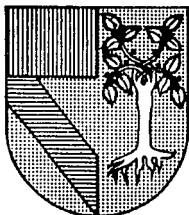


308909
UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

Con estudios Incorporados a la Universidad Nacional Autónoma de México

32
2oj-



REGIMEN LEGAL APLICABLE A LA RESPONSABILIDAD DE TIPO ADMINISTRATIVA EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:

L I C E N C I A D O E N D E R E C H O

P R E S E N T A

E L E N A D E L C A R M E N T A N U S M E O U C H I

DIRECTOR: LIC. FRANCISCO X. MANZANERO ESCUTIA

MEXICO, D. F.

1992



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO.ANTECEDENTES.	
1.1. Antecedentes Históricos de la Responsabilidad Administrativa.	4
1.2. Leyes Anteriores.	16
1.3. Régimen Constitucional Mexicano.	20
CAPITULO SEGUNDO.MARCO CONCEPTUAL	
2.1. Concepto de Responsabilidad.	33
i) Clases de Responsabilidad.	36
. Responsabilidad Política.	37
. Responsabilidad Penal.	40
. Responsabilidad Civil.	45
. Responsabilidad Administrativa.	49
2.2. Concepto de Responsabilidad Administrativa.	49
2.3. Concepto de Servidor Público.	55
i) Obligaciones de los Servidores Públicos.	59
ii) Derechos de los Servidores Públicos.	83
CAPITULO TERCERO. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	
3.1. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	88
3.2. Sujetos.	90
3.3. Objeto.	100

3.4. Infracciones Administrativas o Causas de Responsabilidad Administrativa.	101
3.5. Sanciones Administrativas.	105
3.6. Procedimiento para aplicar las Sanciones Administrativas.	110
i) Organos Competentes.	120
ii) Procedimiento en sí.	128
3.7. Medios de Defensa.	147
 CAPITULO CUARTO. OTRAS DISPOSICIONES LEGALES.	
4.1. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.	157
4.2. Ley de Planeación.	163
4.3. Ley General de Deuda Pública.	166
4.4. Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.	169
4.5. Ley de Obras Públicas.	175
4.6. Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.	181
4.7. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	185
 CONCLUSIONES.	 190
BIBLIOGRAFIA.	

INTRODUCCION

El Estado debe realizar ciertas actividades que le son propias por naturaleza para así llegar a la consecución de los fines que le son propios.

Estas actividades las va a realizar a través de sus órganos administrativos cuyos Titulares deberán contar con los instrumentos necesarios para que dichas actividades se realicen con apego a las normas jurídicas.

Es aquí cuando surge la obligación del Estado de prevenir y sancionar a los servidores públicos que violando, las normas jurídicas atenten contra la correcta administración.

De aquí es de donde se derivan los diversos procedimientos para exigir y hacer efectiva la responsabilidad de quienes debieran servir a la comunidad ejerciendo el poder público, de tal forma que se eviten o en su caso se sancionen las conductas ilícitas.

A partir de 1982, aparece en nuestro sistema mexicano una regulación más específica a la Responsabilidad de los Servidores Públicos mediante las reformas que se hicieron al

Título IV de la Constitución Política.

Una de las innovaciones de estas reformas fue la creación de una nueva clase de responsabilidad: La Responsabilidad Administrativa, que es el objeto de estudio del presente trabajo.

Para lograr el fin que nos hemos propuesto, dividiremos el presente estudio en 4 capítulos; el primero de los cuales analizará cuál ha sido la evolución del régimen de responsabilidades de los servidores públicos en nuestro sistema y así, poder observar el porqué de la necesidad de crear este tipo de responsabilidad. Analizaremos también el contenido del Título IV de la Constitución.

En segundo lugar señalaremos cuales son las diferentes clases de responsabilidad que se le pueden exigir a los servidores públicos; qué entendemos por tales; cuáles son las obligaciones que deben observar éstos en el desempeño de su cargo, empleo o comisión, así como también cuáles son los derechos que la Ley les otorga en su calidad tanto de personas humanas como de individuos que realizan una función específica dentro de la Administración Pública.

Enseguida analizaremos el marco jurídico del régimen de responsabilidades de los servidores públicos vigente en

nuestro sistema: La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Finalmente, señalaremos y analizaremos las diversas disposiciones legales en donde encontramos una regulación específica en adición a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos sujetos a esa Ley.

Si bien el presente trabajo no esclarece todas las dudas que existen sobre el tema, sí pretende dar una opinión para colaborar con quienes se ha propuesto vivir en un Estado de Derecho.

CAPITULO PRIMERO. ANTECEDENTES.

1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Desde tiempos antiguos, se ha previsto esta figura de la responsabilidad de los servidores públicos ya que el Estado debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios, quienes violando la confianza depositada en ellos no cumplen con la tarea encomendada, utilizando su cargo como medio para satisfacer sus propias necesidades.

El Juicio de Residencia y el Juicio de Responsabilidad forman la parte esencial de la legislación histórica en esta materia. Son los antecedentes históricos fundamentales.

La Residencia, tiene su origen en el Derecho Romano, se consagra en las Siete Partidas. Se aplica en España en 1501 y en México durante el tiempo de la Colonia.

" La Residencia representaba un certificado de buena conducta, de honorabilidad en el desempeño del correspondiente oficio, requisito indispensable para ocupar uno nuevo "... (1).

(1)...Sarragán José.- Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-Las Responsabilidades de los Servidores Públicos.-Instituto de Investigaciones Jurídicas.-UNAM.- Ed. Manuel Porrúa, S.A.-México 1984.-pág. 31.

Se desarrolla bajo el reinado de Isabel La Católica, al nombrarse a Nicolás de Ovando como Gobernador de Indias; el cual recibe instrucciones para aplicar este juicio a su antecesor Francisco de Bobadilla, quedando con este acto establecido dicho juicio.

"...Este hecho, transformó el Juicio de Residencia en un auténtico órgano de protección y amparo de los particulares frente a la actividad de las autoridades virreinales; a la vez que servirá al Estado para fiscalizar ampliamente la gestión de sus funcionarios, sobre todo cuando se posibilita la residencia, no sólo al final del cargo, sino en cualquier momento y se le refuerza con las llamadas Visitas. Pero como lo primero de que se les pedirá cuenta a los residentes es sobre cómo han guardado las leyes, la Residencia en definitiva se convierte, además, en órgano de control de la legalidad como hoy diríamos"... (2).

Este juicio fué utilizado como medio para fincar responsabilidades a Funcionarios, sin importar la jerarquía que tuvieren, era aplicable tanto a Virreyes, Capitanes Generales, Gobernadores, Oidores etc...

(2)... Iden págs. 35 y 36.

En la Recopilación de Leyes de Indias, Libro 5o, Título 15, llamado " De las Residencias y Jueces que la han de tomar" encontramos una serie de disposiciones que establecen la manera en que dicho juicio se aplicaba; por citar algunos ejemplos encontramos:

En la Ley Tercera.- Se establece que antes de que los Presidentes, Oidores , Alcaldes del Crimen etc.. abandonaran las ciudades donde residían se les aplicaría este juicio, siempre y cuando el cambio haya sido consecuencia de haber sido promovidos de una audiencia a otra.

Asímismo se establece la competencia de los funcionarios que deben tomar la residencia por su antecesor. A partir de la Ley Diecisiete se fijaron las reglas en virtud de las cuales se debe llevar a cabo el procedimiento para aplicarles dicho juicio a estos funcionarios.

Los Jueces de Residencia deberán averiguar los bienes, así como los malos procedimientos de los Residenciados sin tomar cuentas de Hacienda y remitiéndolas a los Tribunales de Cuenta.

La Ley Cuarenta a la letra dice:

" Declaramos y mandamos que las sentencias definitivas

pronunciadas en Residencia sobre Cohecho, Baraterías o cosas mal llevadas, contra Gobernadores y sus Oficiales, en que la consideración no exceda de veinte mil maravedís, sean ejecutadas luego en las personas y bienes de los culpados y si excediese en esa cantidad, la hayan de depositar como se contiene en los Capítulos de Corregidores y Jueces de Residencia, que sobre esto disponen y se ha de guardar y cumplir, y que sin embargo, de cualesquiera apelaciones que por su parte se interpongan"...(3).

Podemos ver claramente que la esencia del Juicio de Residencia es tal y como lo establece la Ley Veintinueve la siguiente: " Que los habitantes de esas regiones pudieran determinar lo que se debiera hacer cuando un funcionario deseara el cargo exclusivamente para denunciar abusos o errores cometidos durante el desempeño de su función".

Esta Institución no significaba que a quienes se les aplicara fueran culpables, sino aquellos que salieran sin responsabilidad lo sentían como un halago por haber obtenido la prueba de que el desempeño de sus funciones fue con la debida honestidad.

En la Nueva España se introduce la práctica de abrir este juicio de Residencia cuando fuera a "pedimento de parte", en cuya práctica se expide la cédula del 28 de junio

(3)... Recopilación de las Leyes de Indias.-Libro 5o De las Residencias y Jueces que la han de tomar.

de 1968 en el Escorial, la cual establece que " cada y cuando se ovieren de proveer los dichos corregimientos y alcaldías maiores, deis orden que se tome residencia a aquellos en cuyo lugar se proveyeren y nombraren de nuevo al tiempo que lo fueran, para que las partes que ovieren querellas ayan y alcancen justicia "...(4).

Estamos frente a una responsabilidad universal o ilimitada: de entre cuyos cargos podemos destacar: agravios a los naturales de la Nueva España, tratando mal a sus personas, y llevándoles sus haciendas injustamente.

Era necesario remitir constantes informes sobre la marcha de las residencias, con relación de las diversas causas que le dieron origen, para cerciorarse de la marcha de los asuntos del gobierno de ultramar y para vigilar los intereses hacendísticos del Estado.

Junto a esta preocupación sobre los agravios a los naturales de la Nueva España quedaba abierto el camino para el amparo contra los agravios a las personas, y los daños contra las haciendas particulares.

Uno de dichos agravios, era la prisión arbitraria. Estando en presencia de un amparo preventivo cuando existía

(4)...Fedulario Indiano.-Recopilado por Encinas.-Diego Madrid.-Edición de Cultura Hispánica.-1945.-
Libro III.-pág 111.

el temor de ser residenciado, aunque vemos claramente como es que la justicia ordinaria actuaba frente a esta clase de agravios contra la libertad individual y la de oficio, y ante un amparo desagrador, mediante la correspondiente querrela:

a) se le pedía cuenta de que si había actuado conforme a las instrucciones recibidas, provisiones, ordenanzas y cédulas reales.

b) Qué conducta había observado en cuanto al tratamiento de los Indios y si había puesto los medios necesarios para la mejor instrucción de los mismos.

c) Si cometió actos de atropello de libertad o violencia en las elecciones eclesiásticas y seculares en los cabildos y comunidades.

d) Si por consejo del Asesor General se dañó al público y a los particulares.

e) Si por el Virrey o por sus particulares, se cometió algún fraude a falta de pago de alcabalas y otras preguntas que estuvieren en el interrogatorio de conformidad con cada caso en particular.

Existía otro procedimiento para asegurar la Responsabilidad de los funcionarios: La Visita. Esta a

diferencia de la anterior era secreta y abarcaba a todos los funcionarios de una región, siendo el Consejo de Indias el que lo sentenciaba, una vez que el visitador formulaba el Sumario, mismo que se remitía cerrado y sellado.

La Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812, en sus artículos 168 y 226, da las bases para el fincamiento de responsabilidad en contra de los funcionarios de alta jerarquía.

En el artículo 168 se consagra el principio de inviolabilidad e irresponsabilidad del Rey; y en el artículo 226 se otorga responsabilidad a los Secretarios de Despacho frente a las Cortes, de los actos que autorizen contra la Constitución o las Leyes.

La Residencia se consagra en el artículo 261, facultad sexta de las del Tribunal Supremo, el cual establece " Conocer de la Residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes ".

Quedarán sujetos al Juicio de Responsabilidad, en primer término: Los miembros del Poder Ejecutivo de acuerdo a lo establecido en el Decreto del 24 de septiembre de 1810, y los subsecuentes Reglamentos del 16 de enero de 1811, del 26 de enero de 1812 o del 8 de abril de 1813.

En segundo término, a los Secretarios de Despacho de conformidad con el artículo 226 Constitucional y los artículos IV y VIII del Decreto del 16 de enero de 1811;Capítulo IV del de 26 de enero de 1812;Capítulo V del 8 de abril de 1813.

En tercer término a todo empleado público,tal y como lo establece el artículo 261, facultad sexta de dicha Constitución;y posteriormente el artículo 11 del Decreto del 24 de marzo de 1813 sobre " Las Reglas para hacer efectiva la Responsabilidad de los Empleados Públicos ".

En último término,los Diputados serán igualmente responsables ante las Cortes,de manera parlamentaria o singular.

Se establece que ninguna autoridad o persona pública,podrá dar cumplimiento a una orden que carezca del requisito de la firma del Secretario y si alguna lo hace,será castigado de acuerdo a lo previsto por la Constitución. Por tanto,también caerán éstos funcionarios bajo la esfera de la Residencia.

En la Constitución de Apatzingan de 1814 que establece la Responsabilidad de Funcionarios y la manera en que ésta se lleva a cabo,se extiende a los Diputados tal juicio de Residencia en los actos que intervengan en la Administración

Pública, por los delitos de Herejía, Apostasía y por los de Estado, así como Infidencia, Concusión y Dilapidación de los caudales públicos. Los Secretarios de Estado serían responsables por decretos, órdenes y demás actos que autorizaren contra lo establecido en las leyes.

Los demás Servidores Públicos de menor jerarquía quedaban comprendidos dentro de los sujetos a los que se les aplicaría el Juicio de Residencia, dándole competencia al Supremo Tribunal de Justicia para conocer sobre dichos juicios.

La Constitución de 1824 también consignó el principio de Responsabilidad. Dicho ordenamiento establece en el artículo 37, fracciones I y II la Responsabilidad del Presidente de la Federación por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por los delitos de cohecho y soborno cometidos durante el tiempo de su empleo. Asimismo, el Presidente será responsable por los actos tendientes a impedir que se llevaran a cabo las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o a que éstos se presenten a realizar sus funciones.

Por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, la fracción IV del artículo 38 señala que serán responsables por las infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión

u Ordenes del Presidente de la Federación que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y Leyes.

El procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad de los Gobernadores de los Estados y del Presidente de la Federación consistía en que cualquiera de las Cámaras podían proceder a conocer de éstas responsabilidades en calidad de Gran Jurado, salvo el caso de que se tratara de responsabilidades del Presidente o de sus Ministros por actos en que hayan intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones, supuesto en el cual deberá constituirse en Gran Jurado, la Cámara de Representantes.

En la Constitución de 1836 también conocida como de las Siete Leyes por estar conformada por siete leyes, encontramos la Institución llamada hoy Declaración de Procedencia ya que establece en su artículo 18 que los miembros del Supremo Poder Conservador serán responsables por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo y que la acusación se hará ante el Congreso, reunidas las dos Cámaras, quienes deberán resolver si procede o no instruir procedimiento penal en contra del servidor público por mayoría absoluta.

En el artículo 47 de la III Ley Constitucional, se establece el fuero para el Presidente de la República desde el día de su nombramiento hasta un año después de concluido el mismo; para los Senadores del Congreso, desde el día de su

elección hasta que transcurran dos meses del término de su encargo; Los Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos sólo podrán ser acusados por los delitos comunes ante la Cámara de Diputados.

En las Bases Orgánicas de 1843 la regulación al sistema de responsabilidades no varía mucho en relación a las Constituciones de 1824 y 1836. Establece en el artículo 73 la inviolabilidad de los Diputados y Senadores del Congreso por las opiniones que estos emitan; se perceptúa el fuero para quienes integran el órgano mencionado durante el tiempo de su encargo y hasta dos meses después de concluido el mismo.

Por cuanto hace al Presidente de la República, en el artículo 90 se señala el fuero en virtud del cual no podrá ser acusado penalmente durante el ejercicio de su cargo, sino únicamente contra los delitos de Traición a la independencia nacional y a la forma de gobierno establecida en las Bases Orgánicas; asimismo se establece que no podrá ser acusado por delitos comunes, sino pasado un año de haber concluido sus funciones.

En las Actas de Reforma de 1847 se establece la competencia de la Cámara de Diputados para erigirse en Gran Jurado y establecer por mayoría de votos si hay lugar o no para proceder en contra de los Altos Funcionarios a los que

la Constitución concede fuero.

Por otro lado, el artículo 16 establece la responsabilidad del Presidente de la República por los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo, de igual manera es responsable de los delitos oficiales exceptuados por la Constitución en su artículo 90, siempre que el acto de que se trate no esté autorizado por la firma del Secretario Responsable. Este artículo modificó la Constitución de 1843 ya que establece la responsabilidad del Presidente aún en delitos oficiales con la condición de que el acto que se no esté autorizado por el Secretario Responsable. El artículo 17 establece la responsabilidad de los Secretarios de Despacho por todas las infracciones a la Ley sin establecer si es por consecuencia de una acción o de una omisión a la misma.

