económicos federales.

Respecto al primer párrafo del artículo 108 Constitucional, analizado están comprendidos en el concepto de servidores públicos y en consecuencia son sujetos del sistema federal de responsabilidades.

En el tercer párrafo se señala a:

- ◆ Los Gobernadores de los Estados;
- ◆ Los Diputados a las Legislaturas Locales; y,
- ◆ Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia

Locales.

El precepto constitucional señala que los funcionarios estatales citados serán responsables por las violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Ahora bien, por lo que hace a los últimos sujetos citados en el artículo 2º de la Ley de 1982, es decir, a "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales" que sin encuadrar en el concepto de servidor público, son sujetos de responsabilidad por el manejo o aplicación de recursos económicos federales".

Interpretando este precepto el maestro Fauzi Hamdan sostiene que el concepto recursos económicos federales debe limitarse, en su connotación jurídica, a los recursos en numerario. No se encuentra una razón de lógica jurídica para ello ya que también se pueden ocasionar daños con el mal uso de otro tipo de bienes.

En este caso se encuentran los beneficiarios de subsidios federales o los contratistas particulares que realizan obras para el gobierno. Es interesante que la ley les de carácter de sujeto en un ordenamiento que precisamente regula las responsabilidades de los servidores públicos, sin que ellos lo sean, y por otro lado, la ley en este aspecto, va mas allá del texto expreso de la Constitución, aun cuando no estimo que por ello se puedan plantear problemas de inconstitucionalidad, ya que las leyes válidamente pueden establecer

responsabilidades para quienes aun siendo particulares, hagan mal uso de los recursos económicos federales que por cualquier motivo se les entreguen.

En este sentido existen diversas disposiciones jurídicas tales como la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, en donde se consideran como agentes de la Federación aquellos particulares que tengan a su cargo la recaudación de fondos o valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal o bien que estén obligados a concentrar dichos fondos o valores o realicen erogaciones con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación (artículos 1º y 2º. De la Ley y 2º. Del Reglamento).

Igualmente, la Ley de la Tesorería de la Federación considera como auxiliares de la misma a los particulares legalmente autorizados a los que se les encomiende permanente o accidentalmente el desempeño de alguna de las funciones de aquélla. También, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal señala que los particulares serán responsables solidarios con los funcionarios y demás personal de las dependencias y entidades en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad (artículo 46).

Otro ejemplo muy claro está en el artículo 50 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas que señala que en los contratos de obra pública se podrá pactar la entrega de anticipos, los que deberán aplicarse exclusivamente para la ejecución de los trabajos.

Por otra parte, en el artículo 108 Constitucional en su segundo párrafo hace una referencia específica al Presidente de la República para señalar que durante su encargo sólo podrá ser acusado de traición a la patria y delitos graves del orden común. Independientemente de que en las reformas no se aprovechó la ocasión para definir con precisión jurídica cuales son los delitos graves a que alude el precepto, cabe cuestionar si el Primer Mandatario es considerado servidor público en los términos antes analizados.

La respuesta a este punto debe ser afirmativa. Si bien ni el texto Constitucional ni su Ley Reglamentaria señalan expresamente que el Presidente de la República es un servidor público, este debería quedar comprendido en la primera categoría del párrafo primero del artículo 108 Constitucional ya que indudablemente es un "representante y servidor de elección popular" como antes quedó comentado, sin embargo, por el régimen especial al que está sometido sólo es sujeto del juicio político de acuerdo a lo establecido en el artículo 108 párrafo segundo de nuestra Constitución, en donde establece que "EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DURANTE EL TIEMPO DE SU ENCARGO, SOLO PODRÁ SER ACUSADO POR TRAICIÓN A LA PATRIA Y DELITOS GRAVES DE ORDEN COMÚN."

Es importante manifestar, que durante el desempeño de sus funciones como representante de un poder público, también podría incurrir en determinada conducta que afectara a los intereses públicos y con ello a los gobernados. Ante tal situación de hecho, el Presidente de la República, incurriría

en Responsabilidad Administrativa, por lo que no debería de circunscribirse su responsabilidad únicamente "A TRAICIÓN A LA PATRIA", si no que debería de regirse y aplicarse lo establecido en el artículo 47 y sus fracciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que es un Representante de Elección Popular y Servidor Público, establecido en el artículo 108 párrafo primero de nuestra Carta Magna.

2.3. Tipos de responsabilidad que existen en nuestro sistema jurídico

La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido una ley, que ha cometido una falta, o que ha causado un daño o perjuicio a cualquiera de los Poderes Públicos o a los particulares.

En esas condiciones y según el tipo de conducta ilícita en que ha incurrido un trabajador del Estado por dicho comportamiento queda sujeto a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando incumple en el desempeño de las obligaciones que le marca la ley, se generan las responsabilidades para que la parte lesionada

ya sea el Estado o un particular se les restituya el derecho violado, o simplemente se le imponga una medida disciplinaria al infractor.

Así tenemos que cuando los servidores públicos locales o municipales realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan los intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos que tienen encomendados, lesionando en su caso las garantías sociales e individuales, así como las finanzas públicas darán lugar a una responsabilidad política.

En el supuesto de que los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplan con las obligaciones que la ley les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, la lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de una función pública, la responsabilidad que se les atribuye es de carácter administrativo.

En el caso de que por los actos u omisiones legales, se lesionen valores protegidos por las leyes penales en el desarrollo de las tareas encomendadas a los trabajadores de los Poderes Estatales y Municipales, la responsabilidad en que incurren es netamente penal, y serán sancionadas esas conductas sobre todo con la pena privativa de libertad en observancia de las leyes en la materia.

Si en la actuación de los servidores públicos se producen daños o perjuicios en el patrimonio de los particulares o del Estado, o se causa un daño

moral a los primeros, la responsabilidad atribuible se le denomina de índole civil, y en esas circunstancias se genera la obligación directa del Gobierno Estatal o Municipal y de sus servidores públicos responsables en resarcir el pago de daños y perjuicios, institución que se contempla tanto en leyes civiles como administrativas.

Las cuatro clases de responsabilidades conocidas como política, por ejemplo: el ataque de las Instituciones Democráticas, administrativa, el no presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de Bienes en los términos que marca la Ley, responsabilidad penal, como el abuso de autoridad, tráfico de influencia y civil acto que va en perjuicio de un bien del Estado, atribuibles a las conductas ilícitas de los Servidores Públicos estatales y municipales, tienen un sustento jurídico con ciertas imprecisiones, incongruencias y falta de eficacia en la vida práctica, tal como lo paso a demostrar a la luz de la legislación conducente para dicha entidad federativa.

En el Título Cuarto de la Carta Magna, se contemplan las bases fundamentales de las responsabilidades de los servidores públicos federales y del Distrito Federal y se especifican los cuatro tipos que se han citado con antelación, y la identificación de los servidores públicos de alta jerarquía de dichas esferas de gobierno, así como las modalidades para el fincamiento y la aplicación de sanciones sobre las responsabilidades política, administrativa y penal incluyendo el caso de los gobernadores de los estados, diputados locales magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y miembros de los Consejos de las

Judicaturas Locales, que pueden incurrir en responsabilidades federales por violaciones a nuestra Norma Suprema y a las leyes que de ella emanan.

En cuanto a los servidores públicos locales y municipales, solamente se hace una breve referencia en el párrafo cuarto del artículo 108 de la Ley Fundamental, al decir que: Las Constituciones de los Estados de la República precisarán en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios. Tal disposición prácticamente ordena que cada Constitución Local debe expresar claramente quiénes son los servidores públicos Estatales y Municipales, sobre todo para identificar a los que gozan de fuero constitucional.

CAPÍTULO III

**ESTUDIO SOBRE LOS DEBERES Y OBLIGACIONES QUE TIENEN
LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFORMIDAD CON LO
ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 2 y 42 DE LA LEY DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL
ESTADO Y MUNICIPIOS.**

CAPÍTULO III

ESTUDIO SOBRE LOS DEBERES Y OBLIGACIONES QUE TIENEN LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 2 y 42 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.

3.1. Análisis sobre el contenido del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos

El artículo 2 y 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios, establece las obligaciones administrativas por las que se regirán estos funcionarios; Asimismo, el maestro Lanz Cárdenas establece que son cinco deberes, a saber: "legalidad, es decir, lo contrario de la arbitrariedad, del capricho; honradez, la honestidad, la seriedad y la ética; lealtad al Estado, a las instituciones, no a las personas ni a los partidos, los deberes del servidor público son para la nación, que está por encima de esos otros intereses; imparcialidad y eficiencia, la primera se introduce en nuestro derecho administrativo, por vez primera después de muchos años de haberse olvidado en el derecho mexicano."³⁰

Ahora bien, se puede decir que con la aplicación del principio de legalidad se pretende que la actuación del servidor público se encuentre ajustada a derecho. El principio de honradez conduce al servidor público a actuar objetivamente para que su función no esté revestida de consideraciones personales; la lealtad está orientada no tan sólo a las instituciones sino a los valores y principios que

³⁰ LANZ CARDENAS, José Trinidad, *et. al.* "La Ley de Responsabilidades, Un Código de Conducta del Servicio Público", Revista *INAP-Praxis*, No 65 México, 1984, p. 148

sustentan en dicha ley, con la imparcialidad se impone el juicio de la objetividad, y con la eficiencia se pretende que la labor del servidor público sea productiva para garantizar el buen servicio.

“Artículo 2. - Son sujetos de esta Ley, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos públicos, y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen.

También quedan sujetos a esta Ley, aquellas personas que manejen o administren recursos económicos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios; y aquellas que en los términos del artículo 73 de esta Ley, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como prestación de servicios relacionados, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos.”

Este numeral señala que servidores públicos estarán sujetos a esta ley, y por lo tanto en caso de que lleguen a cometer alguna irregularidad, se harán acreedores a las sanciones que marca dicha legislación.

“Artículo 42. - Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en la prestación del servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general:

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

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

III. Abstenerse de causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, sea por el manejo irregular de fondos y valores Estatales o Municipales, o por irregularidades en el ejercicio o pago de recursos presupuestales del Estado o Municipios o de los concertados o convenios por el Estado con la Federación, o sus Municipios;

IV. Utilizar los recursos que tenga 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 estén afectos;

V. 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;

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

VII. Observar en la dirección de sus subalternos las debidas reglas del trato con respeto y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

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

IX. Comunicar por escrito al Titular de la Dependencia u organismo auxiliar en el que presten servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

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

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

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

XIII. Abstenerse de nombrar, contratar o promover como servidores públicos a personas con quienes tenga parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, y que por razón de su adscripción dependan jerárquicamente de la unidad administrativa de la que sea titular. Cuando al asumir el servidor público el

cargo o comisión de que se trate, y ya se encontrare en ejercicio de una función o responsabilidad pública el familiar comprendido dentro de la restricción prevista en esta fracción, deberán preservarse los derechos previamente adquiridos por éste último. En este caso, el impedimento será para el fin de excusarse de intervenir, en cualquier forma, respecto del nombramiento de su familiar;

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

XV. 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 o resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

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

XVII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin 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 XIV;

XVIII. Abstenerse de intervenir o participar 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 de alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a la que se refiere la fracción XIII;

XIX. Presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de Bienes en los términos que señala la Ley.

XX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría o del órgano de control interno conforme a su competencia;

XXI. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo e informar por escrito ante el superior jerárquico u órgano de control interno los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público, que puedan ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan.

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

XXII. Abstener de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

XXIII. Abstener de impedir, por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, la formulación de quejas y denuncias; o que con motivo de las mismas, realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida, que lesione los intereses de los quejosos o denunciantes;

XXIV. Proporcionar en forma oportuna y veraz, 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 ésta pueda cumplir con sus atribuciones;

XXV. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones enajenaciones, arrendamientos y mantenimientos de bienes muebles e inmuebles y la contratación de servicios y de obra pública, o bienes con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría, conforme a las disposiciones legales aplicables al Titular de la Dependencia, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación de que se trate o Fideicomiso Público.

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.

XXVI. Cumplir con la entrega del despacho a su cargo, en los términos que establezca las disposiciones legales o administrativas que al efecto se señalen;

XXVII. Proporcionar, en su caso, en tiempo y forma ante las dependencias competentes, la documentación comprobatoria de la aplicación de recursos económicos federales, estatales o municipales, asignados a través de los programas respectivos;

XXVIII. Proporcionar el apoyo, asistencia y atención que requiera el órgano de control interno de la dependencia, organismo auxiliar, fideicomiso o ayuntamiento,

a efecto de que pueda cumplir con las atribuciones que le señalen las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables;

XXIX. Abstenerse de contratar como servidor público a quien se encuentre inhabilitado para desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público o a quien se encuentre sujeto a un procedimiento administrativo;

XXX. Abstenerse de tramitar o intervenir como abogado, representante, apoderado o en cualquier otra forma semejante en la atención de asuntos de los que haya tenido conocimiento, tramitado o que se encuentren en el área en la cual se desempeño como servidor público. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión; y

XXXI. Las demás que le impongan las leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas."

En este sentido se puede decir que son las causas por las cuales se puede exigir responsabilidad administrativa a un servidor público por actos u omisiones que atenten contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en un cargo, están señaladas fundamentalmente en el artículo 42 de la Ley Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios, y que a la letra se señalan:

- 1) Falta de diligencia.
- 2) Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos.
- 3) Desvíos de recursos, facultades e información.
- 4) Descuido de documentos e información.
- 5) Mala conducta y falta de respeto con el público.
- 6) Agravios o abusos con los inferiores.
- 7) Falta de respeto a un superior o insubordinación.

8) El no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las órdenes que recibe.

9) Ejercer funciones que no le correspondan.

10) Autorizar a un inferior a faltar más de 15 días seguidos o 30 días continuos en un año.

11) Ejercer otro cargo incompatible.

12) Intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada.

13) No excusarse cuando tenga impedimento.

14) No informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento.

15) Recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectando.

16) Pretender obtener beneficios extras de su remuneración.

17) Intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal.

18) No presentar su declaración de bienes.

19) Desatender las órdenes de la Secretaría de la Contraloría.

20) No informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos.

21) Proporcionar cualquier información en forma inoportuna.

22) Incumplimiento a cualquier disposición jurídica.

23) Abstenerse en ejercicio de sus funciones autorizar la celebración de pedidos o contratos de adquisiciones, arrendamientos, enajenación de todo tipo de bienes y contratación de obra pública.

24) Las demás que impongan las Leyes.

El párrafo primero del artículo 42 de la citada Ley, establece la conducta y actitud que se exige a quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión, en el servicio público, mismo que a la letra indica: "Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en la prestación del servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general:"

De éste párrafo se desprende que debemos entender como obligaciones la de salvaguardar la legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad y eficiencia que todo servidor público debe cumplir para los intereses en el servicio público, conceptos que son valores protegidos por la Ley en comento. Asimismo, estos conceptos tutelados, pueden quedar agrupados de la siguiente manera:

- 1) **RESPONSABILIDAD.**- El servidor público debe de desempeñar sus labores con la intensidad y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes, leyes y reglamentos.
- 2) **CONTINUIDAD.**- El servidor público esta obligado a desempeñar sus labores durante el tiempo que fijen los honorarios, reglamentos interiores de trabajo o disposiciones administrativas que así lo establezcan.
- 3) **EXCLUSIVIDAD.**- El servidor público debe desempeñar personalmente la función pública. Por el cumplimiento de los deberes que ella impone, éste no

puede desempeñar otras actividades oficiales o privadas que aquellas que le son expresamente autorizadas o fuera de sus horas de servicio.