En la Constitución de 1857 se establece la Responsabilidad Política de los Diputados del Congreso de la Unión, de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, de los Secretarios de Despacho, de los Gobernadores de los Estados, y se establece en lo referente al Presidente de la República la inmunidad especial ya que durante el tiempo en que estuviese en su cargo, sería acusado únicamente por los delitos de Traición a la Patria, violación a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Por último, en la Constitución de 1917 se establecía una distinción que no estaba comprendida en la Constitución de 1857, ya que se distinguía entre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y Territorios Federales, habiéndose expedido la Ley que reglamentaría dichas disposiciones Constitucionales.

1.2. LEYES ANTERIORES

Con base en la Constitución de 1857, se expide por primera vez una Ley de Responsabilidades, a la que también se le llamó Ley de Responsabilidades de Juárez, promulgada el 3 de noviembre de 1870.

Sobre dicha ley, el Dr. José Trinidad Lanz Cárdenas señala lo siguiente: " Esta Ley, la primera que se escribió en nuestro país sobre tan importante tema, producto de la ejemplar gestión del Presidente Benito Juárez, ha sido de gran valor, aún cuando no abarcó los múltiples problemas derivados de las situaciones complejas que provoca la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones políticas, de partidos y con la sociedad en general. Su expedición obedeció a la necesidad urgente de restringir la amplísima libertad que tenía la Cámara de Diputados, única integrante del Congreso de esa época, respecto a la interpretación de los delitos

políticos u oficiales consignados en el artículo 105 de la Constitución de 1857 "... (5).

En dicho ordenamiento se establece que el Delito Oficial se castigaba con destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar uno nuevo por cinco o por diez años.

Dicha Constitución entendía por Delito Oficial, todos aquellos actos cometidos por los Altos Funcionarios que atacaran las Instituciones Democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal; a la libertad del Sufragio; Usurpación de atribuciones; Violación de Garantías Individuales y cualquier infracción a la Constitución o Leyes Federales.

Como podemos observar, no se les consideraban como delitos propiamente dichos ya que existía una gran dificultad de configurarles como tales. Eran considerados como situaciones especiales en que los Funcionarios Públicos podían ser separados de su cargo.

Por otro lado, se consideraban faltas oficiales a cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales de poca importancia, mismas que serían sancionadas

(5)... Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno de México. Fondo de Cultura Económica.-1987.-pag. 159.

con la suspensión del encargo e inhabilitación por un plazo no menor a un año ni mayor a cinco años. En caso de negligencia o inexactitud en el desempeño de su cargo, la pena se reduciría de seis meses a un año de suspensión e inhabilitación.

Tratándose de delitos oficiales correspondía a la Cámara de Diputados decidir si el funcionario era o no culpable. En caso afirmativo se ponía a disposición de la Suprema Corte de Justicia para que previa audiencia con el reo, el fiscal y el acusador, se procediera a la aplicación de la pena correspondiente.

En 1874 se adopta el sistema bicameral, introduciéndose la Cámara de Senadores, a la cual se le otorgan las mismas facultades que tenía la Suprema Corte de Justicia en la ley de 1870.

El 29 de mayo de 1896 se publicó en el Diario Oficial La Nueva Ley de Responsabilidades de 1896, Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, misma que sirvió de base a las leyes posteriores de 1940 y 1979.

Esta ley menciona a quiénes se les considera Altos Funcionarios: a los Diputados y Senadores; a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios de Despacho. Estos funcionarios serían responsables de Delitos

Comunes, Omisiones o faltas Oficiales. Al Presidente se le acusaría por delitos de Traición a la Patria, ataque a la libertad electoral y por delitos graves del orden común.

A su vez se le confiere competencia al Congreso para conocer sobre Responsabilidad Oficial. Esta ley no define cuales eran los delitos oficiales de los que conocía el Congreso de la Unión y los del Orden Común que conocían los Tribunales Comunes.

Esta Ley de 1896 siguió vigente hasta 1940 y fué publicada el 21 de febrero de 1940 en el Diario Oficial la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados.

Esta nueva Ley se expidió en uso de facultades extraordinarias que para legislar concedió el Congreso de la Unión al entonces Presidente Lázaro Cárdenas, adoleciendo de vicios de inconstitucionalidad y fijando grandes cambios en la estructura del régimen de responsabilidades, hasta el grado de llegar a confundir entre delitos oficiales y los del orden común, rompiéndose con el principio de igualdad ante la ley ya que se trataba en forma preferencial y diferente a los altos funcionarios con relación a los demás funcionarios y empleados.

Tal confusión, la encontramos plasmada en el artículo 18 en el cual se establece " Son delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Oficiales no comprendidos en el artículo 2o de esta Ley".

Dicho artículo 2o agregaba además de los contenidos en el artículo 108 de la Constitución al departamento del Distrito Federal o Central, Departamento del Trabajo, Departamento Agrario, Departamento Forestal, de Pesca y de Caza etc.....

1.3. REGIMEN CONSTITUCIONAL MEXICANO

El 28 de diciembre de 1982 se publicó un Decreto en el Diario Oficial de la Federación, por el cual se reforman y adicionan diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; fundamentalmente del Título IV (artículos 108 al 114); así como los demás artículos relacionados con el mismo (es decir, el 22, 73 fracción VI base 4a, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134).

Dichas reformas tienen como objetivo primordial fijar las bases para establecer el marco legal adecuado y eficaz para la " renovación moral de la sociedad ". El Presidente Miguel de la Madrid Hurtado somete a consideración del Congreso de la Unión diversas iniciativas de leyes y de

reformas a la Constitución.

El fundamento legal del régimen de responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos lo encontramos en los artículos 109 fracción III , 113 y 114 tercer párrafo de la Constitución así como también en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

A este respecto, el Lic. de la Madrid en el mensaje de toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos señaló:

"... La renovación moral de la sociedad será compromiso y norma de conducta permanente 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.

La guía fundamental de esta renovación moral será el Derecho, síntesis de la moral social, de la moral republicana, democrática y revolucionaria que hemos venido formando los mexicanos. Actualizaremos las bases constitucionales de la Responsabilidad de los Servidores Públicos y promoveremos una nueva ley sobre la materia y reformas y adiciones a la legislación penal y civil; introduciendo nuevas formas sobre la gestión política

para prevenir, detectar, corregir y en su caso, sancionar conductas inmorales de los funcionarios y empleados públicos"...(6).

A raíz de dicha reforma constitucional, el 31 de diciembre de 1982 salió publicada en el Diario Oficial, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al respecto el Lic José de Jesús Orozco Henríquez señaló:

" Las reformas adoptadas si bien denotan una mejor técnica jurídica en su redacción, no afectaron la esencia; en realidad son pocos los aspectos novedosos o los cambios trascendentales. El texto vigente conserva el sistema anterior (que, con ciertas salvedades era satisfactorio) y, frecuentemente sólo cambia la terminología" ...(7)

Ahora, pasaremos a analizar de forma general el artículo 108 Constitucional vigente, ya que haremos un estudio mas profundo al tocar el punto de los sujetos de Responsabilidad Administrativa.

Dicho artículo señala en su primer párrafo quienes son

(6)...El Gobierno Mexicano, Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República.-Diciembre 1982.- Número I.-pág 25.

(7)...Orozco Henríquez, José de Jesús.-Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-Las Responsabilidades de los Servidores Públicos.-Instituto de Investigaciones Jurídicas.-UNAM.-Ed. Manuel Porrúa, S.A.-México 1984.-pág. 110.

considerados servidores públicos:

1.- A los representantes de elección popular, al Presidente de la República, Diputados, y Senadores ante el Congreso de la Unión, siendo las únicas autoridades de elección popular excluyéndose a las autoridades locales y a las municipales.

Por lo que respecta a éstos últimos, en el tercer párrafo de dicho artículo se les señala como autoridades sujetas a Responsabilidad Federal, el cual adolece de una gran falta de técnica legislativa al no comprenderles dentro del primer párrafo.

2.- Se desprenden del artículo 94 Constitucional respecto de los miembros del Poder Judicial los siguientes:

- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
- Los Magistrados de los Tribunales Colegiados y de los Tribunales Unitarios de Circuito.
- Los Jueces de Distrito.
- Los demás funcionarios y empleados adscritos a ese poder.

3.- Se cita en tercer lugar, a los miembros del Poder

Judicial del Distrito Federal:

- Jueces Penales.
- Miembros del Tribunal Superior de Justicia.
- Jurado.
- Jueces de Paz.
- Jueces de primera instancia en materia Civil.
- Jueces de lo familiar.
- Presidentes de Debates.

En el último párrafo se habla de los demás funcionarios y empleados y de manera general a toda persona que desempeñe un cargo, empleo o comisión en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal, sea cual fuere su naturaleza.

Como nos podemos dar cuenta, aún se habla de funcionarios y se ha llegado a considerar en forma incorrecta como sinónimo de servidor, aunque exista una categoría de servidores que reciben un tratamiento especial siendo sujetos del Juicio Político y algunos de la Declaración de Procedencia.

El primer párrafo del citado artículo no señala que queden comprendidos: los funcionarios y empleados adscritos al Poder Legislativo, aunque con fundamento en el segundo párrafo del artículo 51 de la Ley de Responsabilidades se presupone

que si lo están.

De acuerdo a dicho artículo 51, se señala la obligación de establecer Contralorías Internas en las Cámaras y por otro lado el Código Penal en su artículo 212 los considera como sujetos que pueden cometer delitos de misma naturaleza que los demás servidores públicos.

Por cuanto al segundo párrafo del artículo 108 y el cuarto párrafo del artículo 111 se establece que el Presidente de la República durante el tiempo de su cargo, sólo podrá ser acusado por Traición a la Patria y por cometer delitos graves del Orden Común.

Lo anterior no significa que sea impune respecto a los demás delitos, sino que se consagra la inmunidad temporal durante el período de su encargo para que proteja con ellos el buen despacho de sus funciones, las cuales una vez que concluyan se procederá penalmente, ante los Tribunales Competentes por cualquier delito que se hubiese cometido.

El Tercer párrafo considera también como Servidor Público a:

...Los Gobernadores de los Estados, Los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por

violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Esta es otra de las innovaciones contenidas en las Reformas al Título IV Constitucional, y son independientemente de las Responsabilidades que los ordenamientos locales puedan establecer.

La fracción III del artículo 109 de la Constitución, contempla la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, misma que es regulada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título IV de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Responsabilidad Administrativa no estaba prevista en ninguna otra Constitución, pero fué necesaria su presencia para evitar que se cometieran actos que atentaran contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que se necesitaban para lograr el programa de renovación moral.

En el último párrafo de dicho artículo 109, se contempla la posibilidad de que cualquier ciudadano bajo su responsabilidad y mediante la presentación de los elementos de prueba puede formular denuncia ante la Cámara de Diputados respecto de las conductas a las que se refiere dicho artículo.

Lo anterior es muy discutido ya que los ciudadanos se pueden sentir amenazados o intimidados y se abstendrán de formular denuncia en contra de algún servidor, por no contar con la posibilidad de reunir todos los medios de prueba y así comprobar la falta cometida por el servidor público.

En el artículo 113 se fijan las causas, procedimiento, autoridades encargadas de aplicar las sanciones cuando algún servidor público ha incurrido en responsabilidad administrativa, mismas que serán determinadas por las leyes sobre responsabilidad de los mismos.

Por otro lado, el artículo 2o de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al mencionar en su segundo apartado que serán sujetos de responsabilidad...y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales...es reglamentario del artículo 134 Constitucional.

Dicho artículo, en su primer párrafo contempla la responsabilidad administrativa al señalar que:

" Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas Administraciones Públicas Paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para

satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Y en el párrafo quinto establece la aplicación del Título IV de la Constitución por el cumplimiento de las bases en el contenidas.

Este artículo no tiene antecedente alguno en ninguna otra Constitución de nuestro país.

En la iniciativa que el Lic. de la Madrid envió a la Cámara de Senadores se señala en su primer párrafo:

" Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social"...(8).

En este párrafo del documento anterior, se encuentra la expresión constitucional de este artículo 134 ya que señala los principios que deben guiar a la administración de recursos de la Federación y del Distrito Federal; extendiéndose dicho ordenamiento a las Administraciones Públicas Paraestatales, es decir, a los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y a los Fideicomisos Públicos que

(8)...De la Madrid Hurtado, Miguel.- El Marco Legislativo para el cambio.- Tomo I.- Dic. 1982.- Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.- Impreso en México, D.F. por Talleres Gráficos de la Nación.- Mayo 1983.-pág.20.

correspondan tanto al ámbito federal como al del Distrito Federal.

Finalmente, en el párrafo V, se establecen las Responsabilidades en que pueden incurrir éstos servidores públicos por el incumplimiento del mismo ordenamiento, estableciendo la aplicación del Título IV de la Constitución.

Respecto a todo lo anterior el Lic. Fauzi Hamdan señala:

" Las reformas constitucionales pretenden, dentro de un régimen democrático y representativo, agotar todos los posibles actos y omisiones en que pueden incurrir los servidores públicos de suerte que el concepto de responsabilidad se extiende a la propia ineficiencia, incapacidad o ineptitud para el desempeño de un cargo público, y cualquier acto que pueda, de manera directa o indirecta, atentar contra el Estado de Derecho.

Estas reformas, con su correspondiente Ley Reglamentaria pretenden evitar, lo que tantas veces ha sucedido en nuestra historia, que los servidores públicos burlen o transgredan impunemente las leyes por falta de una adecuada instrumentación legal para hacer efectiva la responsabilidad a los servidores públicos. Desde luego, no es suficiente la

existencia de una regulación jurídica adecuada; se requiere además de un firme propósito, resultado de una formación moral sólida, de hacer efectiva la responsabilidad."... (9).

Por otro lado, encontramos el artículo 123 Constitucional que como bien sabemos, regula las relaciones laborales en relación a su Apartado A o B, dependiendo de los sujetos que intervengan en dicha relación.

Cuando el patrón es una persona física o moral de naturaleza privada, dicha relación será regulada por el Apartado A de dicho artículo Constitucional. Mientras que si el patrón es el Estado, la relación será regulada por el Apartado B del mismo.

Dicho artículo tiene una Ley Reglamentaria esta es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, comúnmente llamada Ley Burocrática, término que en lo sucesivo lo emplearemos cada vez que nos remitamos a dicha ley.

(9)...Hamdan Anod, Fauzi, "Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos," Revista de Investigaciones Jurídicas.-Escuela Libre de Derecho.-Año 7. No.7.-México 1983.-págs 237 y 238.

El artículo 123 Constitucional fué reformado en 1960, ya que al principio sólo contemplaba relaciones entre el trabajador persona física y el patrón persona física o moral de naturaleza privada; pero surgió el problema de cómo se debía regular las relaciones laborales entre el Estado y sus propios trabajadores.

En uso de la facultad absoluta del Ejecutivo para nombrar a sus servidores, no habría inamovilidad y se trata de controlar esto mediante Acuerdo presidencial de 1931 de Abelardo Rodríguez.

El 5 de diciembre de 1960 se adiciona el Apartado B del artículo 123 Constitucional. En 1963 se expide la Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, que vino a abrogar el Estatuto de 1941.

Se sigue aplicando esta ley, pero ha sido objeto de varias reformas directas y a partir de la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sufre ciertas modificaciones de manera indirecta porque esta última

será aplicable a los trabajadores de confianza, los cuales quedan excluidos de la Ley Burocrática.

CAPITULO SEGUNDO. MARCO CONCEPTUAL

2.1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

Antes de analizar el concepto responsabilidad es necesario determinar el origen de la misma. Como bien sabemos, en el mundo del derecho nos encontramos un sin fin de veces con ciertas relaciones que por su misma naturaleza encierran un derecho con su correlativa obligación. Los titulares de las mismas son aquellos sujetos a los que de una u otra forma se les identifica con el derecho o con la obligación.

Es así como el sujeto obligado tiene el deber de responder sobre la obligación frente al titular del derecho, en cuyo sentido se entiende que la responsabilidad presupone un deber del cual debe responder el individuo. Este deber u obligación es la conducta que, de acuerdo a cierto orden jurídico, se debe hacer u omitir; esta acción u omisión correrá a cargo del sujeto obligado.

La responsabilidad señalará quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento de dicha obligación.

El término responsabilidad en sentido amplio, está al alcance de cualquiera, sin que se pueda predicar de él un uso exclusivo del jurista. En el lenguaje natural, la palabra responsabilidad, es un término de gran equivocidad por ser utilizada en sus múltiples significados.

Podemos afirmar que el significado no lo encontraremos en la palabra misma, sino en sus condiciones de uso; pero para efectos del presente estudio existen dos condiciones de uso en el término responsabilidad: cuando se usa como sinónimo de que un sujeto se ha hecho acreedor de una sanción y cuando se usa como sinónimo de obligación.

Estos usos nos permitirán establecer este concepto pues tanto en el marco jurídico constitucional como en su Ley Reglamentaria, cada vez que aparece este vocablo o está usado como sinónimo de obligación o para señalar que un sujeto se ha hecho acreedor a una sanción. El primer uso no representa mayor problema que el de identificarlo, mientras que el segundo servirá más para acotar nuestro objeto.

La responsabilidad en la segunda acepción describe la vinculación que existe entre el sujeto y su conducta, misma que constituye la condición de aplicación del acto coactivo que es lo que le da la existencia formal al ilícito. Entre éste y la sanción surge la responsabilidad que permitirá

identificar a quién realizó la conducta prohibida y a quién se le deberá aplicar la sanción; esto es en cuanto a la responsabilidad subjetiva.

Se entiende que un individuo es responsable cuando de acuerdo al orden jurídico es susceptible de ser sancionado, es decir no porque un sujeto es responsable se le debe aplicar una sanción; sino porque se le debe aplicar la sanción éste es responsable.

Podemos decir que cuando a un individuo se le aplica una sanción, es porque ese individuo realizó un ilícito y en consecuencia es responsable, pero la responsabilidad se deriva de la aplicación de la sanción.

Partiendo de este orden de ideas podemos afirmar que "la palabra responsabilidad proviene de responder que significa *inter alia*: prometer, pagar. De esta manera responsalis cuyo significado es el que responde; en sentido restringido, significa el obligado a responder de algo o de alguien"... (10).

(10)...CFR.-Responsabilidad.-Diccionario Jurídico Mexicano.-Tomo VIII.-Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas.-UNAM.-pág. 44.

1) CLASES DE RESPONSABILIDAD

Existen cuatro clases de Responsabilidad en nuestro Derecho Mexicano: a saber, Responsabilidad Política, Penal, Civil y Administrativa.

Esta clasificación atiende básicamente al tipo de sanción a que se ha hecho merecedor el servidor público con base a la naturaleza de la infracción cometida. Cada tipo de responsabilidad varía en cuanto a los sujetos, sanciones y procedimientos para su aplicación.

El artículo 109 Constitucional establece los lineamientos generales a los que deberá ajustarse el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias al momento de expedir las leyes sobre la responsabilidad de los servidores públicos, deslindando las diversas clases de responsabilidad que se puedan presentar, las cuales básicamente son la Responsabilidad Política y la Responsabilidad Penal.

Mientras en el artículo 111 del mismo ordenamiento se establece la responsabilidad Civil de los servidores públicos, misma que será analizada en su oportunidad.

Ahora, procederemos a explicar brevemente en qué consisten las tres primeras y dejaremos para un análisis más exhaustivo la Responsabilidad Administrativa por ser el objeto del presente estudio.

RESPONSABILIDAD POLITICA

Es procedente esta clase de Responsabilidad, como consecuencia de un juicio político seguido contra aquellos servidores públicos de alta jerarquía, cuando éstos en el ejercicio de sus funciones incurren en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Se reserva a aquellos servidores públicos vinculados con la Política Nacional y con las estructuras de los poderes federales, abarcando desde los Representantes de Elección Popular, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, a los Secretarios de Despacho, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, al Procurador General de la República y al General de Justicia del Distrito Federal, a los Magistrados de los Colegiados de Circuito, a los Jueces de Distrito, a los Magistrados Unitarios de Circuito y dentro del Poder Judicial del Distrito Federal; a los jefes del propio Tribunal, a los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación

Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas con éstas y Fideicomisos Públicos.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo será responsable por Traición a la Patria y por Delitos Graves del Orden Común.

El Juicio Político se presenta como un instrumento para remover a estos Servidores Públicos, pero sin que la potestad de su patrimonio, libertad, vida etc... sea de un órgano político como lo es el Congreso de la Unión.

En el caso de los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo serán acreedores del Juicio Político por violaciones graves a la Constitución General, a las Leyes Federales y al manejo indebido de los Recursos Federales.

El hecho de que no se especifique lo que se debe entender por violaciones graves, constituye un elemento para que se realice una interpretación errónea en perjuicio de los sujetos a quienes se les podría aplicar este tipo de responsabilidad.

La última palabra sobre las violaciones cometidas por algún servidor público de los mencionados anteriormente la

tendrá a su cargo la legislatura local, evitándose así que la Federación cuente con un instrumento poderoso para deshacerse de los servidores públicos sin mediar causa alguna, es decir de manera arbitraria.

Las causas de procedencia de este juicio son todos aquellos actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, mismos que están contemplados en el artículo 7o de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Algunos de estos supuestos son los siguientes:

- Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- Ataque a las Instituciones Democráticas.
- Ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal.
- Ataque a la libertad de sufragio.
- Usurpación de atribuciones.
- Omisiones de carácter grave.

El desenvolvimiento del Juicio Político en nuestro país es Bicamaral, ya que corresponde a la Cámara de Diputados instruir el procedimiento que seguirá el Juicio Político fungiendo como Organo de Acusación y la Cámara de Senadores que es la que actúa como Jurado de Sentencia a través de las

3/4 partes de los presentes, resolverá en definitiva.

Este Juicio Político sólo podrá llevarse a cabo mientras el servidor público permanezca en su encargo o dentro del año siguiente a la conclusión del mismo.

Si la decisión es condenatoria, se destituye al servidor público de su encargo, empleo o comisión, procediendo también la inhabilitación en las mismas de uno a veinte años.

RESPONSABILIDAD PENAL

Los servidores públicos incurren en responsabilidad cuando:

"...en el ejercicio de sus funciones ejecuta un hecho que la ley considere como delito"...(11).

La fracción II del artículo 109 Constitucional se refiere a la Responsabilidad Penal en que pueden incurrir los servidores públicos por la comisión de delitos.

Al respecto, el Código Penal para el Distrito Federal establece en su artículo 8o que Delito es " Todo acto u omisión que sancionan las leyes penales".

(11)...Serra Rojas Andrés.-Derecho Administrativo.-Tomo I.-Ed. Porrúa.-México D.F.-pág. 461.

Por lo tanto, los delitos cometidos por los servidores públicos deben perseguirse y sancionarse de acuerdo a la legislación penal común, ya sea federal o local; estableciéndose en el penúltimo párrafo del artículo 109 Constitucional que las leyes determinarán los casos y circunstancias en las que se sancionará penalmente por causa de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos que por el tiempo en que dure su encargo exista un aumento en su patrimonio sin que pueda justificar su procedencia lícita.

" La Responsabilidad Penal la podemos dividir en:

OFICIAL.- Cuando el delito considerado como la conducta humana típica antijurídica y culpable es ejecutado por un servidor público, en su calidad de tal, y en uso o abuso de su autoridad.

ORDINARIA.- Los delitos comunes que cometan los servidores públicos están sujetas en el caso de que pertenezcan a altas esferas a sanción política de desafuero como requisito de procedibilidad de la acción penal y además a la penalización legal específicamente prevista. En éstos, se trata de que sea o no titular de una función de autoridad, aumentan penas..."(12).

(12)...Estrada Sameno José A.-Algunas referencias sobre Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de Empresas Parastatales y del Estado a la Ley del Régimen de Derecho Mexicano.-Revista de Investigaciones Jurídicas.-Escuela Libre de Derecho.-Año 7 No. 7.-1982.-México 1982.-pág.190-191.

Ciertos servidores públicos gozan del llamado "Fuero Constitucional", al que atinadamente ahora se le denomina:

Declaración de Procedencia a efecto de protegerlos contra posibles agresiones de las demás ramas del gobierno y evitar que sus actividades se vean dificultadas por la acción de otros Servidores Públicos.

Esta inmunidad de tipo procesal consiste en que:

"... los propios funcionarios de alta jerarquía que están provistos de este instrumento no podrán ser enjuiciados por delitos o faltas graves que cometan ya sean de carácter ordinario o con motivos de sus atribuciones oficiales sin que se cumplan determinados requisitos que suspendan la inmunidad"...(13).

Por los abusos realizados por ciertos servidores públicos en uso de esta inmunidad, hubiese sido conveniente limitarla en cuanto a su aplicación sobre delitos flagrantes cometidos por éstos.

Gozan de dicha inmunidad los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado, Jefes del

(13)...Fix Zamudio Héctor.-La Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado.-Las Responsabilidades de los Servidores Públicos.-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.-Serie G.-Estudios Doctrinales.-No. 88.-Ed. Manuel Porrúa, S.A.-México 1984.-pág.66.

Departamento del D.F., Procurador de la República y el de Justicia del Distrito Federal.

Para proceder contra estos Servidores Públicos es necesario suspender la inmunidad con la que cuentan por concepto de la declaración de procedencia, en virtud de la cual la Cámara de Diputados por mayoría absoluta deberá declarar si se procederá o no contra el inculpado.

El procedimiento para aplicar este tipo de Responsabilidad es Unicameral. Si la solución de la Cámara es negativa se suspende todo procedimiento anterior sin que la imputación por la comisión del delito continúe su curso en el momento en que el inculpado deje de ejercer sus funciones.

Por el contrario, si la solución es afirmativa y da lugar a la procedencia se le separará de su encargo en tanto se le sujeta al procedimiento penal; siendo este el efecto de la declaración de procedencia.

Si la sentencia es condenatoria y el delito fué cometido en el ejercicio de su encargo no hay lugar al indulto. Si es absolutoria se le reinstalará en su función.

Las sanciones contempladas en el Código Penal son las siguientes:

- Prisión de 3 días a 14 años.
- Multas de 30 a 500 veces el Salario Mínimo para el Distrito Federal.
- Destitución e inhabilitación en el Servicio Público de 3 días a 14 años.
- Decomiso en favor del Estado de los bienes cuyo origen no haya sido justificado.

En el Título X - De los Delitos cometidos por los Servidores Públicos - encontramos, los delitos meritorios de las penas anteriormente mencionadas:

- Ejercicio indebido de las facultades del Servidor Público.
- Abuso de Autoridad.
- Coalición.
- Concusión.
- Intimidación.
- Tráfico de influencias.
- Cohecho.
- Peculado.
- Enriquecimiento Ilícito.

Para individualizar la pena es necesario tomar en consideración el hecho de que el servidor público ocupe o no un cargo de confianza, antigüedad, antecedentes en el servicio público etc...

RESPONSABILIDAD CIVIL

El antepenúltimo párrafo del artículo 111 Constitucional establece: "En demandas del orden civil que se entablen en contra cualquiera servidor público no se requerirá Declaración de Procedencia".

El Código Civil en su artículo 1910, respecto a esta clase de responsabilidad establece lo siguiente:

"El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

De la misma manera se confirma la aplicación de dicho precepto en el artículo 1928, al tenor de lo siguiente:

"El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que le están encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado".

Lo anterior es la excepción a aquel principio de la Irresponsabilidad del Estado, lo cual viene a demostrar, que

sólo en caso excepcional y por virtud de una ley expresa puede el particular obtener una indemnización por parte del mismo.

"Este caso de excepción al principio de Irresponsabilidad del Estado establece que de acuerdo con las bases de nuestra legislación, el Estado no asume una obligación directa al indemnizar los daños causados por sus funcionarios, sino que previamente se deberá exigir el cumplimiento de esta a quienes lo realizaron. Es decir, se trata de responsabilidad subsidiaria del Estado"...(14).

Tal y como lo establece el Lic. Ramón Sánchez Medal ésta responsabilidad es una mera utopía:

"...ya que aquella responsabilidad es exactamente la de un fiador que goza de los beneficios de orden y excusión ya que para poder intentar hacerla efectiva, el particular afectado, necesitará haber logrado previamente sentencia condenatoria en contra del citado funcionario y después haber tratado en vano de obtener, a través de la ejecución de esa sentencia la satisfacción completa de dicha condena, lo cual hace necesario el transcurso de un largo tiempo antes de poder enderezar la respectiva acción subsidiaria contra el

(14)...Sánchez Medal, Ramón. La Responsabilidad Civil por los Actos Ilícitos de los Funcionarios Públicos.-Revista de Investigaciones Jurídicas.-Escuela Libre de Derecho.-Año 9 No 9.-México 1985.-pág. 373.

Estado "...(15).

La Responsabilidad Civil según Escriche es:

"La obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro cualquier pérdida o daño que se hubiera causado a un tercero."...(16)

Según Rafael de Pina la Responsabilidad Civil consiste en:

"La obligación que corresponde a una persona determinada de reparar el daño o perjuicio causado a otro, bien por ella misma, por el hecho de las cosas, o por actos de las personas por las que deba responder"...(17).

Para poder entender en que consiste esta clase de responsabilidad es necesario establecer que por hecho ilícito entendemos: "La conducta violatoria del deber jurídico de no causar daño a nadie."

Este hecho ilícito necesariamente tendrá que considerar la violación a un deber impuesto (responsabilidad extracontractual) o porque esa violación se cometió faltando

(15)...Idem pág. 377.

(16)...Escriche Joaquín.-Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.-Librería e Imprenta de Ch. Bouret.-México 1858.

(17)...De Pina Rafael.-Diccionario de Derecho.-Ed. Porrúa.-11a Edición.-México 1983.-pág. 281.

al cumplimiento de una obligación previamente contraída (responsabilidad contractual).

Cuando un determinado servidor público ejerce sus funciones y se le trata de exigir responsabilidad personal por la comisión de un acto ilícito, no se debe confundir si aquel acto u omisión que dió origen a la responsabilidad personal fue un error en su actuación o error de opinión como atinadamente le denominan los artículos 225 y 226 del Código Penal al tipificar ciertos delitos en la Administración de Justicia con la culpa del servidor público en esa actuación, ya que en el primer caso no puede afirmarse que se cometió un acto ilícito por el simple hecho de que a juicio de los órganos de control dicha actuación no se apejó a la Constitución o a la Ley.

No por lo anterior se le exime al servidor público de la culpa derivada de dicha actuación, es decir " con negligencia o ignorancia inexcusables" que alude el artículo 728 del Código de Procedimientos Civiles al regular el Recurso de Responsabilidad Civil.

Asímismo, cuando un servidor público ha faltado al deber que el Código Civil le impone de obrar de manera prudente y diligente en el ejercicio de sus funciones y ha causado daño a un particular con esa falta, la sanción será la indemnización a su cargo en favor de la víctima.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Por ser esta clase de responsabilidad el objeto primordial de nuestro estudio, nos limitamos a mencionarla para realizar posteriormente un análisis mas exhaustivo sobre la misma.

2.2. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El 28 de diciembre de 1982 fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reformó el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que se adiciona una nueva clase de responsabilidad: La Responsabilidad Administrativa.

A raíz de dicha reforma, el 31 de diciembre del mismo año salió publicada por el mismo medio "La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos"; reglamentaria del Título IV de la Constitución, con el propósito de reestructurar adecuadamente todo el esquema legal de responsabilidades (Político, Civil, Penal y Administrativa) de los servidores públicos.

La responsabilidad administrativa, contemplada en la fracción III del artículo 109 Constitucional procede por "aquellos actos u omisiones que afecten la

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión"...(18).

Las causas, sanciones, procedimientos y autoridades correspondientes serán determinadas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al mismo tiempo, se establecieron sanciones de carácter disciplinario por violaciones o infracciones a esos deberes o a esos valores que la propia Constitución establece; sanciones que van desde la suspensión, destitución e inhabilitación, hasta sanciones de carácter económico, que por propio mandato constitucional vendrán a quedar reguladas en la propia Ley Reglamentaria.

"El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente; al respecto debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para no permitir impunidades y simultáneamente no impidan la adecuada gestión administrativa."...(19).

(18)...Orozco Enríquez José de Jesús.-op.cit. pág 124

(19)...Idem.pág.124

Al introducirse la responsabilidad administrativa se estructura de manera más amplia la Responsabilidad de los Servidores Públicos, por estar orientada a acentuar el carácter de servicio a la sociedad que el servidor público debe observar en el desempeño de su cargo, empleo o comisión.

Dicho de otra manera, el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desarrolla una nueva materia en nuestro ámbito Constitucional, la Responsabilidad Oficial de los servidores públicos, la cual se proyecta tutelando el bienestar y el desarrollo nacional.

Como se puede observar claramente, las reformas van encaminadas a establecer básicamente los mecanismos jurídico-administrativos que fortalezcan el desempeño, legal, honesto, leal, imparcial y eficiente de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, cargos o comisiones y así como a establecer el principio igualitario de ser sujeto de Responsabilidad Política, Civil, Penal y Administrativa que resulten de las obligaciones comunes a todos éstos.

Con todo lo anterior, se busca limitar la actuación del servidor público, regulando todos y cada uno de los actos que el mismo realice en el ejercicio de sus funciones; siendo este último punto la condición sine qua non para la existencia de esta clase de responsabilidad.

La responsabilidad administrativa debe ser entendida como una obligación que nace por consecuencia del incumplimiento de un deber, en el sentido de que abarca todos los sujetos que tienen la calidad de servidores públicos independientemente de la naturaleza de sus cargos o de los órganos de la Administración Pública Federal de que sean titulares.