- 4) IMPARCIALIDAD.- El servidor público, no debe tener interés material de cualquier clase que sea en los actos, adjudicaciones o administración pública en general, donde tenga o tuviese la responsabilidad y vigilancia de los mismos. Asimismo, el desempeño de la función pública exige un completo desinterés de carácter patriótico o humanitario que sirva de estímulo a una eficiente labor.
- 5) FIDELIDAD.- Este deber, conocido como secreto profesional de los Servidores Públicos, implica guardar reserva de los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de sus labores administrativas.³¹

De lo anterior, se puede decir que existen dos tipos de obligaciones del servidor público, la primera es para con el superior jerárquico, es decir que existe un compromiso moral que obliga al servidor público a obedecerle, aún cuando se trate de transgredir alguna norma jurídica, porque además va de por medio su empleo al no realizar alguna orden, y la segunda la inherente al desempeño del cargo, comisión o empleo que se les haya conferido.

A continuación, consideramos menester realizar un análisis sobre las fracciones del precepto en cuestión:

³¹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1998, pp. 380-387.

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

De esta fracción, se contemplan tres tipos de obligaciones: I. Cumplir con la máxima diligencia en el servicio que le sea encomendado. La diligencia es la base de todo trabajo, no solo de un servidor público sino de cualquier persona. Implica según el Diccionario de la Lengua Española ejecutar una cosa con cuidado, poner todos los medios para conseguir un fin.

Por consiguiente, debemos concluir, que esta fracción se encuentra redactada de una manera genérica y en lo que se refiere a la diligencia se debe observar a un servidor público en el desempeño de sus actividades, sin embargo, sería pertinente hacernos el siguiente cuestionamiento: ¿Qué se debe entender por máxima diligencia, deficiencia de dicho servicio, ejercicio indebido?, la ley de responsabilidades en vigor no especifica que se debe entender en ambos preceptos, sin duda alguna las autoridades encargadas de aplicar este catálogo de obligaciones, se ven dotadas de amplísimas facultades discrecionales que les permitirán sancionar, sin una razón de peso a cualquier servidor público, por lo que se debe de reformar estas fracciones para precisar su contenido, y así las autoridades encargadas de aplicarlas tengan el criterio suficiente para imponer sanciones administrativas.

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

Del contenido de esta disposición se desprenden dos tipos de obligaciones. Una consiste en formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes.

La otra obligación se refiere al cumplimiento de leyes y otras normas que determinan el manejo de recursos económicos públicos. Como ejemplo de tales disposiciones tenemos la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su reglamento, sin embargo, es conveniente dejar asentado que el precepto es en cierta forma demasiado obvio, ya que cualquier servidor público que tenga como función realizar tales actividades debe de cumplir con las leyes y normas que determine el manejo de los recursos económicos públicos.

“FRACCIÓN III.- Abstenerse de causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, sea por el manejo irregular de fondos y valores Estatales o Municipales, o por irregularidades en el ejercicio o pago de recursos presupuestales del Estado o Municipios o de los concertados o convenidos por el Estado con la Federación, o sus Municipios;

Este apartado establece tres tipos de obligaciones. La primera refiere a utilización de recursos asignados exclusivamente para los fines a que están afectos. La desviación de recursos de sus fines, es un problema serio que enfrenta la administración pública continuamente.

Por lo que se refiere al Código Penal, este dispone que comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades el servidor público que indebidamente teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuviera destinado o hiciera un pago ilegal.

“FRACCIÓN IV.- Utilizar los recursos que tenga 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 estén afectos;

Dicha fracción señala que deberá hacer buen uso del dinero o de la información que tenga y exclusivamente para los fines que se le indican.

“Fracción V.- 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;”

Por tanto, en materia penal, los servidores públicos pueden incurrir en el delito del ejercicio indebido del servicio público y una de sus tipificaciones es precisamente la sustracción, destrucción, ocultamiento, utilización o inutilización ilícita de información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso o de la que tenga conocimientos por virtudes o empleo, cargo o comisión.

“FRACCIÓN VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratándose con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivos de éste.”

Esta obligación incluye el buen trato no solo con las personas con quienes trabaja sino con el público en general. El concepto de “buena conducta” puede, sin embargo, ser bastante amplio y subjetivo.

“FRACCIÓN VII.- Observar en la dirección de sus subalternos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad”.

En este apartado, se observan dos obligaciones: la primera consiste en que a los inferiores jerárquicos se les debe dirigir con las debidas reglas de trato y de abstenerse en incurrir en ofenderlos, y la segunda obligación es abstenerse de desviación o abuso de autoridad.

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

Este artículo señala la buena convivencia que debe de haber entre todos los trabajadores, que no debe de haber falta de respeto hacia los demás.

"FRACCIÓN IX.- Comunicar por escrito al Titular de la Dependencia u organismo en la que presenten 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".

El texto de esta fracción, constituye un verdadero sistema de control, es en efecto, parte de un método ideado para poder estar al tanto de las infracciones en que incurran los servidores públicos. Pueden, sin embargo, resultar sumamente peligroso, es como un sistema de espionaje permanente que puede producir por un lado, un clima de desconfianza tremendo en las oficinas públicas y por el otro, es fácil que se utilice con el único objeto de causar molestias o como mecanismo de venganza. No obstante los inconvenientes que puede originar, es una forma efectiva de control.

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

Esta fracción señala una sola obligación del servidor público, que consiste en abstenerse de ejercer funciones de un empleo, cargo o comisión, siempre y cuando se esté en los supuestos de haber concluido el periodo de ejercicio de su cargo, haber cesado o cualquier otra causa.

El Código Penal establece que comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.

“FRACCIÓN XI.- Abstenerse de disponer 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 cuando las necesidades del servicio público no lo exijan”.

La anterior transcripción normativa, señala una obligación que consiste en un no hacer, como es el disponer o autorizar a un subordinado un derecho que exceda a lo permitido por la ley pues la inasistencia al trabajo sin causa justificada no debe permitirse en ocasión alguna, por lo que el margen que concede este precepto nos parece demasiado amplio.

Al parecer eso se ve subsanado en la segunda parte del precepto, en la que sé prohíbe otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio

público no lo exijan, ya que aquí no existe ningún límite mínimo o máximo de tiempo del otorgamiento indebido de la licencia, para que surja la responsabilidad.

“FRACCIÓN XII.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba”.

Esta fracción únicamente hace referencia a una sola obligación que es la de abstenerse de desempeñar algún cargo o comisión oficial o particular.

“FRACCIÓN XIII.- Abstenerse de nombrar, contratar o promover como servidores públicos a personas con quienes tenga parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, y que por razón de su adscripción dependan jerárquicamente de la unidad administrativa de la que sea titular. Cuando al asumir el servidor público el cargo o comisión de que se trate, y ya se encontrare en ejercicio de una función o responsabilidad pública el familiar comprendido dentro de la restricción prevista en esta fracción, deberán preservarse los derechos previamente adquiridos por éste último. En este caso, el impedimento será para el fin de excusarse de intervenir, en cualquier forma, respecto del nombramiento de su familiar”;

En esta fracción, se observa nuevamente la obligación de abstenerse de autorizar, seleccionar, contratar, nombrar o designar a cualquier servidor público

que se encuentre inhabilitado por autoridad administrativa competente para desempeñar cualquier cargo público.

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

En esta fracción se contempla la obligación de excusarse en intervenir en cualquier forma en algún asunto en el que se tenga interés personal.

Este tipo de impedimentos había sido normalmente impuesto por las leyes únicamente a miembros del Poder Judicial y a miembros de Tribunales Administrativos, ahora se extiende a todo servidor público como respuesta a vicios y desviaciones que se presentaban en el desarrollo de las tareas que el gobierno tiene encomendadas.