El Estado, tiene una serie de obligaciones derivadas de su propia naturaleza, fines y objetivos y por lo tanto el incumplimiento de éstos da lugar a la obligación de responder.

El objeto primordial de este tipo de responsabilidad es salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones.

Todo lo anterior con el fin de garantizar que todo servidor público deberá contribuir a superar la deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación al dejar impunes a quienes, subordinando el interés colectivo al individual, satisficían su bien particular, sacrificando el Bien Común de nuestra Sociedad.

Es necesario determinar en que consiste basicamente esta clase de Responsabilidad:

"Por contraposición a la responsabilidad civil y a la penal, es adjetiva de la administrativa, la responsabilidad que surgiendo de actos u omisiones imputables a... funcionarios de la Administración, viene declarada por ésta misma en cada caso sin intervención alguna de los Tribunales Ordinarios, como no sea para la efectividad de la sanción pecuniaria en que la responsabilidad se convierte.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos se exige mediante correcciones disciplinarias..."(20).

"La responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones pudiendo ser concomitante con la Responsabilidad Civil y Penal"...(21).

El servidor público tiene ciertas obligaciones que deberá cumplir, mismas que son inherentes al cargo que desempeña.

El incumplimiento en alguna de éstas da nacimiento a la responsabilidad del sujeto que incumplió; esta responsabilidad puede o no trascender fuera de la administración. Cuando esto no sucede, es decir si trasciende

(20)...Enciclopedia Jurídica Española.-Francisco Seix Editor.-Barcelona 1910.-Tomo 27.-Pág.413 y 414.

(21)...Fraga gabino.-Derecho Administrativo.-Ed. Porrúa.-México.-Pág. 141.

fuera de la administración y es considerada una falta disciplinaria, es cuando estaremos en presencia de la responsabilidad administrativa, sin que por este motivo además se pueda incurrir o en otro tipo de Responsabilidad.

Respecto a este punto, cabe aclarar que diversas conductas que puedan dar lugar a la responsabilidad administrativa, puedan al mismo tiempo constituir delitos tipificados en el Código Penal; existiendo el artículo 109 Constitucional, el cual en su fracción III dispone que los procedimientos para hacer valer las responsabilidades son autónomos, con la única limitación de que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Por lo tanto, el sistema de responsabilidad administrativa es totalmente independiente de cualquier otro tipo de responsabilidad.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que si bien es cierto que la nueva responsabilidad encierra cierta independencia, existe una gran vinculación con las demás, por ser en esta en la que encontramos la generalidad de los deberes que con su debida observancia se evitaría incurrir en alguna de las otras clases de responsabilidad.

En conclusión, la responsabilidad administrativa es la

que surge a consecuencia de una transgresión a ciertas obligaciones de los servidores públicos. Dicha transgresión traerá como consecuencia el régimen disciplinario que constituye el substrato de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos; que se hace efectiva a través del poder disciplinario como parte esencial de la potestad del Estado para sancionar a sus servidores.

2.3. CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO

A raíz de la reforma constitucional del 28 de diciembre de 1982 y con el fin de lograr el plan que se había propuesto el Lic. de la Madrid se sustituyó el concepto de Funcionario Público por el de Servidor Público.

Respecto a esta innovación, en la Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial se señaló:

"Es importante señalar la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el Título IV de la Constitución que actualmente habla de las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, cambiándose a Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comparta su empleo, cargo o comisión"...(22)..

(22)...De la Madrid Hurtado Miguel.-El Marco Legislativo para el cambio.-op.cit.-pág 17.

Por otro lado, la Cámara de Senadores, misma que fungió como Cámara de Origen señaló:

"...se reconoce la procedencia de sustituir el encabezado vigente de aquél Título IV denominado * De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, por el que se propone en la iniciativa con el epígrafe * De la Responsabilidad de los Servidores Públicos*. De esta manera se rescata un principio nunca abandonado por el conocimiento popular de la idea de servicio y entrega a la que ha de guiar en todo tiempo a los trabajadores de las entidades públicas... La sustitución del término *funcionario* por el de *servidor* resulta adecuada y permite englobar en una definición común el conjunto de personas que se desempeñan en la Administración Pública Federal y en la del Distrito Federal; así como a las que se le unen los otros poderes de la unión.

Se abandona, la designación de funcionarios y se adopta la de servidor, ya que no es la función la que ha de distinguir a quien cumple cometidos institucionales en el gobierno, sino precisamente el servicio a los demás. La función lleva aparejada la idea de distinción, prerrogativa y privilegio; mientras que el servicio constituye el elemento moral de la Solidaridad con que han de guiarse las conductas colectivas "... (23).

Como podemos observar la extensión es amplísima obedeciendo al propósito de aplicar un criterio igualitario y que no fué el que inspiró al Constituyente del '17.

Un análisis al artículo 108 Constitucional analizado en el Capítulo anterior ,nos permite formular un concepto de servidor público que comprenda tanto de modo general como particular, los supuestos constitucionales indicados, con lo que podríamos indicar que por servidor público entendemos : "Aquel sujeto que por disposición legal, por elección popular, nombramiento, designación o Contrato de Trabajo, participe en el ejercicio de alguna función Pública dentro de la Administración Pública Federal o dentro de los Poderes de la Unión".

Esta modalidad establecida para el ámbito federal, deberá adoptarse también por la Entidades Federativas, las cuales precisarán el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen algún empleo, cargo o comisión en los Estados o en los Municipios; para cuyo efecto las propias Entidades Federativas contarán con un año de plazo, en los términos del artículo 2o Transitorio del Decreto Constitucional respectivo, para modificar la legislación correspondiente.

De lo anterior podemos afirmar que resulta deseable que la mera denominación de servidor público contribuya a

desterrar la común prepotencia y negligencia con que se han conducido innumerables servidores públicos de cualquier nivel, y a crear conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismo 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... (24).

El Estado, al ser el medio para satisfacer las necesidades de la sociedad, deberá contar con órganos que tengan por contenido jurídico la realización de los fines esenciales de la organización y si éstos órganos actúan por conducto de los Titulares que los representan, estos últimos deberán realizar las funciones inherentes a los mismos, de conformidad con los lineamientos legales y bajo el mas estricto cuidado y honestidad para lograr la consecución de los medios necesarios para satisfacer las necesidades de nuestra sociedad.

Al ser el Servidor Público designado en función de su competencia, moralidad, capacidad y actividad, se busca desaparecer a ciertos de ellos que por incompetentes perjudican tanto a la Administración como a los particulares. Por lo tanto, si un trabajador encarga indebidamente su labor a una persona ajena al servicio, tal hecho constituirá una falta de probidad y honradez violándose así los deberes de la

(24)... Orozco Enríquez José de Jesús.-op, cit. pág 113

función pública...(25).

1) OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Antes de analizar con detalle las obligaciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el artículo 47 del mismo, es necesario determinar cuáles son las obligaciones genéricas de estos sujetos.

Como bien sabemos, la responsabilidad administrativa fué creada con el propósito de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones de los Servidores Públicos; por tal motivo éstas son las primeras obligaciones que se deben observar en el desempeño de la función pública.

Entendemos por legalidad, que la actuación de todo Servidor Público sea realizada conforme a Derecho, es decir, que todo acto deberá ser realizado sujetándose a las leyes y reglamentos respectivos; por Honradez la seriedad y ética en el cumplimiento de la función obligándolo a actuar objetivamente para que su función esté libre de consideraciones personales; por Lealtad entendemos la actitud que el servidor público debe tener frente a las Instituciones, principios y valores que sustentan a la Nación

(25)...Semanao Judicial Federal.-6a época.-Tomo 29.-pág.64.

por estar los intereses de está por encima de otros medios; con la imparcialidad se impone el juicio de la objetividad no debiéndose tener interés material alguno en cualquiera de los actos que éste realice, exigiéndose el completo desinterés de carácter patriótico y por último la eficiencia con la que se pretende que la labor del servidor público sea productiva y garantice el buen servicio; es decir, obtener el fin al menor costo posible mediante el ejercicio de la virtud administrativa de alcanzar los fines propuestos con el uso mas racional de los medios existentes.

En relación con el artículo 134 Constitucional en su primer párrafo, encontramos otra obligación de idoneidad en el gasto que consiste en la relación de adecuación que debe existir entre el empleo de los recursos económicos que se administren y los objetivos que se persiguen.

Sería imposible lograr una correcta administración si existe un ejercicio desordenado en el gasto, que alcance sólo ciertos fines en perjuicio de otros.

Existen otros deberes que deben observar los servidores públicos y estos son:

1.- LA CONTINUIDAD.- El servidor público está obligado a desempeñar sus labores durante el tiempo que fijen los horarios, reglamentos interiores de trabajo y disposiciones

administrativas.

2.- LA EXCLUSIVIDAD.- El servidor público debe desempeñar personalmente la función pública. No puede desempeñar otras actividades oficiales o privadas que las que expresamente le sean autorizadas.

3.- LA FIDELIDAD.- Este deber, llamado también Secreto Profesional implica guardar reserva de los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de sus labores administrativas...(26).

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos establece las obligaciones que deben cumplir los mismos, cuyo incumplimiento trae como consecuencia que se le pueda exigir responsabilidad Administrativa a aquel que atente contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en su cargo, empleo o comisión.

El citado artículo 47, consta de 23 fracciones de forma enunciativa y no limitativa, de modo que las autoridades encargadas de su aplicación se ven dotadas de amplias facultades discrecionales que se prestan a actos arbitrarios en contra de estos servidores públicos.

El encabezado del artículo 47 señala lo siguiente:

"Todo Servidor Público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra y sin perjuicio de los derechos laborales previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Esta última parte fué objetada por la Cámara de Diputados, ya que parecía indicar que sólo se salvaguardarían los derechos laborales de los miembros de las fuerzas armadas; dejando sin ningún medio de defensa a los Servidores Públicos que no pertenecían a la misma... (27).

Ahora, pasaremos al análisis de cada una de las fracciones del citado artículo 47:

FRACCION 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.

(27)...De la Madrid Hurtado Miguel, -op cit. pág. 205

De esta primera obligación se derivan 3 obligaciones mas:

a) La diligencia implica ejecutar una cosa con cuidado, mediante el uso de todos los medios para conseguir el fin propuesto. Por su parte, La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, contiene dos preceptos de similar contenido. Uno que impone el deber de desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes, a las leyes y reglamentos respectivos, (artículo 44 fracción 1) y otro que previene que el nombramiento aceptado obligue a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, al uso y a la buena fe, (artículo 18).

b) La segunda obligación consiste en los paros ilegales que pueden originar responsabilidad administrativa o configurar el delito de " coalición de los servidores públicos " contemplado en el artículo 216 del Código Penal.

c) La tercera parte establece la obligación de no realizar actos que impliquen el ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

FRACCION 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.

a) En cuanto a esta segunda fracción encontramos como primera obligación el integrar e instrumentar los programas en base a la Ley de Planeación y realizar todas las tareas fundamentándose en el Plan Nacional de Desarrollo.

b) La segunda obligación se refiere al cumplimiento de leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

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

a) No destinar los recursos a otros fines para evitar la corrupción que nos había venido caracterizando por mucho tiempo.

b) En lo concerniente al uso de la información reservada a la que el servidor público tiene acceso por la naturaleza de sus funciones, técnicamente debería haber estado ubicada en la fracción IV por ser esta la que se refiere a todo lo de la misma.

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

Cabe señalar que tanto la fracción III, al hablar de información reservada y la fracción IV al hablar de la misma, no precisan que entienden por ella.

El artículo 44 fracción IV de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala como obligación de los sujetos de la misma, guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento por motivo de su trabajo, así como el artículo 46 fracción V, inciso e) del mismo ordenamiento, señala como causal de terminación de los efectos del nombramiento del servidor público (trabajadores, en cuanto al ordenamiento mencionado) el revelar asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

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

Es necesario precisar el alcance de esta fracción, ya que éstas normas de conducta deben estar contenidas en los Reglamentos Internos y no dejarlos a la interpretación del superior jerárquico. Asimismo, la Ley Burocrática, establece que los trabajadores tienen obligación de observar buenas costumbres dentro del servicio (artículo 44 fracción II).

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

No existe un precepto que defina lo que se debe entender por desviación de autoridad, por lo tanto esto se puede prestar a muchos abusos como consecuencia de una interpretación errónea.

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

La Ley Burocrática, en su artículo 46, fracción V, inciso g), establece como causal para dejar sin efecto el nombramiento de un servidor, la desobediencia reiterada y sin justificación de las órdenes que reciba de sus superiores.

FRACCION VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presta 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.

Lo anterior, constituye un sistema de control que forma parte de un método para estar al tanto de las infracciones en que los servidores públicos puedan incurrir. Sin embargo, puede resultar ser un sistema de espionaje que podría traer como consecuencia cierta desconfianza dentro de las oficinas públicas. A pesar de lo anterior es una forma efectiva de control que está complementada por la fracción XX, misma que por razones de orden transcribiremos a continuación:

FRACCION XX.- Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo y en los términos de las normas que al efecto se expidan.

Ahora, seguiremos el orden que corresponde a las fracciones del artículo analizado:

FRACCION IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para

el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.

Al respecto, el Código Penal en su artículo 214, establece el delito de ejercicio indebido de funciones. En caso de violar este precepto el servidor público incurre en responsabilidad penal, siguiéndose, por tal motivo el procedimiento correspondiente.

FRACCION X .- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta días discontinuos en el plazo de 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.

En mi opinión debería limitarse un poco más este aspecto de la inasistencia al trabajo sin causa justificada por la trascendencia del trabajo del servidor público.

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

La razón de ser de esta fracción es evitar que el servidor público no realice su función con toda la diligencia

que se requiere, por ser físicamente imposible que cubra con las respectivas obligaciones que cada trabajo le exigirán.

Por su parte, el artículo 62 Constitucional prohíbe a los Diputados y Senadores el desempeño de otro empleo dentro de la Administración Pública Federal por la que reciba cierto ingreso.

Por otro lado, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, regulan el sistema de compatibilidades en el desempeño de más de un trabajo.

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

Por su parte el artículo 69 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación expedirá constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas por las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal. Aunque tal facultad no está conferida a una Dirección en específico, en la práctica se encarga de esto la Dirección General de Registro y

Situación Patrimonial.

FRACCION XIII.- Excusarse de intervenir de cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellas de las 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 forman o hayan formado parte.

Estos impedimentos se aplican a todo Servidor Público sin importar el cargo que ocupe dentro de la Administración. Sin embargo, por lo que toca a la obligación de excusarse de su intervención en asuntos relacionados con sociedades de las que el Servidor haya sido parte es muy amplio y se puede prestar a ciertas confusiones.

El 11 de febrero de 1983 fué publicado en el Diario Oficial el Acuerdo donde se establecen los criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en cuanto a los familiares de los sujetos regulados por el mismo ordenamiento.

FRACCION XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, tramitación o

resolución de los asuntos 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.

Esta fracción forma parte del sistema de control mencionado con anterioridad y por haber sido analizado en su momento no hago mas comentario sobre la presente fracción.

FRACCION XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión 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 encuentran directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Esta obligación, en mi opinión es una de las mas importantes ya que constituye el fin por el cual se creó el

nuevo régimen de responsabilidad administrativa, tratándose de evitar con esta el Cohecho, sancionado de manera directa en el Código Penal en el artículo 222.- El Servidor Público que por sí, o por interpósita persona 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. Este ordenamiento no señala el monto que les permita recibir por concepto de donativos.

Por cuanto a la materia que nos ocupa, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece dentro del Capítulo relativo al Registro Patrimonial, un artículo literalmente igual al anterior, con la salvedad de que fija como monto permitido para las donaciones 10 veces el salario mínimo del Distrito Federal. (artículo 88) .

Al mismo tiempo, el mismo ordenamiento establece en su artículo 89 la obligación de los servidores públicos en informar y poner a disposición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los donativos que excedan de la cantidad fijada por el artículo 88, mediante lo cual la autoridad anteriormente mencionada llevará un registro de dichos bienes.

Estos bienes que excedan de 10 veces el salario mínimo para el Distrito Federal y aquellos que estén prohibidos pasarán a ser parte de la propiedad de la Nación previo

registro de los mismos por la autoridad competente.

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

Esta fracción se creó con el propósito de evitar prestaciones adicionales por parte de los particulares para lograr un objetivo propuesto,desligando el verdadero significado de la función pública.

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

Por lo que respecta a esta fracción cabe distinguir que aunque existen estas restricciones,se señalan los criterios que deben seguirse en ciertos casos que se puedan presentar:

Estos casos son los siguientes:

a) Cuando el servidor público, antes de la vigencia de la actual Ley de Responsabilidades, hubiere intervenido directa o indirectamente en la designación o promoción de los familiares citados, dentro del área de su influencia, y dicha situación continuare indefinidamente.