Sin embargo, no se considera conveniente extender la obligación de excusarse de intervenir en cualquier forma en asuntos relacionados con sociedades de las que el servidor público haya formado parte, pues es muy amplio y realmente puede suceder que haya una total desvinculación entre el servidor

público y la sociedad de la que formó parte de ella, sin que el socio sea algún pariente suyo. Además, en familias grandes muchas veces es muy difícil saber y recordar de donde fue socio algún pariente no tan cercano, por ejemplo un primo hermano (la ley habla de parientes hasta el cuarto grado. Por ello estimo que debió haberse fijado algún límite de tiempo como por ejemplo de que haya formado parte dentro de los cinco años anteriores y no extender la prohibición en este punto hasta los parientes del cuarto grado.

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

En referencia a este párrafo se mencionan dos obligaciones, la primera es informar por escrito al jefe inmediato y en su caso al superior jerárquico, y el segundo observar sus instrucciones por escrito, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en los asuntos de atención tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios.

"FRACCIÓN XVI.- 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 tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o

comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta unos años después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.”

En la fracción transcrita, existe una obligación que prohíbe al servidor público de abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona dinero u objetos, obligación que generalmente en la vida práctica no se cumple, máxime en el ramo penal.

El Código Penal por su parte, considera que comete el delito de cohecho el Servidor Público que por sí, o por interpósita reciba indebidamente para sí, o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones.

Desde otra perspectiva, considero que la obligación en cuestión es excesiva en referencia a ejercer un empleo, cargo o comisión de cualquier persona cuyas actividades se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público dentro del año en que se haya dejado de prestar servicios, ya que la actividad a la que dedique una persona que ha dejado de ser servidor público, no tiene por que interesarle al Estado siempre que sea lícita. Además, es

lógico que un servidor público que ha dejado de serlo tendrá facilidad de encontrar trabajo precisamente en el área de su especialidad, por lo que además de injusta esta prohibición viola abiertamente la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5º. Constitucional.

“FRACCIÓN XVII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender 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 XIV”.

En esta fracción, la obligación principal consiste en abstenerse de actos y omisiones que impliquen ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública del Estado de México.

Por otra parte, este precepto es interesante, porque en la vida del litigio, nos podemos percatar, que existen servidores públicos de menor jerarquía que solicitan un beneficio económico por cualquier trámite administrativo, aún cuando es su obligación de hacerlo, por ejemplo cuando se sacan copias de algún expediente que se tramita en los tribunales o también cuando algún servidor público beneficia a un familiar por afinidad o civil, o por terceras personas con las que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, otorgándoles alguna concesión de obras Públicas o de servicios para la Institución que labore.

“FRACCIÓN XVIII.- Abstenerse de intervenir o participar 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 el o las personas a las que se refiere la fracción XIII”.

Esta obligación junto con la establecida en la fracción XIII, pretenden acabar con el llamado nepotismo que el Diccionario de la Lengua Española* define como desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las gracias o empleos públicos.

En consecuencia y tomando en cuenta que en términos generales existe restricción legal para que los servidores públicos puedan designar o promover a sus familiares referidos para ocupar cargos dentro de su área de influencia, se señalan los criterios que deben seguirse en los siguientes casos, que en forma enunciativa y no limitativa se puedan presentar sobre el particular.

FRACCIÓN XIX.- “Presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de Bienes en los términos que señala la Ley”.

Esta obligación la tuvieron todos los servidores públicos antes de que entrara en vigor el nuevo sistema de responsabilidades. Actualmente sólo corresponde a servidores públicos de cierto nivel jerárquico.

* Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, 21ª Edición., Madrid, 1992.

FRACCIÓN XX.- "Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de Contraloría, o del órgano de control interno conforme a su competencia".

En esta fracción la principal obligación es la de atender con prontitud las instrucciones, requerimientos y resoluciones que se reciban de la Secretaría de Contraloría, pero un servidor público debe cumplir todas las instrucciones que giren las autoridades competentes.

FRACCIÓN XXI.- "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 y omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto a 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". (....

En esta fracción se observa que se deriva una obligación, consistente en supervisar al servidor público que sea su subordinado, y en caso de advertir que sea objeto de una responsabilidad administrativa, deberá de denunciarlo ante el superior jerárquico o la contraloría interna por escrito.

FRACCIÓN XXII. (....

3.2. Noción conceptual de sanción

En primer término, tenemos que existen diversas conceptualizaciones sobre el término sanción, sin embargo, sin más preámbulos, aquí nos referiremos a la sanción administrativa, conceptualizada en el Diccionario Jurídico Espasa,³² como "... las privaciones de bienes o derechos impuestos por la Administración a un Administrado como consecuencia de una actividad ilegal que le es imputable".

Las sanciones administrativas tienen como característica fundamental que la administración no busca su propia protección como organización o institución, sino que se justifica en la protección del orden social general.

Asimismo, la sanción puede constituir en la revocación de un acto favorable, la pérdida de un derecho o expectativa o la imposición de una multa. Pero la Administración no puede imponer sanciones que impliquen directa o indirectamente privación de la libertad por prohibirlo expresamente la Constitución".

Podemos considerar que sanción, es una medida de control a la que se hace acreedor el Servidor Público al incurrir en cualquier tipo de responsabilidad en el ámbito de sus funciones.

³² DICCIONARIO JURÍDICO, Editorial Espasa Calpe, Madrid España 1993, pp. 775-76.

3.3. Clasificación de las sanciones administrativas

Después de hacer mención y análisis del concepto de sanción, pasaremos a analizar el artículo 22 Constitucional, el cual prohíbe las penas inusitadas trascendentes, no considerándose como tales las que establece el artículo 113 de la propia Constitución al prescribir la destitución, suspensión, sanción económica y la inhabilitación como consecuencia jurídica de infringir con la conducta las obligaciones que establece la ley de responsabilidades, al momento de desempeñar su empleo, cargo o comisión, y de acuerdo con el principio de que las normas constitucionales no son contradictorias, sino complementarias y sistemáticas.

De acuerdo a la doctrina encontramos lo siguiente:

APERIBIMIENTO.- Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa le hace saber al servidor público que si no obedece sufrirá una sanción mayor.

AMONESTACIÓN.- 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, también puede ser en forma pública o privada.

Si la falta administrativa es de escasa importancia, a juicio del Superior Jerárquico, podrán instrumentarse apercibimientos o amonestaciones verbales, y de esta forma se atendería al elemental principio de economía procesal, por lo que no se llevaría a cabo la secuela procesal del procedimiento administrativo con sus formalidades y medios de impugnación para imponer simplemente un apercibimiento o amonestación.

SUSPENSIÓN.- Es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por un tiempo determinado.

DESTITUCIÓN DEL PUESTO.- Consiste en que el servidor público dejara de desempeñar el cargo o nombramiento que se le había conferido, pero esta sanción no debe ser aplicada por el Superior Jerárquico o Contralor Interno, sino que el superior jerárquico esta facultado para demandar laboralmente ante la autoridad que corresponda y se ejecute dicha sanción.

Cabe mencionar que ésta sanción DE DESTITUCIÓN DEL PUESTO ha sido la más controvertida, porque se ha considerado que la autoridad administrativa que la impone lesiona los derechos de los trabajadores, en virtud de que esos derechos se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 Constitucional y sus leyes Reglamentarias como lo son la Ley Federal del Trabajo y otras legislaciones de carácter laboral.

Como actos de autoridad las sanciones administrativas quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación que la Constitución exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo tienen la característica de ejecutividad de los actos administrativos y por lo tanto quedan sujetos al régimen jurídico de éstos.

En ese sentido, los superiores jerárquicos o la Secretaría de la Contraloría que junto con las resoluciones administrativas, que imponen como acto administrativo y tiene la característica de presunción de validez y de ejecutividad, presunción porque permite que el acto produzca sus efectos mientras no se demuestre que carece de alguno de los elementos exigidos por la Ley, la cual puede recurrirse con recurso administrativo ante la propia autoridad emisora del acto o a través del juicio de nulidad.