En este punto aun cuando no exista impedimento legal por virtud del principio de la no retroactividad de las leyes, si se estaría contraviniendo en forma permanente al espíritu que se persigue con esta prohibición y,

b) Cuando al ingresar el servidor público ya se encontrare en el servicio público el familiar comprendido dentro de la restricción.

En este caso el impedimento solamente existe para efectos de que en todo lo relacionado con asuntos derivados del ejercicio público de la función familiar, el servidor de que se trate deberá excusarse de intervenir en cualquier forma respecto del mismo.

Siguiendo un criterio aplicable tanto al sector central como al paraestatal, las restricciones para que los servidores puedan designar o promover a sus familiares para ocupar cargos públicos en sus respectivas dependencias, deberá entenderse en los términos siguientes:

- Para el Secretario en todos los casos;
- Para los Subsecretarios en las áreas de su adscripción;
- Para el Oficial Mayor en todos los casos, por la naturaleza Administrativa de sus funciones y su estrecha vinculación con el personal;
- Y para los Directores Generales, Subdirectores Generales, Directores y Jefes de Departamento o sus equivalentes, sólo en las áreas vinculadas o adscritas.

FRACCION XVIII.-Presentar con oportunidad y veracidad la Declaración de Situación Patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Existen tres clases de Declaraciones, a saber:

INICIAL.-La presentan aquéllos Servidores Públicos que por primera vez ingresan a desempeñar una función dentro de la Administración Pública Federal. El plazo para presentarla es dentro de los 60 días naturales siguientes a la ocupación del cargo. Si no lo hace en ese plazo quedará sin efectos el nombramiento, previa declaración de la SECOGEF.

DE MODIFICACION O ANUAL.- La presentación de esta declaración obliga a los Servidores Públicos que ocupen el cargo de Jefe de Departamento hacia arriba, es decir los contenidos en el artículo 80 de la LFRSP ; y se debe presentar durante el mes de Mayo de cada año, asentando exclusivamente la modificación

que tuvo el patrimonio del Servidor Público desde que presentó la última declaración y el medio por el cual adquirió los bienes. Aquellos servidores públicos que hayan presentado declaración inicial dentro de los primeros tres meses del año por el que se deba presentar declaración anual quedarán exentos de esta obligación. Los servidores públicos cuyos ingresos sean mayores a 16 millones de pesos al año deberán anexar a esta copia de la Declaración del pago de Impuesto sobre la Renta. Lo anterior, con fundamento en una práctica realizada en la SECOGEF.

POR CONCLUSION.- La presentarán los servidores públicos que van a dejar de prestar sus servicios dentro de la Administración Pública de forma permanente porque si es exclusivamente por cambio de funciones o de area deberán presentar Declaración Inicial en el plazo mencionado con anterioridad. El plazo para presentar la Declaración por Conclusión será de 30 días naturales siguientes a la fecha de conclusión del encargo.

FRACCION XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Cabe mencionar respecto a la fracción anterior la necesidad que se presentó en cuanto al deber de obediencia que todo servidor público debe observar en cuanto a una orden

de esta Secretaría, aunque no por ello se libera al mismo de que cumpla debidamente las órdenes recibidas por la Dependencia o Entidad en la que ejerce su función pública.

FRACCION XXI.- Esta fracción fué adicionada al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial el 11 de enero de 1991; el cual a la letra señala:

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

Esta Institución como bien sabemos es la Comisión de Derechos Humanos que fue constituida en nuestro país con el propósito de proteger y hacer efectivos los derechos y prerrogativas fundamentales que todo ser humano tiene por el simple hecho de serlo.

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

Por lo que respecta a esta obligación, es necesario señalar que resulta como consecuencia de todas las anteriores

por tanto no es necesario establecerla como una obligación de carácter especial.

FRACCION XXIII.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Esto corrobora lo que señalamos al principio del análisis de este precepto en cuanto al carácter enunciativo y no limitativo de las obligaciones que deben observar los servidores públicos en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

De la simple lectura de este artículo, podemos observar claramente que trata de incluir todos aquellos actos u omisiones que pudiere incurrir algún servidor público, pero vemos como es que al juzgador se le ha dotado de amplísimas facultades para determinar si ha incurrido o no en responsabilidad. En opinión del Lic. Jose Luis Soberanes no dota al particular de ningún medio para combatir el abuso de los servidores.

Existe cierta confusión en disponer algunas conductas que conformen algún delito previsto en el Código Penal con alguna de las fracciones del mencionado artículo, por ejemplo el artículo 214 del Código Penal y la fracción IX del artículo comentado y la fracción XV con el delito de cohecho.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

Por su parte, Alvaro Bunster señala que la diferenciación de la responsabilidad administrativa con la penal, desaparece cuando los mismo supuestos estén tipificados como delitos en la legislación penal:

" El modo como puede la tarea interpretativa terminar de precisar el contenido del precepto...nos parece ,es el de entender que los dichos valores y deberes conforman una responsabilidad administrativa cuando no constituyen ellos la sustancia de un tipo de delito o,dicho de otro modo,sólo surge una responsabilidad penal por el desconocimiento o transgresión de esos valores si ellos han sido captados por la descripción hecha por la ley penal en sus propios tipos"...(28).

Por otro lado encontramos el artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, encontramos otra obligación aplicable para los sujetos del mismo ordenamiento. Este artículo, a la letra señala:

ARTICULO 50.- La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.

Por otro lado el artículo 59 del mismo ordenamiento establece la obligación de los empleados de las Contralorías Internas de abstenerse injustificadamente de sancionar a infractores o que al hacerlo no se ajusten a lo previsto en la ley.

Como pudimos observar, el artículo 47 de la LFRSP señala la obligaciones que los servidores públicos deben cumplir en el desempeño de sus funciones. Pero ante esto, es necesario determinar si con motivo del incumplimiento de alguna de esas obligaciones y por lo tanto el incurrir el responsabilidad administrativa se deroga o no el artículo 44 de la Ley Burocrática el cual establece las obligaciones de los trabajadores al servicio del estado. Dicho artículo señalo lo siguiente:

ARTICULO 44.-Son obligaciones de los trabajadores:

- I.- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiado, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.
- II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio.
- III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las Condiciones Generales de Trabajo.
- IV.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.
- V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.
- VI.- Asistir puntualmente a sus labores.
- VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo.
- VIII.- Asistir a los Institutos de Capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

A este respecto el Lic. Fauzi Hamdan señala lo siguiente:

" De la lectura del artículo 44 de la Ley Burocrática aparece claramente que todas las obligaciones de los servidores públicos enumeradas en el mismo, quedan incluidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; por lo que aplicando los principios generales del derecho de que la ley posterior deroga a la anterior; y que la ley especial igualmente deroga la ley general, aparece claramente que el artículo 44 de la Ley

Burocrática a quedado derogado por el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades"...(29).

Por otro lado, los servidores públicos, al ser considerados trabajadores de confianza quedan excluidos de la aplicación de la Ley Burocrática, siendo sujetos de la Ley de Responsabilidades, por lo que se les aplican todas las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento (procedimiento, aplicación de sanciones, recursos etc...) el cual será analizado posteriormente.

Pero en el artículo 108 constitucional, al considerarse también como sujetos de responsabilidad... a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza... se les otorga el carácter de trabajadores de base y serán regulados por la Ley Burocrática.

Pero existe la problemática de que este mismo trabajador de base es también un servidor publico y por tanto sujeto de la ley de responsabilidades; en cuyo caracter tiene la posibilidad de utilizar los medios de defensa previstos en la Ley Burocrática y una vez agotados con resolución insatisfactoria, utilizar los medios de defensa previstos en la Ley de Responsabilidades. Este punto será analizado con mayor profundidad en el Capítulo siguiente.

(29)...Hamden Amad Fouzi.-op.cit.pág 248.

ii) DERECHOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Dejamos hasta el final este punto de los Derechos de los servidores públicos ya que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos Reglamentaria del Título IV de la Constitución Política expresamente no existe ningún artículo en el que se prevean los derechos que tienen los mismos.

Respecto a lo anterior, existe en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, un Capítulo en el cual se establecen los Derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero éstos derechos son aplicables exclusivamente a los Trabajadores de base, eventuales etc...

Por lo cual, estos derechos no son aplicables a los Sujetos de la Ley de Responsabilidades, dejándolos en una grave estado de indefensión respecto a alguna arbitrariedad de la que puedan ser objeto.

Señalaremos algunos de los derechos que tienen éstos trabajadores y así nos daremos cuenta como no son aplicables a los servidores públicos.

Por ejemplo, los trabajadores a los que se refiere la Ley Burocrática tienen el derecho a constituir

Sindicatos, mismo derecho que no lo tienen los servidores públicos y ésto se deriva de la naturaleza de la función ya que éstos últimos son considerados trabajadores de confianza y la ley que se les aplica es la Ley de Responsabilidades.

Por otro lado, los servidores públicos no tienen un horario establecido, es necesario que acudan a realizar las funciones a cualquier hora y cualquier día de la semana si la situación lo amerita.

No tienen tampoco el derecho de la inamovilidad, y esto lo podemos observar en la práctica donde en muchas ocasiones se ha destituido a los servidores públicos sin haber existido alguna causa que lo ameritara.

Por lo tanto, podemos afirmar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no es aplicable a los servidores públicos que son sujetos de la Ley de Responsabilidades y podemos afirmar, por tanto que al no existir precepto en el ordenamiento mencionado anteriormente, los servidores públicos no cuentan con una serie de derechos que por su función pública deberían poseer, evitándose así tantas arbitrariedades en contra de éstos; es por eso que considero necesario analizar en su conjunto la LFRSP y así determinar cuáles son los derechos con que cuentan éstos servidores públicos.

En un primer momento, encontramos el artículo 123 Constitucional, Apartado B fracción XIV el cual establece lo siguiente:

ART. 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir sobre el trabajo, las cuales regirán:

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozará de los beneficios de seguridad social.

En un primer momento, podríamos decir que son los únicos 2 derechos de que gozan los servidores públicos, pero analizando un poco la Ley nos daremos cuenta que implícitamente gozan de mas derechos.

Encontramos ciertos derechos para el momento de imponer las sanciones ya que esto se llevará a cabo tomando en cuenta lo siguiente: (de conformidad con el artículo 54 de la LFRSP).

ART. 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

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

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

V.- La antigüedad del servicio;

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

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

Otro derecho que se podría desprender de la lectura de la Ley es que se le podrá eximir de la aplicación de la sanción correspondiente por una sola vez, al servidor público cuando los hechos no sean graves, no constituyan delitos: lo ameriten los antecedentes y circunstancias del mismo o el daño causado no exceda de 100 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. (artículo 63)

A su vez gozan del Derecho de Audiencia, en el cual podrán presentar pruebas y formular alegatos; por sí o por medio de un defensor. (artículo 64).

El artículo 70 de la propia ley, otorga el derecho de opción entre interponer recurso de revocación o impugnar directamente ante en Tribunal Fiscal de la Federación contra las resoluciones dictadas por la Secretaría tratándose de sanciones económicas cuyo monto exceda de 100 veces el salario mínimo.

En caso de que no exceda dicha cantidad, y la resolución haya sido dictada por el superior jerárquico, podrán interponer recurso de revocación, y posteriormente impugnarlo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. En la práctica se puede interponer directamente Demanda de Nulidad sin necesidad de haber agotado previamente Recurso de Revocación.

Por último, tienen el derecho a una reducción de las 2/3 partes de la sanción aplicable, si esta es de naturaleza económica, cuando el servidor público, presunto responsable, confiese el haber incurrido en alguna de las causales que dan lugar a la responsabilidad administrativa; y en lo que respecta a la indemnización, ésta deberá ser suficiente para cubrir Daños y Perjuicios causados y deberá restituir el bien o producto que se hubiere percibido con motivo de la infracción. (artículo 76 de la Ley Federal de Responsabilidades).

CAPITULO TERCERO. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

3.1. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El 28 de diciembre de 1982, salió publicado en el Diario Oficial de la Federación un Decreto que reformó el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A raíz de dicha reforma, el 31 de diciembre del mismo año, se publicó por el mismo medio la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución la cual abrogó la anterior Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 4 de enero de 1980.

Es necesario antes de analizar la Responsabilidad Administrativa en concreto, hacer una breve alusión a la estructura de la Ley en su totalidad para poder entender en su contexto general cuál es el régimen de responsabilidades en nuestro sistema mexicano.

La Ley consta de 4 títulos; los cuales se subdividen en Capítulos:

El Título Primero.-Consta de un Capítulo único denominado Disposiciones Generales; en el cual se establece el objeto de la misma, sujetos a los que se les aplica, las autoridades competentes para su aplicación y el principio general en el sentido de que las sanciones y los procedimientos para la aplicación de las mismas serán autónomos según su naturaleza y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

El Título Segundo.-Se refiere al Procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia, el cual consta de 4 capítulos:

El Capítulo Primero trata de los Sujetos, Causas de procedencia de Juicio Político y Sanciones.

El Capítulo Segundo trata sobre el Procedimiento del Juicio Político.

El Capítulo Tercero sobre el Procedimiento para la Declaración de Procedencia.

El Capítulo Cuarto señala las disposiciones comunes para los Capítulos II y III de este Título Segundo ya mencionados.

Título Tercero.- Se refiere básicamente a la Responsabilidad Administrativa. Dicho Título consta de dos

Capítulos que, a reserva de ser analizados con posterioridad, se denominan:

Capítulo Primero.- Sujetos y Obligaciones del Servidor Público.

Capítulo Segundo.- Sanciones Administrativas y Procedimiento para aplicarlas.

Por último el Título Cuarto consta de un sólo Capítulo referente al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

3.2. SUJETOS

El artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que incurrir en responsabilidad administrativa, los servidores públicos contemplados en el artículo 2o del mismo ordenamiento, el cual nos remite a su vez, a los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional, de donde resultan ser sujetos de responsabilidad administrativa, los siguientes:

- Los representantes de elección popular.
- Los miembros de los poderes Judicial Federal y del Distrito Federal.
- Los funcionarios y empleados y,
- en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración

Pública Federal o en la del Distrito Federal.

De acuerdo al párrafo tercero serán responsables por violación a la Constitución y Leyes Federales y por uso indebido de fondos y recursos federales:

- Los Gobernadores de los Estados.
- Los Diputados a las Legislaturas Locales.
- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

Antes de pasar a analizar este artículo cabe señalar que por lo que toca al Presidente de la República, a los Gobernadores, Diputados y Magistrados de los Tribunales Superiores de los Estados no se les puede considerar sujetos de responsabilidad administrativa, sino mas bien de responsabilidad política o penal.

En cuanto al Presidente de la República, sólo podrá ser acusado por traición a la patria o delitos graves del orden común, durante el tiempo de su encargo, pero no es sujeto de responsabilidad administrativa aún cuando sea un servidor público. (artículo 108 Constitucional).

La finalidad de esta disposición es evitar que el titular del Ejecutivo sea molestado en el ejercicio de sus funciones por alguna denuncia penal que se pudiera interponer

en su contra,perjudicando así a la Nación. Pero al no señalar este artículo 108 qué es lo que entiende por Delitos Graves del Orden Común,se deja al arbitrio de la autoridad judicial si el delito por el que se denuncia es considerado grave o no.

Esta limitación desaparece en el momento en que el Presidente de la República cese en el ejercicio de sus funciones,ya que será entonces cuando se le podrá denunciar por cualquier delito que haya cometido durante el ejercicio de la misma;es decir, goza de cierta inmunidad temporal pues,una vez que concluya su encargo queda sujeto a los Tribunales Ordinarios.

Por lo que toca a los Gobernadores de los Estados,Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales,existe un artículo dentro de la Constitución (artículo 110) en el cual se les excluye de ser sujetos de responsabilidad administrativa considerándolos sujetos de responsabilidad política.

Este artículo establece que éstos sólo podrán ser sujetos de Juicio Político por violaciones graves a la Constitución y a las Leyes Federales que de ella emanen,así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por su parte,el Lic. Fauzi Hamdan señala que los

Servidores Públicos mencionados en los artículo 110 y 111 Constitucionales quedan excluidos del régimen de responsabilidad administrativa por estar por estar sujetos a un regimen especial (juicio político y declaración de procedencia).

A este respecto,actualmente no se ha establecido si el Secretario de la Contraloría General de la Federación puede o no exigir responsabilidad administrativa a las personas de su misma jerarquía o a otros de mas alta,por estar sometidos a un régimen especial.

De lo anterior se desprende que no todos los servidores públicos señalados en los artículo 110 y 111 son sujetos de responsabilidad administrativa;pero tratándose de los Magistrados de Circuito,Jueces de Distrito,Jueces del Fuero Común del Distrito Federal,dependerá de lo que establezcan la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal,respectivamente.