SANCIÓN ECONÓMICA.- Tiene su naturaleza jurídica en el Artículo 113 Constitucional, esta sanción se impone cuando el servidor público haya obtenido un beneficio económico y ocasionado con sus actos y omisiones daños y perjuicios patrimoniales a que refiere la fracción III del 109 del mismo ordenamiento legal, que para su aplicación no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

INHABILITACIÓN.- La prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por autoridad competente esta sanción se encuentra prevista en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.4. Función de la Secretaría de la Contraloría en la aplicación de las sanciones a los Servidores Públicos

La Secretaría de la Contraloría es la encargada de aplicar las sanciones correspondientes a los servidores públicos que lleguen a cometer algún delito y por el cual se les fije una responsabilidad.

Por lo que se refiere al concepto de "contralor", se vierte el siguiente concepto: "(Del fr. Controur) m. Oficio honorífico de la casa real según la etiqueta de Borgoña, equivalente a lo que, según la de Castilla, llamaban veedor. Intervenía las cuentas, los gastos, las libranzas, los cargos de alhajas y muebles y ejercía otras funciones importantes.- En el Cuerpo de Artillería y en los hospitales del Ejército, el que interviene en la cuenta y razón de los caudales y efectos".³³

"Todos sabemos que las cuentas del Tesorero Público han formado siempre en México una madeja difícil de desenredar y que, en las raras ocasiones se ha creído poder devanar esta madeja- presentando entonces a dichas cuentas un aspecto de orden más ficticio que verdadero-, no se ha logrado ejercer la acción penal correspondiente sobre los infractores de la ley, por falta de eficiencia o de moralidad administrativa, esto es, porque la referida acción penal al descubrirse su aplicabilidad, hubiera ya prescrito o porque abortara ante la corrupción de las

³³ *Op.Cit.*, p. 148

autoridades judiciales o su indebida supeditación al Ejecutivo para vergonzosas componendas políticas.

Y es natural que así pudiera suceder dado nuestro ambiente de perversión endémica y los defectos de los sistemas oficiales de tramitación y contabilidad-anticuados, rutinarios e innecesariamente laboriosos se han sumado las finanzas mexicanas, a los males ocasionados por un error fundamental de organización: el manejo de los fondos públicos, la administración de los bienes nacionales, la contabilidad y glosas relativas, han estado concentrados en la Tesorería General de la Federación que depende de la Secretaría de Hacienda”.

De la cita anterior se desprende el poco interés que han mostrado los últimos gobiernos por avanzar en el ataque a la corrupción, la cual lamentablemente se ha incrementado alarmantemente en los sectores sociales, público y privado, por lo que se requieren medidas urgentes de carácter preventivo que contribuyan a erradicarla.

Se ha contado desde tiempo atrás con múltiples mecanismos de control interno de las actividades de la Administración Pública Federal, basta señalar algunos ordenamientos legales en que dichos controles se establecen como son el Reglamento del Tribunal Fiscal de la Federación; Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, así como diversas Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos que han existido, aunados al

infinito número de decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas que a lo largo de los últimos años se han expedido.

Todos estos instrumentos de que disponen con los correspondientes órganos encargados de manejarlos, no han sido muy efectivos, a pesar de que hubo un programa de gobierno de la renovación moral de la sociedad, por el entonces Presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, quien dio un mensaje en la toma de posesión del 1º de diciembre de 1982, el cual señaló:

"La renovación moral de la sociedad será compromiso y norma de conducta de mi gobierno. Aspiro a inducir con el ejemplo del gobierno, empezando con el mío, el compromiso de todos los mexicanos, de todos y cada uno de los sectores, de todos los gremios, para fortalecer nuestros valores".

"Perfeccionaremos los sistemas de administración de recursos del Estado y fortaleceremos los sistemas de control y vigilancia de la administración pública.- Para cumplir con el propósito de que el gobierno de la República se constituya en patrón de conducta, promoveré la creación de la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado, para sistematizar y fortalecer las diversas facultades de fiscalización pública. Usaremos con vigor y decisión este nuevo instrumento".³⁴

³⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur. *et. al.* "El Nuevo Sistema de Responsabilidad", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Número 6, Año 6, Segunda Parte, México 1982, Escuela Libre de Derecho, pp. 345-346.

El reunir, en un solo organismo las facultades de control, fue un buen propósito, sin embargo, es importante cuestionar si el instrumento adecuado para manejar el control gubernamental es una Secretaría de Estado, por que la Secretaría de Contraloría depende directa y exclusivamente del Poder Ejecutivo, su titular es nombrado y puede ser removido libremente por el mismo, por lo que resulta difícil imaginar que dicha Secretaría pudiera tener algún tipo de control sobre el propio Ejecutivo.

Por otra parte, debe controlar a las otras Secretarías de Estado que tienen idéntico rango, en este sentido será políticamente complicado poder tener una verdadera injerencia y por ende lograr un sólido control sobre la misma, igual situación se plantea respecto a las entidades Paraestatales de mayor envergadura, cuyas dimensiones y peso político y económico las hacen equipararse a Secretarías de Estado, ante esta situación, para poder llevar a cabo un real procedimiento administrativo de responsabilidades así como aplicar y unificar los criterios para sancionar a los servidores públicos conforme a derecho, sería conveniente que los Órganos de control Interno de la Dependencias y entidades de la Administración Pública formaran parte de la reciente creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación que sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda, ya que la misma tiene como características las siguientes:

1.-"Las entidades respectivas encabezan el sistema de control y vigilancia de la función pública.

2. -Son órganos ampliamente conocidos por la población y con fuerte peso moral.

3. -Están dotados de facultades de investigación, promoción de sanciones y emisión de recomendaciones.

4. -Mantienen total independencia respecto al Poder Ejecutivo y cuentan con un grado importante de autonomía de gestión.

5. -Sus autoridades son designadas con intervención de los restantes poderes, principalmente del Poder Legislativo; se cuida rigurosamente el perfil y el carácter imparcial de los integrantes del órgano a los que se concede inamovilidad salvo por faltas graves previstas en la Ley".³⁵

³⁵ Comisión de Estudios Legislativos, primera, DICTAMEN DE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 73, 74, 78 Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 27 de abril de 1999.

CAPÍTULO IV

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO IV

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

4.1. El procedimiento administrativo contemplado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Antes de explicar en que consiste el Procedimiento Administrativo que establece el artículo 59 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, es necesario saber que en el artículo 52 de dicha Ley, señala:

Artículo 52. - La Secretaría y los órganos de control interno de las dependencias, de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, serán competentes para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos, así como para imponer las sanciones disciplinarias a que se refiere el artículo 49 de esta ley.

Tratándose de presidentes municipales, regidores y síndicos, la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo, corresponde a la Legislatura y respecto a los demás servidores públicos municipales, su aplicación corresponde al presidente municipal en términos del tercer párrafo del artículo 47 de esta ley.

En este sentido, el artículo 42 de la misma Ley, señala que Secretaría debe entenderse por la entonces Secretaría de Contraloría.

Por superior jerárquico al titular de la dependencia, y en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la contraloría interna de cada dependencia.

En consecuencia, en el artículo 59 en estudio, señala el procedimiento administrativo, que deberán seguir la Contraloría para imponer sanciones administrativas.

La contraloría deberá seguir el procedimiento del ordenamiento legal que nos ocupa, citando al presunto responsable a una audiencia de pruebas y alegatos, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le atribuyen, lugar día y hora en que tendrá verificativa dicha audiencia y su derecho ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por si o por medio de un defensor.

En este sentido, el artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, no señala como se realizan actas administrativas en contra del servidor público por probables irregularidades administrativas, para que en su momento pueda ser citado, ni tampoco refiere como las contralorías internas de las dependencias o de las entidades investiguen si existen pruebas de dicha irregularidad para dar inicio al procedimiento administrativo de responsabilidades; sin embargo, en la práctica existen etapas que las contralorías internas realizan antes de dar inicio al Procedimiento, tales como las de: Recepción, Admisión, Ratificación, Tramitación e Investigación sin las cuales no se podría iniciar dicho procedimiento, por lo que explicamos en que consisten:

A) RECEPCIÓN. En esta fase existen distribución de las oficinas receptoras de Quejas y Denuncias, dependientes de la Contraloría, las Dependencias o Entidades Descentralizadas, para facilitar que los interesados puedan presentar sus quejas o denuncias. El fundamento Legal de las oficinas de quejas y denuncias se encuentra previsto en el artículo 53 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en donde dispone que:

“Artículo 53. - Los servidores públicos deberán denunciar por escrito el órgano de control interno de su dependencia, organismo auxiliar o fideicomiso público, los hechos que a su juicio impliquen incumplimiento de obligaciones a los servidores públicos sujetos a su dirección.

El órgano de control interno de la dependencia, organismo auxiliar o fideicomiso público, determinará si existe o no responsabilidad administrativa e impondrá las sanciones correspondientes en su caso.

El superior jerárquico enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves, o en su concepto por la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría que deba conocer el caso o participar en las investigaciones.

Tratándose de denuncias en contra de los servidores públicos de los poderes Legislativo y Judicial, o de los municipios, las mismas se presentarán ante sus respectivos órganos competentes para determinar la responsabilidad e imponer la sanción que proceda.”

QUEJA.- Es la acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento a la autoridad respectiva, el cumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público y manifiesta los agravios que con dicha conducta y omisión la causan.³⁶

³⁶ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, RESPONSABILIDADES DEL SERVIDOR PÚBLICO, México, 1985, p.22

DENUNCIA.- Es la acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, aun cuando dichos actos y omisiones no le originan agravios personales.³⁷

Las quejas y denuncias pueden ser presentadas por el público general, siempre y cuando tengan conocimiento de las irregularidades en el servicio público o infracciones a la Ley. Y por los servidores públicos que tengan conocimiento de faltas administrativas imputables a servidores públicos sujetos a su dirección o a su jefe inmediato o a sus compañeros de trabajo ante las oficinas correspondientes.

B) ADMISIÓN.- En esta fase se procede a integrar la información contenida en la queja o denuncia, pero en la misma es necesario adoptar algunos criterios básicos con la finalidad de agilizar las fases subsecuentes.

En primer lugar se deben diferenciar las quejas y denuncias que se presentan con motivo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que tienen como finalidad la prevención y sanción de la falta administrativa y hacer que los servidores públicos cumplan con sus obligaciones y otras con finalidad diferente, como aquellas que prestan el servicio deficiente, pues las primeras involucran presuntas irregularidades imputables a los servidores públicos y las segundas deben de canalizarse para su atención por la dependencia o entidad responsable del servicio.

³⁷ *Ibid.* pág. 35

También deben de diferenciarse aquellas promociones cuyo conocimiento no sea competencia de las Contralorías Internas. En estos casos, el personal de las Oficinas de Quejas y Denuncias informará al interesado ante que autoridades deben acudir para presentar su promoción.

C) RATIFICACIÓN.- Es el acto jurídico por medio del cual las Contralorías Internas le piden al quejoso o denunciante que confirme el hecho asentados en la denuncia, así como el dicho referente a ellos, sosteniéndolo como ciertos y por lo tanto que se mantiene la acusación en sus mismos términos.

Durante el acto de la ratificación o cualquier momento posterior, fuese durante la fase de investigación o ya en plena substanciación del procedimiento administrativo, los quejosos o denunciante podrán ampliar su queja o denuncia, o bien podrán proporcionar material probatorio de naturaleza superveniente.

D) TRAMITACIÓN.- Las quejas y denuncias recibidas en las dependencias se integrarán en expedientes que de inmediato se turnarán al titular de la Contraloría Interna, a fin de iniciar el procedimiento de investigación que corresponda, de acuerdo con la naturaleza de los hechos.

E) INVESTIGACIÓN.- La investigación que se realice tendrá como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos

asentados en ésta, y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

Se dejará constancia por escrito de todas las actuaciones que se practiquen ya sea de tipo contable o verificaciones, así como declaraciones de testigos o de cualquier otra especie, las cuales deberán contener nombre y firmas de quienes intervengan en las mismas.³⁸

Ahora sí, una vez integrado la presunta responsabilidad administrativa, conforme al artículo 64 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios, se citará al presunto responsable a una audiencia de pruebas y alegatos, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le atribuyen, lugar, 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 su defensor.

En este procedimiento administrativo llama la atención la facultad que tiene la Secretaría de la Contraloría, para que previa o posteriormente al citatorio determine en su caso, la suspensión temporal del presunto responsable de su cargo, empleo o comisión, si así conviene a las investigaciones, y desde luego no se prejuzga por lo que se refiere a la responsabilidad que se le atribuya.

³⁸ *Ibid.* p.45

Esta suspensión temporal desde el punto de vista del artículo 49 fracción II de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, suspende los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y desde el momento en que sea notificado el interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio, dicha suspensión cesará hasta que así lo resuelva la Secretaría.

También resulta relevante que en este último precepto se disponga en forma expresa, que si los servidores suspendidos temporalmente no resultan responsables de la irregularidad que se les atribuye, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las cantidades que debieron percibir durante el tiempo en que estuvieran suspendidos en su cargo, empleo o comisión.

Tratándose de servidores públicos cuyo nombramiento le compete al Titular del Poder Ejecutivo, se requerirá para dicha suspensión, de la autorización de éste, así como del organismo Legislativo que lo ratificó, si fuere el caso.

Asimismo, se deberá notificar la celebración de la audiencia y de las probables irregularidades que se le atribuyan al servidor público acusado, en un tiempo que debe mediar entre la fecha de citación y la de la audiencia, un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría de la Contraloría o Las Contralorías Internas de las Dependencias,

resolverán sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa, notificando la resolución dentro de las 72 horas siguientes al interesado.

En cuanto a la notificación de la resolución que se dicte, en la práctica no se notifica al interesado dentro de las 72 horas, pues siempre es posterior, ya que influyen varias circunstancias, tales como pueden ser el cúmulo de trabajo, la distancia donde vive o trabaja el servidor público.

En la resolución se expresarán los razonamientos con base en los cuales se llegó a la conclusión, expresando los preceptos legales en que se apoya el acto, debiendo existir adecuación entre el motivo y el fundamento expresado.

4.2. Principios del procedimiento administrativo

Hay que tomar en cuenta que el procedimiento administrativo presenta una unidad que está integrada por un conjunto de actos coordinados entre sí, que tienden a la preparación de la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa, es necesario analizar los principios que lo rigen para comprenderlo de una mejor forma.

“Estos principios son los que le otorgan su especial individualidad y contribuyen a diferenciarlo del procedimiento judicial con el que no puede ser confundido ni por su estructura y dinámica, ni por la finalidad inmediata que cada uno de ellos trata de alcanzar. De ahí la importancia que tienen para estudiarlos y considerarlos como fundamentales del procedimiento administrativo, puesto que este conocimiento permite aprender toda la gama concreta de cada una de esas actuaciones administrativas, ya sean constitutivos, comunes o recursivos.”³⁹

A este respecto el administrativista Roberto Dromi vierte el siguiente comentario:

“Los principios jurídicos fundamentales del procedimiento administrativo son pautas directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo

³⁹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, S.A. México, 1998, p. 361

explicar más allá de regulaciones procesales dogmáticas, el porqué y el para qué del mismo que divide en principios sustanciales y principios formales."⁴⁰

Se denominan principios sustanciales a los de legalidad, defensa y gratuidad, por considerar que son de jerarquía constitucional, que justifican la finalidad primaria del procedimiento administrativo. Por su parte, los principios formales: oficialidad, informalidad y eficacia, son de jerarquía normativa secundaria, legal y reglamentaria, que coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales.

Principio de legalidad.

Es la columna vertebral de la actuación administrativa, está integrado por cuatro aspectos que son los siguientes:

1. Normatividad jurídica en virtud de que toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas.
2. Jerarquía normativa toda vez que las normas u órdenes del superior no pueden ser modificadas por el inferior.
3. Igualdad jurídica ya que la administración no puede otorgar privilegios a unos y negar su legítimo derecho a otros.
4. Razonabilidad ya que la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos.