En lo relativo a los Secretarios de Estado,Procurador General de la República,Procurador General del Justicia del Distrito Federal y los Jefes de Departamentos Administrativos,nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República,con fundamento en la fracción 11 del artículo 89 Constitucional,sí son sujetos de

responsabilidad administrativa ya que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 64 fracción IV referente a la suspensión temporal, considera que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación puede determinar dicha suspensión, si a su juicio, conviene para la conducción o continuación de las investigaciones; requiriéndose para tal efecto la autorización del Presidente de la República si es que el nombramiento de dicho servidor público le incumbe.

Por lo anterior, considero que estos servidores públicos si son sujetos de responsabilidad administrativa.

Como podemos observar, el artículo 46 de la LFRSP tiene un alcance muy extenso con una completa falta de técnica jurídica ya que hace dos remisiones en lugar de señalar en sí mismo cuáles son los sujetos a los que se les aplica la Ley de Responsabilidades.

El Lic. Fauzi Hamdan señala lo siguiente, opinión a la cual me adhiero:

"...se deberían incluir como sujetos de esta responsabilidad, los servidores públicos para los que la Ley no tenga previsto ningún procedimiento especial, ya sea el Juicio Político, o el procedimiento de Declaración de

Procedencia y los demás funcionarios y empleados que desempeñen un empleo,cargo o comisión de cualquier naturaleza;y añadiendo que si ni por la comisión de un delito se separa a un servidor público de alta jerarquía de su encargo,mucho menos por la realización de un acto o comisión que entrañen responsabilidad administrativa..."(30).

Por lo que se refiere al artículo 108 Constitucional y el artículo 2o de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,se consideran servidores públicos " toda persona que desempeñe un empleo,cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Federal o en la del Distrito Federal,surgiendo así el problema de determinar si quedarían incluidos o no particulares que colaboren con los órganos estatales.

A este respecto,el Lic. Fauzi Hamdan Amad señala:

"...Si dentro de tal concepto pueden quedar incluidos los particulares que forman parte de comisiones,comités,asociaciones o juntas,cuyas funciones sean primordialmente de colaborar y participar coadyuvando con los órganos estatales propiamente dichos,en sus funciones...

Así,por ejemplo,las Juntas de Vecinos,Asociaciones de Residentes,inclusive el Consejo Consultivo del Distrito

(30)...Idem.-pág. 247.

Federal, o las diversas comisiones...tal clase de Comisiones normalmente realizan funciones de consultoría y asesoría a los órganos de decisión; más como está redactada la disposición constitucional, tal parece que tales sujetos quedan incluidos en la ley...

...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, y por ende sujetos a la presente LEY, sin importar que reciban o no remuneración por el desempeño de sus cargos"... (31).

Ante esta falta de interpretación legislativa, correrá a cargo de las autoridades judiciales determinar los alcances de este título y establecer los criterios apropiados para determinar a quiénes se les considerará servidores públicos de la federación o del Distrito Federal.

Por otro lado, el artículo 2o de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, incluye como sujetos de responsabilidad a " todos aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

A este punto, es necesario hacer los siguientes comentarios:

En primer término se incluyen sujetos que no están contemplados en el artículo 108 Constitucional, ya que éste último sólo considera sujetos de responsabilidad por manejar o aplicar recursos económicos federales a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y éstos en principio no son sujetos de responsabilidad administrativa.

Pero existe la interrogante a la afirmación anterior, ya que por ejemplo, el caso de un Diputado de una Legislatura Local no se le considera en principio sujeto de responsabilidad administrativa, pero está obligado a cumplir una obligación cuyo incumplimiento trae consigo, automáticamente el haber incurrido en responsabilidad administrativa.

Tal obligación es la de presentar Declaración de Modificación Patrimonial que todo servidor público deberá presentar ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación el mes de mayo de cada año, y en caso de que no lo hiciera incurrirá en responsabilidad administrativa, haciéndose acreedor a las sanciones correspondientes.

A este respecto, el Lic. Jose Luis Soberanes señala:

"...esta disposición, además de mencionar sujetos no incluidos por la Ley Suprema, puede resultar peligrosa, ya que supuestamente se pueden reclamar a particulares responsabilidades que son propias de funcionarios y empleados públicos; mas aún que existen responsabilidades civiles y penales en las que puedan incurrir dichos particulares..."(32).

Por otro lado, el artículo 46 de la LFRSP se refiere exclusivamente a los servidores públicos, lo que interpretando a contrario sensu, no se les podrá exigir responsabilidad administrativa a aquellos particulares que aún cuando manejen o apliquen recursos económicos federales, no sean servidores públicos.

En segundo término, es necesario determinar el alcance de la expresión "recursos económicos federales":

"...si entendemos por tales, incluso, todos los bienes muebles e inmuebles del Estado, pudiera considerarse excesivo ya que quedarían sujetos a la ley todos los particulares que

(32)...Soberanes Fernandez, Jose Luis. -La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.-
Las Responsabilidades de los Servidores Públicos.-Editorial Manuel Porrúa.-México 1984.-pág. 132.

por cualquier título legal detenten algún bien estatal; incluso quienes tengan a su cargo los templos públicos destinados a algún culto religioso, según la fracción II del artículo 27 Constitucional... Si por otra parte, se limitara a los recursos en numerario, pareciera que seguiría resultando excesivo pues abarcaría, por ejemplo a los particulares retenedores de algún impuesto... Esto último resulta inconveniente por lo que será necesario que, en su oportunidad, los Tribunales Federales precisen la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición..."(33).

Por el contrario, el Lic. Fauzi Hamdan considera que este concepto se debería restringir a los recursos en numerario señalando lo siguiente:

"...Si entendemos por recursos económicos todo bien, sea en numerario o en especie, que forme parte del patrimonio del Estado y cuyo uso, aprovechamiento, custodia o destino se le encomienda a una persona, quedarían sujetos a la ley los concesionarios, arrendatarios y permisionarios de los bienes del dominio público o privado de la Federación y, en general, cualquier particular que detente cualquier bien estatal por cualquier título legal. Esta interpretación, amplia y extensiva, me parece inadecuada e incorrecta pues el concepto "recursos económicos federales"

(33)... Orozco Henríquez José de Jesús.- Régimen Constitucional....-op.cit.-pág 114.

debe limitarse, en su connotación jurídica, a los recursos en numerario que conforme a las leyes aplicables o en los términos de los convenios de coordinación con las entidades federativas, se faculte a órganos distintos de las que originalmente compete tal función. El manejo a aplicación de dichos recursos, mas no debe extenderse el concepto para incluir dentro de los recursos económicos a los bienes en especie, tales como muebles o inmuebles, que particulares pudieran tener en custodia, administración o explotación, por un título otorgado por los órganos estatales..."(34).

En lo particular me adhiero a esta opinión ya que es un tanto ilógico considerar sujetos de responsabilidad a quienes de una o de otra forma colaboran con el Estado en ciertas actividades, y que no tienen el carácter de servidores públicos atendiendo al concepto que analizamos en el Capítulo anterior.

3.3. OBJETO

El objeto de la responsabilidad administrativa, materia de nuestro estudio, consiste en salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que los servidores públicos deben observar en el desempeño de las funciones, cargos y comisiones públicas.

(34)...Hamdan Amed Fauzi.-Notes sobre.....op cit. pág 247.

La introducción de este nuevo tipo de responsabilidad se hace con el propósito de avanzar en el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos y garantizar que los empleos, cargos y comisiones de los mismos subordinen el interés particular sobre los intereses colectivos.

Como podemos observar, esta responsabilidad tiene como objeto principal regular los actos y omisiones de los servidores públicos por cuanto afectan la actividad estatal. Estableciendo así ciertas normas que limiten la actividad de éstos y estableciendo las sanciones que se aplicarán a aquellos servidores públicos que infringiendo la ley no cumplan con las obligaciones inherentes a su cargo.

A mi punto de vista, la responsabilidad administrativa es la base de la anteriores, por el carácter disciplinario que tienen sus disposiciones; ya que los principios que abarca son los necesarios para evitar se interpongan los intereses particulares sobre los colectivos, y por consiguiente se logre una mayor eficiencia en el desempeño de la función pública.

3.4. INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS O CAUSAS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Antes de analizar este tema, es necesario señalar que los conceptos infracciones administrativas o causas de responsabilidad administrativa son sinónimos, ya que ambos son

utilizados para determinar cuando un servidor público ha incumplido en las obligaciones inherentes a su cargo, empleo o comisión y como consecuencia de dicho incumplimiento ha incurrido en responsabilidad administrativa y se ha hecho, por tanto, acreedor a las sanciones correspondientes.

Las causas por las que se puede exigir esta clase de responsabilidad a un servidor público por actos u omisiones que atenten contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, las encontramos en el artículo 47 de la LFRSP; pero éstas, se encuentran redactadas en forma positiva y están bajo la denominación " obligaciones de los servidores públicos ".

A este respecto coincidimos con la opinión del Lic. José Luis Soberanes al señalar que:

"...ahora bien todas las normas de derecho público establecen de una u de otra forma obligaciones a los funcionarios y empleados públicos, obligaciones que tienden a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad etc...por lo cual habrá que precisar que en un artículo de esta ley no se puedan comprender dichas obligaciones, por lo que se debería haber calificado simplemente como " causas de responsabilidad administrativa..."(35).

(35)...Soberanes Fernández José Luis.-La Responsabilidad Administrativa.-op.cit.pág 133.

En la forma en que están redactadas las 23 fracciones del artículo 47 de la LFRSP son consideradas como obligaciones de los servidores públicos por establecer cuáles son las conductas que éste debe observar en el desempeño de sus funciones; pero si las vemos desde el punto de vista negativo, serán consideradas como las causas que darán origen a la responsabilidad administrativa, para este efecto el Lic. José Luis Soberanes Fernández concreta estas causas o infracciones en las siguientes:

- 1.- Falta de diligencia.
- 2.- Ilegalidad al formular y ejecutar planes, presupuestos y programas.
- 3.- Desvío de recursos, facultades e información.
- 4.- Descuido de documentos e información.
- 5.- Mala conducta y faltas de respeto con el público.
- 6.- Agravios o abusos con los inferiores.
- 7.- Falta de respeto o insubordinación a un superior.
- 8.- El no informar al superior el cumplimiento de obligaciones y de dudas que tuviere sobre la procedencia de las órdenes que recibe.
- 9.- Ejercer funciones que no le correspondan.
- 10.- Autorizar a un inferior a faltar más de 5 días seguidos o 30 discontinuos 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 General de la Federación.
- 20.- No informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos.
- 21.- No informar a la Comisión de Derechos Humanos los datos e información que les sean solicitados.
- 22.- Incumplir cualquier disposición jurídica.
- 23.- Las demás que impongan las leyes.

Por otro lado, existen dos causales más y son las contenidas en los artículos 50 y 59 de la LFRSP. La primera, cuando el servidor público obstaculize la formulación de alguna queja por parte de un ciudadano.

La segunda, es para los servidores públicos de las Contralorías Internas que dejen de sancionar a los infractores o no lo hagan conforme a la ley.

3.5. SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Cuando un servidor público no cumple con las obligaciones propias de su encargo comete una infracción que como bien dijimos, le hacen incurrir en responsabilidad administrativa y por consecuencia se hace acreedor a las sanciones que para tal efecto señala la LFRSP.

Por su parte el artículo 113 Constitucional señala que se podrán aplicar a todo servidor público que incurra en responsabilidad administrativas, las siguientes sanciones:

- Suspensión.
- Destitución.
- Inhabilitación.
- Sanción económica (multa), además de las que señalen las leyes.

A su vez, el artículo 53 de la LFRSP señala las siguientes sanciones:

- 1.- Apercibimiento privado o público.
- 2.- Amonestación privada o pública.
- 3.- Suspensión.
- 4.- Destitución del puesto.
- 5.- Sanción económica (multa).
- 6.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o

comisiones en el servicio público.

Ahora pasaremos a analizar qué entendemos por cada una de ellas para así determinar las reglas que se deben observar para su aplicación.

APERCEBIMIENTO

" Apercebir, prevenir o disponer, ... amonestar, advertir, hacer saber a una persona citada, ... o requerida, las consecuencias que se seguirán en contra de determinados actos u omisiones suyas "... (36).

Es una corrección disciplinaria a través de la cual, la autoridad administrativa advierte al servidor público que haga o deje de hacer determinada cosa, en el concepto, de que si no obedece, la sanción será mayor.

AMONESTACION

" Hacer presente alguna cosa para que se considere, procure o evite. Prevenir por vía disciplinaria..." (37).

Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto

(36)... Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia... Tomo I.-Ed. Espasa-Calpe, S.A. 20a edición.-Madrid España.-1974.-pág. 109.

(37)... Idem.pág. 85.

mantener el orden, la disciplina y buen funcionamiento en el servicio público. Consiste en una medida por la cual se pretende encauzar al servidor público y así, de esta forma, realice correctamente las funciones inherentes a su cargo.

Estos dos tipos de sanciones, pueden ser públicas o privadas.

Privada.- El apercibimiento o amonestación que realiza la autoridad verbalmente por no considerarse de mucha importancia la infracción cometida.

Pública.- Cuando la autoridad, considera la infracción de tal importancia que es necesario integrarla en el expediente del servidor público, quedando así inscrita en el registro del servidor público. Este registro lo encontramos contemplado en el artículo 68 que a la letra dice:

" Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las Dependencias durante el procedimiento a que se refiere este capítulo constarán por escrito y se asentarán en el registro respectivo que comprenda las sanciones impuestas entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación".

SUSPENSION

" Acción y efecto de suspender o suspenderse, censura o corrección... que en todo o en parte priva de uso, oficio, beneficio o empleo o de sus goces o

emolumentos"...(38).

Es la sanción que prohíbe a un servidor público realizar sus funciones por un tiempo determinado.

DESTITUCION

" Impedimento temporal de ejercer el empleo que antes de la suspensión se ejercía"... Privar a uno de una cosa, separar a uno de su encargo como corrección o castigo..."(39).

Es la sanción administrativa por la que se le separa a un servidor público de su encargo, empleo o comisión por habersele encontrado culpable en los términos de ley.

Es la separación del cargo o empleo, impuesto como sanción al titular mismo por autoridad competente con fundamento legal y mediante procedimiento preestablecido"...(40).

SANCION ECONOMICA

Es una pena pecuniaria, que consiste en la obligación de pagar al Estado una suma de dinero, la cual se impone por

(38)...Idem.-Yaco II.-pág. 1279.

(39)...Idem.-pág. 487.

(40)...De Pina Rafael.-Diccionario de...-op.cit.-pág 234.

cualquier contravención legal.

El nuevo sistema de responsabilidad administrativa, apoya su efectividad en bases sólidas al evitar obligaciones declarativas en el servicio público, cuyo cumplimiento no es posible exigir coactivamente, ni desalentar su incumplimiento; cuando éste último, no tiene como consecuencia la imposición de una sanción. Así se pretende establecer una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas.

INHABILITACION

Es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público decretada por autoridad competente; la que será de 6 meses a 3 años si el monto del acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, no excede de 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de 3 a 10 años si excede de dicho límite.

Ahora, pasaremos a analizar cuál es el procedimiento para aplicar estas sanciones, cuando el servidor público se ha hecho acreedor a ellas por haber incurrido en responsabilidad administrativa.

3.6. PROCEDIMIENTO PARA APLICAR LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Antes de analizar cuál es el procedimiento para aplicar las sanciones administrativas, es necesario señalar que el artículo 54 de la LFRSP establece los elementos generales que debe tomar en cuenta la autoridad sancionadora para aplicar las mismas. Estos elementos son:

ART. 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socio-económicas del servidor público;

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

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

V.- La antigüedad del servicio;

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

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

Considero que este artículo está mal redactado, porque en principio, no señala si dichos elementos serán tomados para atenuar o agravar la situación del servidor público, aunque por otro lado, es importante en sí mismo porque no deja al

arbitrio de la autoridad sancionadora la aplicación de las sanciones correspondientes.

Ahora, pasaremos a analizar cuál es el procedimiento para aplicar las sanciones administrativas.

El último párrafo del artículo 53 de la Ley de Responsabilidades establece que cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de una conducta que implique un lucro o cause daños y perjuicios a un tercero, será de seis meses a 3 años, si el monto de dichos daños y perjuicios o el lucro obtenido no excede de 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de 3 a 10 años si excede de dicho importe.

Por su parte, el artículo 55 de la Ley, hace referencia a las sanciones económicas por " beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados " por incumplimiento de alguna de las obligaciones contenidas en el artículo 47 de la misma.

Dicha sanción será de dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, ya que fueron determinados en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago; y el procedimiento para determinar la cantidad que el servidor públicos debe pagar es el siguiente:

- a) La cantidad líquida que se fije como sanción, se dividirá entre el salario mínimo mensual vigente en el D.F. el día de su imposición y;
- b) Este cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el D.F. al día de pago de la sanción.

Son dos salarios los que se toman en cuenta, por ser normalmente dos fechas distintas. Un salario es el vigente al momento que imponen la sanción y otro al día de pago de la misma.

La Ley entiende por Salario Mínimo Mensual, el equivalente a 30 veces el Salario Mínimo Diario vigente en el Distrito Federal.