⁴⁰ DROMI, José Roberto. *El Procedimiento Administrativo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España. 1986, p. 52

El principio de defensa o de debido proceso, que integra al derecho de audiencia comprende los derechos de ser oído de ofrecer y desahogar pruebas para obtener una resolución fundada y de impugnar esa resolución.

El principio de gratuidad implica que el procedimiento administrativo no tenga costo alguno con lo que se evita que el ejercicio de la función administrativa imponga trabas onerosas a los particulares.

Principio de audiencia.

En su esencia establece que todo administrado debe tener la oportunidad de ser oído en el curso de un procedimiento administrativo que de cualquier modo lo involucre, afectando sus derechos subjetivos o intereses legítimos, para que pueda ser escuchado en defensa propia mediante la presentación de sus razones, argumentos o alegaciones que tenga a su favor para desvirtuar un acto administrativo o procedimiento que lesione sus derechos.

“La garantía de audiencia comprende dos aspectos esenciales, uno de fondo y otro de forma. El primero de ellos sostiene que nadie puede ser privado de la libertad, de sus propiedades o posesiones o derechos mientras se encuentre en estado de indefensión; el segundo, dice que para poder privar a un particular de la libertad, propiedades o posesiones o derechos, debe existir un procedimiento previo tramitado conforme a las formalidades legales establecidas y en donde se

haya citado una resolución definitiva debidamente fundada y motivada y que se haya notificado correctamente al destinatario."⁴¹

Principios Formales.

El principio de oficialidad consiste en la administración de dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de las actuaciones necesarias para el esclarecimiento y resolución de los asuntos.

El principio de informalidad implica la ausencia de formalismos que compliquen o retrasen el procedimiento.

Finalmente, el principio de eficacia se refiere a la obtención de los mejores efectos de la actuación administrativa en razón de la economía procesal, simplicidad, técnica y rapidez en la actuación.

Principio de celeridad.

Es aquel que recomienda que los procedimientos administrativos sean rápidos, de modo que en el tiempo más breve posible se llegue a una resolución fundada en derecho, que ponga fin al caso suscitado o que resuelva la pretensión del gobernado. Esa celeridad interesa en primer término a los particulares para que no se dilaten, se demoren o se pierdan o diluyan sus derechos, pero también interesa a la administración pública, quien debe mirar siempre por una pronta

⁴¹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, S.A., México, 1998, p. 363

decisión de los asuntos que tiene encomendados, buscando ante todo la eficacia en el resultado de su trabajo y una buena imagen ante la sociedad esto también conduce a evitar gastos y pérdidas de tiempo para ambas partes.

Principio de economía o gratuidad y eficacia

Lo cual significa por un lado que deben evitarse complicados, costosos y lentos trámites administrativos que dificulten el desenvolvimiento de un procedimiento administrativo, por otro lado se debe actuar con certeza y con esmero para que el trabajo sea exitoso, esto es, que en todo procedimiento administrativo, se debe buscar los buenos frutos o las mejores ventajas esperadas tanto para la administración pública, como para los particulares.

Principio de publicidad.

Se refiere a que todos los procedimientos administrativos se les debe dar la suficiente difusión a favor de sus destinatarios con el objeto de que conozcan oportunamente su evolución y sus resultados, ya que sólo así pueden surtir efectos jurídicos los diversos actos administrativos que le dan vida a un procedimiento, tal medida alcanza eficacia con la comparecencia de las partes a las diligencias, audiencias, notificaciones y publicaciones por medio de los órganos oficiales u otros medios de información o comunicación.

Principio de escrituriedad.

Los procedimientos administrativos deben hacerse por escrito, fundados y motivados para que se cumplan con las formalidades del mismo, ya que vivimos en un Estado de derecho y ello exige Seguridad Jurídica tal y como señala el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política Federal, y así vivir con mayor seriedad, respeto y eficacia propósito de los actos administrativos del Estado.

4.3. Fases del procedimiento administrativo

En primer término, tenemos que el Procedimiento Administrativo es considerado como un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, además su realización se da en una sucesión de momentos que se integran por diferentes fases, para concluir con el objeto que se pretende. A continuación se presentan características particulares que permiten agruparlos en las siguientes etapas:

a) INICIACIÓN. Esta fase también es denominada como de apertura, y se presenta de dos formas: de oficio y a petición de parte. La primera de ellas se inicia cuando en la propia administración, el órgano realiza los trámites que impulsan el procedimiento, o porque otro órgano de la propia administración lo solicita. Por su parte, el procedimiento a petición de parte sólo puede iniciarse por

la instancia que presenta el particular, como puede ser la solicitud de una licencia o permiso, o en la interposición de un recurso.

b) INSTRUCCIÓN. En esta etapa, el órgano administrativo se allega de los elementos necesarios para alcanzar una determinada convicción respecto del asunto de su conocimiento. Asimismo, los particulares que sean afectados por el acto que se dicte, deben ser oídos en el procedimiento, aportar las pruebas y formular sus alegatos para la defensa de sus intereses.

c) DECISIÓN. La cual se presenta con el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción que tiene con los elementos que se allegó, y debe ser expresada por escrito y oportunamente, según se desprende de lo enunciado en el artículo 8° de nuestra Carta Magna, respecto al derecho de petición, así como en las leyes aplicables.

d) EFICACIA. Que se manifiesta con el principio de publicidad enunciado en las disposiciones que afecta los derechos de los particulares, y se realiza a través de la notificación del acto que lo ha producido bajo pena de nulidad, que impide la producción de los efectos del acto.

4.4. La Responsabilidad que puede derivar de la Procuraduría Social

Para el desarrollo de este inciso capitular consideramos pertinente en primer término, realizar un breve análisis sobre el concepto, características y alcances de lo que en derecho es una sanción.

Gramaticalmente, el vocablo sanción "... proviene del latín *sanctio*, que significa dictar una ley, imposición, castigo. Asimismo, denota la idea del acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley o estatuto. La pena que la ley establece para el que la infringe. El mal dimanado de una culpa y que es como su castigo o pena. Es la aprobación o autorización que se da a cualquier acto, uso o costumbre. En ética, es la recompensa o consecuencia placentera que dimana de una determinada acción, sea moral, natural o jurídica." ⁴²

Por otra parte, jurídicamente el término en cuestión hace referencia al "...conjunto de normas que regulan de modo específico a la conducta humana, (...) es la solemne confirmación de una disposición legal por el jefe de un Estado, o quien ejerce sus funciones, (...) pena para un delito o falta, (...) son las consecuencias jurídicas que se producen por la violación de la norma y que tienen por objeto restablecer el orden legal o evitar una futura violación del mismo." ⁴³

⁴² Fuente extraída del Disco Compacto *Acervo Jurídico*, Parte relativa al Diccionario de la Lengua Española, Zeol, S.A., México, D.F., 2000.

⁴³ PALLARES, Eduardo. "*Diccionario de Derecho Procesal Civil*", Porrúa, S.A., 24ª ED., México, D.F. 1998, p. 720.

Ahora bien, haciendo una minuciosa revisión de la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, tenemos que los artículos que hacen referencia a la facultad sancionadora de este son los siguientes, a saber:

“Artículo 13. - Son Facultades del Procurador;

I. a IX. ...

X. Aplicar las sanciones establecidas en esta ley y en otros ordenamientos aplicables en materia administrativa.

XI. a XIII. ...”

“Artículo 13. - Son Facultades del Procurador;

I. a III. ...

IV.- Emitir las recomendaciones y sugerencias de materia administrativa ...”.

V. a la IX...

X. Aplicar las sanciones establecidas en esta ley y en otros ordenamientos aplicables en materia administrativa.

XI. a XIII. ...”

Artículo 23. - La Procuraduría tendrá competencia en el Distrito Federal, y sus atribuciones son las siguientes:

A. En materia de atención ciudadana, orientación y quejas;
I.- Ser instancia del Gobierno del Distrito Federal para atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares, por actos u omisiones de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, por lo que todas las unidades administrativas receptoras de quejas deberán canalizarlas a la misma para su seguimiento y solución; ...”

“Artículo 35. - Si la autoridad no atiende las solicitudes, sugerencias o recomendaciones de la Procuraduría, ésta podrá solicitar la intervención del superior jerárquico correspondiente, para obtener el cumplimiento de las mismas.

Si subsiste el incumplimiento, el Procurador lo hará del conocimiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de la Contraloría General del Distrito Federal, sugiriendo en su caso la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.”

De los anteriores artículos se puede apreciar que la Procuraduría Social tiene una facultad sancionadora consistente en dar sugerencias o recomendaciones, las cuales incluso pueden presentarse ante el superior

jerárquico y de persistir la sugerencia que se hará del conocimiento de la Contraloría General del Distrito Federal, solicitando la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Antecediéndole a cada sugerencia o recomendación la correspondiente queja que haga el ciudadano previa tramitación e investigación correspondiente.

Hay que tomar en consideración el análisis que se hace para saber si se admite o no la queja que se presenta informando de esto al ciudadano.

Es necesario que la recomendación este fundada y motivada para darle el procedimiento respectivo.

Las quejas no se deberán presentarse de manera anónima, temeraria o de mala fe, porque se debe de presentar en forma seria, que ésta proceda y de igual manera se compruebe la existencia de los hechos reclamados para que se asienten de manera fehaciente.

La queja que se presente ante la Procuraduría Social del Distrito Federal, que no sea procedente se sobreseerá notificando al quejoso la razón de ella y ordenando que se archive al expediente como asunto concluido.

Para ello cabe resaltar el artículo 43 de dicha procuraduría que sobre el tema señala lo siguiente:

"Artículo 43. - La Procuraduría, turnará a la Contraloría General del Distrito Federal, las quejas que se haga de su conocimiento y que a su juicio impliquen o supongan una responsabilidad atribuible a servidores públicos, en los términos de la legislación aplicable, informando de ello al interesado."

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Manifestamos que la Secretaría de la Contraloría del Estado de México tiene como nota distintiva, la de salvaguardar los intereses de las distintas instituciones, dependencias u organismos que se vean afectados por conductas ilícitas de los servidores públicos, los cuales deberán ser sancionadas por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

SEGUNDA.- Es importante que se delimiten las funciones de la Secretaría de la Contraloría, en relación con el Ministerio Público del fuero común, toda vez que el ciudadano acude a denunciar ante una Agencia Investigadora, para que compruebe que no era procedente la vía, se le tiene que llevar un juicio de carácter administrativo.

TERCERA.- Es importante que en la actualidad se difunda más la actividad de la Secretaría de la Contraloría, para que la mayoría de los ciudadanos conozcan que en ella se pueden denunciar a los funcionarios corruptos, y para que se les de una mayor celeridad al procedimiento y que la ciudadanía sienta mayor seguridad de que efectivamente, en caso de que el funcionario sea culpable se le va a castigar.

CUARTA.- Es importante señalar que la Secretaría de la Contraloría, sanciona otro tipo de conductas de los servidores públicos, como por ejemplo la omisión al realizar un trámite y que le cause un perjuicio al ciudadano, y que muchas veces este tipo de conductas no son sancionadas por el Ministerio Público, del fuero común y por lo que el ciudadano no sabe ante quien acudir.

QUINTA.- Es importante señalar que no es necesario crear más instituciones que sancionen conductas ilícitas de servidores públicos, aunque si es menester, que se haga una sola ley que encuadre las conductas típicas para que sean sancionadas, en este caso es la Secretaría de la Contraloría, y no como en el caso del Distrito Federal, en donde la Procuraduría Social tiene la facultad de sancionar a los servidores públicos, creando con esto más confusiones en cuanto a la competencia.

SEXTA.- Señalo el caso del Distrito Federal por la cercanía con el Estado de México, es muy común que se hagan y se apliquen leyes e instauren instituciones similares, y que muchas veces se llegan a repetir los mismos errores.

SÉPTIMA.- Otro aspecto importante es que se concientice a los Agentes del Ministerio Público, para que en el caso de un ciudadano que quiera denunciar a un servidor público, se le indique la institución correcta para éstos casos.

OCTAVA.- Toda vez que en administraciones anteriores en el Estado de México, se incrementó considerablemente la corrupción por parte de los servidores públicos, se intentó detenerla mediante la creación de órganos tales como: Las contralorías internas, los consejos de las judicaturas, etc., ante ello es muy importante que se le de difusión de casos en que pueda proceder la Secretaría de la Contraloría.

NOVENA.- Proponemos que las responsabilidades de los servidores públicos únicamente las ventile la Secretaria de la Contraloría, y que en su caso la Procuraduría de Justicia oriente y asesore al ciudadano Hacer, Dónde y Cómo debe presentar la queja.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALBA, Carlos. *Estudio Comparado entre el Derecho Azteca y el Derecho Positivo*, Ed. Instituto Indigenista Interamericano, México. 1949
2. ARREGUI ZAMORANO, Pilar. *La audiencia de México según los Visitadores, (Siglos XVI y XVII)*, UNAM, 2ª ed., México, 1989.
3. BARRAGÁN, José. *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824*, Ed. UNAM. México, 1978.
4. BARRAGÁN José. et. al. *La Responsabilidad de los Servidores Públicos*, Ed. Manuel Porrúa, S. A., México, 1994.
5. CAPDEQUE, José María. *Historia del Derecho español en América y del Derecho Indiano*. Ed. Aguilar Madrid, 1969.
6. CLAVIJERO, Francisco Javier. *Historia Antigua de México*, 7ª ed. Ed. Porrúa, México, 1992.
7. DE LA CUEVA, Mario. *El Decreto Constitucional de Apatzingán*, Ed. UNAM., México, 1968.
8. DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *El Marco Legislativo para el Cambio*, Diciembre de 1982, T. 3, México, Mayo de 1983.
9. DROMI, José Roberto. *El Procedimiento Administrativo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España. 1986.
10. Elisur, Arteaga Nava. *El Nuevo Sistema de Responsabilidad*. México, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 6, Número 6, Segunda parte, 1982.
11. HAMDAM AMADD, Fauzi. "Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 7, Número 7, México 1983.
12. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. *La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1984.
13. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. *La Ley de Responsabilidades*, "Un Código de Conducta del Servicio Público", Revista INAP-Praxis, No.65 México, 1984.

14. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. *La Contraloría y el Control Interno en México, Antecedentes Históricos y Legislativos*, México, Ed. FCE, 1987.
15. LÓPEZ OLACIEREGUI, José Ma. "Notas sobre el Sistema de Responsabilidad del Código Civil Balance de un Siglo", *Revista Jurídica de Buenos Aires IV*, 1984.
16. RIVERA VILLANUEVA, Roberto "La Responsabilidad de la Administración Pública", *Revista Administración Pública. IEP.*, No. 19, Enero- Abril, Madrid, 1956.
17. RUIZ, Eduardo. *Derecho Constitucional*, México. Ed. UNAM., 1980.
18. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, S.A. México, 1998.
19. SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, México, Edit. Porrúa, 1998.
20. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, México, Ed. Porrúa, S.A. 1999.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2003.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 2003

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, 2003.

Código Civil, Porrúa, México, 2002.

OTRAS FUENTES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.

DICCIONARIO JURIDICO, Editorial Espasa Calpe, Madrid España 1993.

PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 24ª. ed., 1998.

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, 21ª. ED., Madrid, 1992.

Fuente extraída del Disco Compacto "Acervo Jurídico", Parte relativa al Diccionario de la Lengua Española, Zeol, S.A., México, D.F., 2000.

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 73, Comisión de Estudios Legislativos, primera, DICTAMEN DE LA MINUTA CON 74, 78 Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 27 de abril de 1999.