Como podemos observar, no existe discrecionalidad al determinar el monto de la sanción económica y por tanto, no se observan los principios de artículo 54, ya que si un servidor público se ha hecho merecedor a una sanción económica, de antemano ya se sabe la base para determinarla.

Existe un punto que considero interesante por cuanto a la base para determinar el pago de la sanción económica referida al monto al que ascienda el beneficio o " lucro indebido " obtenido.

Por cuanto a la expresión lucro obtenido, encontramos la

fracción XVI del artículo 47, que establece la obligación de que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función; para él o para las personas a que se refiere la fracción XIII.

Por lo tanto, cualquier beneficio adicional al señalado en la fracción XVI del artículo 47, será considerado lucro indebido, mientras se den alguna de las situaciones siguientes:

- a) Que el servidor público obtenga un beneficio adicional de un particular con motivo del ejercicio de su empleo, cargo o comisión.
- b) Que el servidor público disponga para sí o para las personas a que se refiere la fracción XIII de recursos económicos cuyo origen sean fondos públicos o bienes pertenecientes a la Administración Pública.

En síntesis, Lucro Indebido de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es cualquier beneficio adicional de los contemplados en las fracciones XIII, XV, XVI del artículo 47 del propio ordenamiento, siempre y cuando favorezca a los servidores públicos y que no justifique en base a la legal contraprestación que el Estado les otorga por sus servicios, de tal suerte que la mera

distracción de bienes o recursos del Gobierno Federal que realicen los servidores públicos para uso propio o de sus allegados, es suficiente para considerarlo Lucro Indebido, entendiéndose por distracción la contravención de dichos bienes o recursos... (41).

Reciben el mismo tratamiento, los servidores públicos que acepten de un particular algún beneficio por motivo de su empleo, cargo o comisión; pero aunque en éstos casos no exista daño o perjuicio causado en el patrimonio de la Administración Pública, se configura de todos modos la obtención del beneficio del lucro obtenido; independientemente de que puedan tener o no derecho a la reducción contemplada en el artículo 76 que será analizada con posterioridad.

Por cuanto a las autoridades que intervienen en la aplicación de las sanciones que analizamos anteriormente, el artículo 56 establece las reglas que se deberán observar para la aplicación de alguna de ellas, al establecer que:

(41)...Cardoso José Carlos.-Los órganos internos de control en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.-Editorial INAP.-México 1984.-pág. 129.

- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicadas por el superior jerárquico; entendiéndose por éste el Titular de la Dependencia, y en el caso de las Entidades, al Coordinador del Sector correspondiente, aplicándola a través de la Contraloría Interna de su Dependencia (artículo 48).

La suspensión del empleo, cargo o comisión y la destitución de los servidores públicos de confianza, por un período igual al del párrafo que antecede, la aplicará de igual modo el superior jerárquico.

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

A este respecto, el Lic. Fauzi Hamdan Amad señala lo siguiente:

" La destitución de un servidor público se promoverá por el superior jerárquico ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, si son servidores públicos cuya relación laboral se regula por el Apartado B del artículo 123 Constitucional; si esa relación se regula por el Apartado

A del mismo artículo, se demandará ante la Junta de Conciliación y Arbitraje... quedando derogado en esta materia lo señalado por la Ley Federal del Trabajo, ya que tratándose de Entidades Públicas cuya relación de trabajo con sus servidores se rige por el Apartado A, la destitución no puede tener lugar por un acto unilateral del Titular de dicho Organismo Descentralizado o Empresa de Participación Estatal Mayoritaria, sino que tendrá que demandarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje..."(42).

Respecto a las sanciones de suspensión y destitución, la fracción IV del mismo artículo complementa lo anterior al establecer que si el superior jerárquico no promueve los procedimientos respectivos será la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la que demande la destitución o proceda a la suspensión del servidor público; en cuyo caso, la Secretaría será quien desahogue el procedimiento y exhiba las constancias respectivas al superior jerárquico.

En el caso de que proceda la inhabilitación como sanción a un servidor público, para desempeñar un empleo, cargo o comisión será aplicable por resolución jurisdiccional que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables.

(42)...Hendon Amed Fauzi. -Notes sobre...-op.cit.pág 250.

A este respecto el Lic. Fauzi Hamdan señala lo siguiente:

" Esta pena se reserva a un órgano jurisdiccional que no está precisado en la Ley Federal de Responsabilidades; sino que se deja al arbitrio de la legislación Penal...De acuerdo con la ley aplicable, compete al Juez Penal sea Federal o del D.F., decidir sobre el particular siguiendo el procedimiento previsto por el Código de Procedimientos Penales correspondiente...."(43).

Considero que lo anterior es aplicable cuando el servidor público ha cometido un delito y por consecuencia ha incurrido en responsabilidad penal y no en responsabilidad administrativa ya que ésta última nace por consecuencia de una falta disciplinaria cometida por el servidor público.

El Lic. José Luis Soberanes Fernández señala lo siguiente:

"...aunque la inhabilitación sea una sanción de naturaleza penal es correcto que se contemple en la LFRSP ya que se trata de una norma reglamentaria a un precepto Constitucional, que debe precisar las directrices trazadas por nuestra Ley Suprema; sobre todo debe ser tomada en cuenta

(43)...idem.-op cit. pág 251.

por las legislaturas locales. Pues bien dicha pena debe tener estos límites: si el monto del lucro, daño o perjuicios causados no exceden del equivalente a tres mil días de salario mínimo en el D.F., el tiempo de inhabilitación será de 6 meses a 3 años pues si rebasa dicho monto la pena podrá ir de 3 a 10 años de inhabilitación..."(44).

La Secretaría aplicará las sanciones que correspondan cuando los Contralores Internos de las Dependencias infrinjan alguna obligación de los mencionados en el artículo 47 e incurran, por consecuencia en responsabilidad administrativa.

Por otro lado, el artículo 61 establece que en el caso de que el Contralor Interno de una Dependencia o el Coordinador de Sector de las Entidades, tengan conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal darán vista a ellos a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a la autoridad competente para conocer el ilícito. Establece las competencias de las Contralorías Internas para hacer del conocimiento del Ministerio Público los ilícitos que constituyan responsabilidad penal.

Si la presunta responsabilidad es por consecuencia de una investigación o auditoría practicada por la SECOGEF, ella misma informará a la Contraloría Interna de la Dependencia que corresponda, o a la cabeza de sector tratándose de las

(44)...Soberanes Fernández José Luis.-op.cit.-pág.136.

entidades para que proceda a investigar ella misma y a imponer las sanciones que en su caso procedan.

Si la aplicación de la sanción corresponde a la Secretaría se avocará y se llevará a cabo el procedimiento disciplinario correspondiente e informando a la Contraloría Interna de la Dependencia y a la cabeza de sector para que coadyuven en el mismo.

Por último en el artículo 63 se señala la excepción por cuanto a la aplicación de la sanción por permitir a las Contralorías Internas y la Secretaría abstenerse de sancionar al infractor por una sólo vez siempre y cuando concurran las siguientes circunstancias:

- Cuando la Dependencia y la Secretaría lo estimen pertinente justificando la causa de la abstención.
- Que no sean hechos graves ni constituyan un delito.
- Que lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor.
- Que el daño causado no exceda de 100 veces el Salario Mínimo Diario vigente en el Distrito Federal.

Este artículo a mi punto de vista contiene una gran carga de subjetividad por requerirse ciertos requisitos difíciles de determinar, aunque considero de suma importancia ya que en cierto modo limitan la facultad de la autoridad de

eximir de la sanción correspondiente, evitando así favoritismos a algunos servidores públicos.

1) ORGANOS COMPETENTES

Los órganos que pueden intervenir en la determinación de la responsabilidad administrativa en contra de algún servidor públicos son los siguientes.

- LAS UNIDADES DE QUEJAS Y DENUNCIAS;
- LAS CONTRALORIAS INTERNAS;
- LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL, en general y;
- LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

Las Unidades de quejas y denuncias, son oficinas receptoras de los escritos con los que se inician los procedimientos, mismas que deben existir en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública; y la Secretaría de la Contraloría tiene la facultad de establecer las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas, como está previsto en el artículo 49 de la LFRSP.

Dicho artículo 49 señala lo siguiente:

" En las dependencias y entidades de la Administración

Pública, se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia".

Este derecho que tiene el público interesado en presentar dichas denuncias o quejas, se ve protegido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el artículo 50.

Las Contralorías Internas se establecen solamente en las Dependencias, ya que la Ley no las prevee para los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, ya que tratándose de dichas entidades actuará la Contraloría Interna de la dependencia en la que esté coordinados sectorialmente.

La Ley no precisa las facultades de las mismas, pues el artículo 60 señala que tendrán las atribuciones que el artículo 56 otorga a los superiores jerárquicos, es decir serán competentes para imponer sanciones disciplinarias, a excepción de las económicas cuyo monto exceda de 100 veces el

salario mínimo diario de D.F. De acuerdo al artículo 57 todo servidor público, está obligado a denunciar por escrito a la Contraloría Interna de su Dependencia los hechos que a su juicio sean causa de responsabilidad administrativa.

En las Contralorías Internas es en donde se llevará a cabo todo el procedimiento administrativo, y a su vez serán las que proporcionen al superior jerárquico la resolución que corresponda, quien la deberá acordar siempre y cuando el asunto no esté reservado a la Contraloría General de la Federación.

El Lic. Fauzi Hamdan señala que la institución de los contralores se asemeja a la institución escandinava del Ombudsman, que por primera vez fué instituida en Suecia a principios del siglo pasado. El Ombudsman se instituye a nivel federal en nuestro sistema en el momento en que crearon la figura de los Contralores, ya que a nivel estatal se instituyó en San Luis Potosi, por ejemplo, la figura de los Procuradores de los Pobres que protegen a los particulares por las violaciones cometidas por las autoridades..."(45).

Es competente para exigir responsabilidad administrativa del contralor interno de la SECOGEF, el Presidente de la República; de conformidad con el artículo 52 de la LFRSP.

(45)...Hamdan Amed Fauzi.-op.cit.pág. 249.

Los Titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal. De conformidad con el artículo 48 de la Ley de Responsabilidades entendemos por Titulares de las dependencias los superiores jerárquicos o al coordinador sectorial, tratándose de organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria siempre son los Jefes de Departamento.

Estos tienen facultades para aplicar la ley y las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la contraloría interna de su dependencia.

El artículo 52 de la LFRSP señala que los nombramientos de los Contralores Internos, los hará el Titular de cada dependencia o entidad; y por lo que se refiere al Contralor de la SECOGEF su designación la hará directamente el Presidente de la República.

Por último, La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es considerado el órgano más importante para aplicar la responsabilidad administrativa y el instrumento base para lograr el propósito que el Lic. de la Madrid propugnó en su programa de la " renovación moral de la sociedad ".

Pretende crear un sistema de control, fiscalización y evaluación que permita eliminar sensiblemente los fenómenos

de inmoralidad social, ineficiencia y deshonestidad en la Administración Pública Federal, dando así la transparencia que deben tener todos los actos de gobierno.

A este respecto, el Lic. José Luis Soberanes señala lo siguiente:

" En realidad, sí es la más importante innovación dentro de este programa. Por lo que debiera de tener facultades de recibir todas las quejas de todas las dependencias, y de ahí decidir qué es lo que se tiene que ventilar dentro de ella y qué es lo que se debe mandar a las contralorías internas. El miedo de algunos estudiosos de que se volviera, con las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en su artículo 32 bis), junto con la que le confiere ésta Ley de Responsabilidades en especie, una super Secretaría, no es infundado, pero creemos sinceramente que el dotar a la Secretaría de éstas facultades, animaría a los particulares a comportarse como ciudadanos con valor civil, ya que la actitud de éstos es la fuerza que podría lograr el propósito del programa de "renovación moral de la sociedad"... (46).

Básicamente, las acciones de la Contraloría se desarrollan en dos vertientes. La primera de ellas relacionada con la modernización de los sistemas de control y evaluación

(46)...Soberanes Fernández, José Luis.. op.cit. pág 137.

de la administración y la segunda tiene como objetivo primordial la prevención y el combate de la corrupción de los servidores públicos, en su instancia sancionadora.

Para cumplir con ambas vertientes, se disponen varios instrumentos:

a) Las diversas normas que expide la Contraloría para regular el control de la administración pública federal en todos sus aspectos.

b) La auditoría que realizan los órganos de control interno de las dependencias y entidades.

c) La auditoría que efectúan por ley los auditores externos.

d) la auditoría gubernamental directa que efectúa la propia Secretaría de la Contraloría en las dependencias y entidades.

e) Los comisarios de los órganos de vigilancia en los consejos de administración de las empresas de propiedad parcial o total del gobierno.

f) Los contralores internos de las dependencias y entidades que son órgano de apoyo que dependen directamente del titular de la dependencia o entidad y que realizan sus funciones de

acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos que expide la Secretaría de la Contraloría.

En suma, la SECOGEF pretende responder al resto del mandato popular para combatir eficazmente la corrupción mediante diversos instrumentos, siendo el fundamental el de la prevención y no el punitivo..."(47).

La competencia entre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Contralorías Internas, se determina en base al monto del lucro obtenido y del daño causado.

En un primer momento, por exclusión es competente la Secretaría en los asuntos que no correspondan a las Contralorías Internas.

Las reglas de competencia las encontramos contempladas en los artículos 56 y 58, y se refieren a las sanciones económicas.

Como bien sabemos, el apercibimiento, la amonestación, la suspensión y la destitución de servidores públicos de confianza serán impuestas por el superior jerárquico, el cuál deberá demandar la destitución de los servidores de base ante

(47)...Paní Alberto J.-El Nuevo Departamento de Contraloría y la Moralización Administrativa.-en la Revista de Administración Pública.-México, enero-julio 1984.

la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; por su parte, la inhabilitación es reservada a un órgano jurisdiccional determinado por la legislación penal, ya que como señalamos anteriormente es por consecuencia de que el servidor público cometió un delito.

Existe un problema por cuanto a lo anterior, ya que el artículo 21 Constitucional, señala que la imposición de penas le va a corresponder a la autoridad judicial y a la administrativa exclusivamente; la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las cuales consisten en multas o arrestos hasta de 36 horas, agregando que si el infractor fuere jornalero, obrero o trabajador, no se le podrá sancionar con multa mayor al importe de su salario.

Por otro lado, el artículo 22 Constitucional, dispone el decomiso de bienes en caso de enriquecimiento ilícito, el cuál de conformidad con el artículo 109 deberá llevarse a cabo por autoridad judicial.

Sin embargo, el artículo 56 fracción VI de la LFRSP, señala que las sanciones económicas que excedan de 100 veces el salario mínimo vigente en el D.F. serán aplicadas por la Secretaría, sin establecer un límite superior.

Por lo que hace a los poderes legislativo y judicial

federales, se establece que deberán establecer sus propios órganos y sistemas en lo relativo a la responsabilidad administrativa.

El artículo 51 de la LFRSP establece que por lo que toca al Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia y las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, deberán establecer dichos órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de alguna de las obligaciones contenidas en el artículo 47 del mismo ordenamiento, así como aplicar las sanciones correspondientes.

i) PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN SI.

Antes de analizar el procedimiento administrativo, es necesario observar las fases preparatorias del mismo; las cuales son:

- Recepción, Admisión, Tramitación e Investigación.

Cabe señalar que por la naturaleza de éstas, su regulación está implícita en la ley, pero cuyo desarrollo siguiendo una secuencia lógica es imprescindible... (48).

RECEPCION

Esta fase es muy importante y deberá otorgar todo tipo

(48)... Soberanes Fernández José Luis.-op.cit.pág.139.

de facilidades a los interesados, así como deberá contar con una adecuada distribución de oficinas receptoras de quejas y denuncias en las contralorías internas de las dependencias o entidades.

- CONCEPTO DE QUEJA Y DENUNCIA.

Entendemos por queja la acción por la que una persona física o moral, informa a la autoridad correspondiente, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a todo servidor público y manifiesta los agravios que con dicha conducta se le causan.

Por otro lado, denuncia es la acción por la que una persona física o moral informa a la autoridad correspondiente el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a todo servidor público, aún cuando dicha conducta no le origine agravios personalmente... (49).

Como podemos observar, la diferencia principal consiste en que en la queja es necesario que aquél que la presenta sufra personalmente algún agravio.

Mientras que en la denuncia no es necesario que la

(49)... Secretaría de la Contraloría General de la Federación.-Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidad en el Servicio Público.-pág. 22

conducta le cause algún perjuicio en su persona; como ejemplo de esto tenemos el artículo 57 en el cual se establece que todo servidor público tiene la obligación de denunciar por escrito a la Contraloría Interna de su dependencia los hechos, que a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

Como vemos, no es que el servidor público haya sufrido agravio alguno en su persona, sino que tiene la obligación de denunciar si existe alguna anomalía y así colaborar para el mejor funcionamiento de la Dependencia.

SISTEMA DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Con fundamento en el artículo 49 de la LFRSP, se tuvieron que establecer dentro de la estructura orgánica de las dependencias o entidades, unidades específicas a las que el público (entiéndase también a los propios servidores públicos), puedan acudir a presentar quejas y denuncias.

Esta obligación la encontramos contemplada en el artículo 2o transitorio del mismo ordenamiento, contándose con un plazo no mayor a 6 meses, a partir del 1o de enero de 1983.

Las promociones de Presentación de Quejas y Denuncias proporcionadas por el personal encargado de atender esas

unidades específicas deberán contener:

- Datos del quejoso o denunciante, (nombre, domicilio, ciudad e identificación).
- Datos del denunciado (nombre, unidad de adscripción).
- Relato por parte del quejoso o denunciado de los hechos que conozca y que puedan configurar la responsabilidad administrativa.
- De ser posible aportará las pruebas que esté a su alcance o señalará el lugar donde puedan estar.

Será entregada a los quejosos o denunciantes, copia sellada de todas y cada una de las promociones que se presenten.

Las quejas o denuncias en contra de servidores públicos de la Contraloría Interna, deberá ser presentada en la SECOGEF; las que lo sean de servidores públicos que desempeñen cargos en las Entidades de la Administración Pública Federal, se podrán entregar en sus Contralorías Internas o ante las de la Dependencia Coordinadora de Sector; y las que se presenten en contra de los servidores públicos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ante la

Contraloría Interna de la Dependencia...(50).

ADMISION

En esta etapa se procede a integrar la información obtenida y se determinará si es o no competencia de la Contraloría Interna de la dependencia correspondiente. En caso afirmativo, recaerá un AUTO DE RADICACION, teniendo por admitida la queja o denuncia y podrá iniciar el trámite que le corresponda.

En caso contrario, se dicta un ACUERDO DE INCOMPETENCIA y se informará al interesado ante qué autoridades se deberá acudir para presentar la promoción.

TRAMITACION

Esta fase tiene como finalidad determinar si existen o no los elementos que motivaron la queja o denuncia y si deben o no ser considerados constitutivos de responsabilidad administrativa.

Se dejará constancia por escrito de todas las actuaciones que se practiquen sean de tipo contable,verificaciones,declaraciones de testigos o de cualquier otra especie,las cuales deberán contener nombre y firma de quienes hayan intervenido en las mismas...(51).

Como bien dijimos,todo procedimiento de responsabilidad administrativa inicia en las Contralorías Internas de las dependencias,excepción tratándose de que la SECOGEF haya realizado investigaciones y auditorías,en cuyo caso lo informará a la Contraloría Interna de la Dependencia de que se trate o al Corrdinador Sectorial de las entidades.Este procedimiento es el mismo tanto para las SECOGEF como para las Contralorías Internas.

La presentación de la queja o denuncia es condición sine qua non para dar inicio al procedimiento administrativo,a través del cual se va a determinar o no la existencia de la responsabilidad administrativa y en su caso,la aplicación de las sanciones correspondientes;el Superior Jerárquico enviará copia de las denuncias a la Secretaría,cuando sean infracciones graves o cuando la misma,a su juicio considere conveniente conocer el caso o participar en las investigaciones.

Ya presentada la denuncia o queja,se otorga al presunto

(51)... Idem.-op.cit.-pág 45.

infractor el derecho de audiencia conforme al procedimiento contemplado en el artículo 64 de la LFRSP, el cual consiste en:

Se cita al presunto responsable, en un plazo no menor de 5 días hábiles ni mayor de 15 días hábiles a una audiencia de pruebas y alegatos, haciéndole saber el hecho que se le imputa, el lugar, día y hora que se llevará a cabo dicha audiencia y el derecho que le asiste de ofrecer pruebas y formular alegatos, por sí o por medio de defensor. A dicha audiencia asistirá un representante de la dependencia designado para tal efecto; lo anterior con fundamento en el artículo 67 de la LFRSP.

Concluida la audiencia o dentro de los 3 días hábiles siguientes, la SECOGEF o las Contralorías Internas, deberán resolver sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad imponiendo la sanción que corresponda.

Así mismo, la Ley establece que deberá notificarse la resolución al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico, dentro de las 24 horas siguientes a la realización de la audiencia.

Si en la audiencia apareciera que no se cuentan con los elementos suficientes para resolver, o se adviertan elementos que imputen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer de la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

La fracción IV del artículo 64 la consideramos de gran importancia es por esta razón que será analizada con mayor profundidad y establece lo siguiente:

" Art. 64.- La secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

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

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior, suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

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

A esta fracción le haremos los siguientes comentarios:

Como podemos observar, se faculta a la Secretaría de la

Contraloría General de la Federación para que determine la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones y determinar así si ese servidor público ha incurrido o no en responsabilidad. Por tanto, dicha suspensión deja sin efectos el acto que dió origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión.

En caso de que como resultado de las investigaciones, el servidor público no resulte culpable de la falta que se le imputa, se les restituirá en el goce de sus derechos y se cubrirá las percepciones que debió haber recibido mientras duró la suspensión.

En este punto, vemos claramente cómo es que se le otorga competencia laboral a la SECOGEF; para poder suspender el nombramiento del servidor público. A mi punto de vista, este artículo está afectando los derechos de los trabajadores de base.

En caso de que se vaya a suspender a un servidor público designado por el Presidente de la República, es necesario para tal efecto la autorización de éste.

Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, cuando dicho nombramiento requiriera ratificación de éste en los términos del artículo 76 fracción 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho artículo señala:

Art. 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

Fr. 11.- ...ratificar los nombramientos realizados por el Presidente de la República haga de Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

De todas las diligencias que se practiquen, se deberán levantar actas circunstanciadas, que deberán ser suscritas por quienes intervinieron en ella, apercibidos de las sanciones en que incurrirán quienes falten a la verdad.

Se entiende que el artículo 66 al señalar la obligación de que se levante actas circunstanciadas de las diligencias que se practiquen con el propósito de esclarecer si existen elementos o no para la verificación del procedimiento. Extiende dicha obligación también a las Contralorías Internas con fundamento en el artículo 65 del mismo ordenamiento ya

mencionado.

Por otro lado, el artículo 68 establece la obligación de que las resoluciones y acuerdos de las autoridades deberán constar por escrito, y asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso las de inhabilitación.

Es decir, dichas resoluciones y acuerdos constarán por escrito y se asentarán en los dos libros; uno de procedimientos disciplinarios y otro de sanciones impuestas, el cual incluye las de inhabilitación y constancias de la no existencia de registro de inhabilitación que la SECOGEF expida para los efectos pertinentes.

Por otro lado, en cuanto a la ejecución de las sanciones a las que se hace acreedor un servidor público cuando ha incumplido alguna obligación del artículo 47; encontramos el artículo 75 de la LFRSP, que establece que dicha ejecución que haya sido determinada en resolución firme, se llevará a cabo de inmediato en los términos que imponga dicha resolución.

Al mismo tiempo,dicho artículo establece que la suspensión,destitución o inhabilitación de los servidores públicos de confianza,surtirán efectos al notificarse; y en el caso de los servidores públicos de base,la suspensión y destitución se sujetarán a lo previsto por la misma.(artículo 163 de la Ley Burocrática).

Es un tanto contradictorio que la Ley en su artículo 64 fracción IV,viole los derechos laborales y las garantías individuales del trabajador,como lo apuntamos anteriormente,y que en este artículo se pretenda respetar,escrupulosamente los derechos laborales del trabajador.

Por otro lado,en cuanto a las sanciones de carácter económico,cuando el servidor público no hizo valer ninguno de los medios de defensa que la LFRSP le otorga contra las resoluciones en las que se le imputa responsabilidad administrativa,el mismo artículo 75 establece que éstas constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal,se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución,teniendo la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a la materia.

Por su parte, el artículo 4o del Código Fiscal establece lo que entiende por crédito fiscal y señala lo siguiente:

ART 4o.- Son créditos ficales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

Por nuestra parte, podemos definirlo como la cantidad determinada en forma líquida y exigible. Es exigible una obligación cuando el deudor no se puede oponer al pago.

De acuerdo al artículo 2190 del Código Civil vigente para el Distrito Federal, se llama exigible aquella deuda cuyo pago no puede rehusarse conforme a derecho.

Por lo tanto, podríamos hablar de que una vez que el crédito sea exigible, en los términos del párrafo anterior, y por tener las sanciones económicas dicho carácter, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución previsto en el Código Fiscal.

Mediante dicho procedimiento, las autoridades exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados en los plazos señalados por la ley.

Este plazo es dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación. (artículo 65 del Código Fiscal).

Se podrá practicar embargo precautorio para asegurar el interés fiscal antes de que la fecha en que el crédito fiscal esté determinado o sea exigible, cuando a juicio de la autoridad hubiere peligro de que el obligado se ausente, enajene u oculte sus bienes o realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de la obligación. (art. 145 del C.F.)

Como dijimos anteriormente, en caso de que se haya requerido de pago al deudor y este no lo haga en el acto, se procederá a embargar los bienes siguientes:

- Bienes suficientes para rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos en favor del fisco.

- Negociaciones con todo lo que corresponda para obtener los ingresos necesarios para satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales. (artículo 151 del C.F.)

ART 157.- Quedan exceptuados del embargo los siguientes bienes:

I.- El lecho cotidiano y los vestidos del deudor o de sus familiares.

II.- Los muebles de uso indispensable del deudor y de sus familiares, no siendo de lujo a juicio del ejecutor.

III.- Los libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para el ejercicio de la profesión, arte y oficio a que se dedique el deudor.

IV.- La maquinaria, enseres y semovientes de las negociaciones, en cuanto fueren necesarios para su actividad ordinaria a juicio del ejecutor, pero podrán ser objeto de embargo con la negociación en su totalidad si a ella están destinados.

V.- Las armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deban usar conforme a las leyes.

VI.- Los granos, mientras éstos no hayan sido cosechados, pero no los derechos sobre las siembras.

VII.- El derecho de usufructo, pero no los frutos de éste.

VIII.- Los derechos de uso y habitación.

IX.- El patrimonio de familia en los términos que establezcan las leyes, desde su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

X.- Los sueldos y salarios.

XI.- Las pensiones de cualquier tipo.

XII.- Los ejidos.

El remate de los bienes procederá conforme al artículo 173 del Código Fiscal el cual consiste en el siguiente:

- A partir del día siguiente a aquél en el que se fijó la base, misma que será el de avalúo tratándose de bienes inmuebles, y avalúo pericial tratándose de negociaciones y respecto a los demás fijados de común acuerdo entre la autoridad y el embargado.

Este podrá interponer recuso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, cuando no estén conformes con la valuación hecha, dentro de los 10 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación personal hecha al embargado, sobre el avalúo practicado. En caso de que no interponga dicho recurso en el plazo antes mencionado o haciéndolo valer no designe valuador se tiene por aceptado el avalúo.

El remate deberá ser convocado para una fecha fijada dentro de los 30 días siguientes a aquella en que se determinó el precio que servirá de base. La publicación de la convocatoria se hará cuando menos 10 días antes del remate; se fijará en sitio visible y usual de la oficina ejecutora y en lugares públicos que se estimen pertinentes.

Si el valor de los bienes excede de una cantidad equivalente a 5 veces el salario mínimo general del Distrito Federal elevado al año, la convocatoria será publicada en el órgano oficial de la entidad donde resida la autoridad ejecutora; y por dos veces con intervalo de 7 días, en uno de los periódicos de mayor circulación. (artículo 176 del Código Fiscal).

Con el importe de los bienes, es como se cubrirá la sanción económica impuesta en contra del servidor público que se hizo acreedor a la sanción económica por haber incurrido en responsabilidad administrativa.

Por otro lado, el artículo 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevee la posibilidad de que la sanción aplicable al servidor público se reduzca, porque haya confesado su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones inherentes a su cargo.

La autoridad podrá aceptar la plena validez de la confesión o disponer la práctica de ciertas diligencias que acrediten la plena veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable, cuando ésta es de naturaleza económica; pero tratándose de indemnización deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiere percibido con motivo de la infracción.

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

Para el cumplimiento debido de las atribuciones conferidas por la Ley, la Secretaría podrá emplear los medios de apremio previstos por el artículo 77 del mismo ordenamiento, los cuales son:

- 1.- Sanción económica de hasta 20 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal;
- 11.- En caso de ser necesario, el auxilio de la fuerza pública.

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Como podemos observar, la ley sólo habla de los Medios de Apremio que la SECOGEF puede emplear para exigir el cumplimiento de las atribuciones que le confiere la misma, siendo omisa ya que dichos medios se extienden también a las Contralorías Internas. Esto último con fundamento en el artículo 65 del propio ordenamiento señalado anteriormente.

Las facultades del superior jerárquico y de la SECOGEF para imponer las sanciones previstas por la Ley, prescriben a los 3 meses, si el monto del beneficio obtenido o el daño causado no excede el importe de 10 días de salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. Este plazo deberá contarse a partir del día siguiente a aquél en que hubiera incurrido en responsabilidad o a partir del momento en que hubiere cesado si la infracción fuese de carácter continuo.

En los demás casos, prescribirá en 3 años, cuando el monto del beneficio obtenido o el daño causado excede de 10 días de salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y si la responsabilidad fuere estimable en dinero.

3.7. MEDIOS DE DEFENSA.

La Ley prevee 2 medios por los cuales el sujeto sancionado puede impugnar las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a las que se ha

hecho acreedor al haber incurrido en responsabilidad administrativa.

Estos medios de defensa son los siguientes:

- Juicio de Nulidad y;
- Recurso de Revocación.

Para avocarnos al estudio de los anteriores, es necesario distinguir quién fue la autoridad que emitió la resolución para saber así cuál de los dos medios utilizar.

Si la resolución fué suscrita por el superior jerárquico, se debe agotar el recurso administrativo de Revocación y posteriormente impugnarlo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Pero como lo señalamos anteriormente en la práctica no es necesario agotar primero el de revocación para interponer demanda de nulidad, sino que directamente puede interponer demanda de nulidad.

Por su parte, si la resolución fué emitida por la SECOGEF el recurso de revocación es optativo ya que el interesado podrá interponer demanda de nulidad, si así lo estima conveniente.

Las resoluciones anulatorias, dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, que causen ejecutoria restituirán al servidor público de los derechos de los que fué privado por la ejecución de las sanciones anuladas.

Contra las resoluciones que dicte el superior jerárquico, como bien dijimos, procede EL RECURSO DE REVOCACION; el cuál se interpondrá dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución y se inicia mediante escrito en el que se expresarán los agravios que, a juicio del servidor público, le cause la resolución, con copia de la misma, constancia de la notificación, así como las pruebas tendientes a acreditar los agravios que exprese el recurrente.

La autoridad desechará las pruebas no idóneas para desvirtuar los hechos, base de la resolución, acordará sobre la admisión del recurso y señalará cuáles son las pruebas que ha aceptado: Estas pruebas serán desahogadas en un plazo de 5 días prorrogables por una sóla vez a petición del servidor público o de la propia autoridad.

Concluido el período probatorio, el superior jerárquico emitirá resolución en el acto o notificará al interesado dentro de los 3 días siguientes.

Por su parte, el artículo 72 de la LFRSP establece que

la interposición del recurso, suspende la resolución recurrida si lo solicita el promovente y se dan los siguientes requisitos:

1.- Tratándose de sanciones económicas si el pago de éstas se garantiza en los términos que al efecto señale el Código Fiscal.

A este respecto el artículo 141 del Código Fiscal establece cuáles son las formas en que se garantizará el interés fiscal, las cuales son:

- a) Depósito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto;
- b) Prenda o Hipoteca;
- c) Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión;
- d) Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia;
- e) Embargo en la vía administrativa.

11.- Tratándose de otro tipo de sanciones, es necesario que se den los siguientes requisitos:

- Que se admita el recurso.
- Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación.
- Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Como bien dijimos, la resolución dictada por el superior jerárquico en el recurso de revocación puede ser impugnable ante el Tribunal Fiscal de la Federación; y si la resolución de éste último fuera condenatoria, el servidor público podrá optar por la vía de amparo y si es absolutoria, la SECOGEF o el superior jerárquico podrán interponer RECURSO DE REVISION ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

Hemos expresado que cuando las sanciones económicas no exceden de 100 veces el salario mínimo serán aplicadas por el superior jerárquico y el servidor público podrá interponer Recurso de Revocación dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surtió efectos la notificación de la resolución.

Contra la resolución que resuelve el recurso podrá interponer Demanda de Nulidad.

Mientras que si las sanciones exceden de 100 veces el salario mínimo, serán aplicadas por la SECOGEF, en cuyo caso el artículo 73 prevee que contra dicha resolución podrá optar por el Recurso de Revocación o la Demanda de Nulidad.

Si esta última es absolutoria, el artículo 74 otorga a la Secretaría o al superior jerárquico la facultad de impugnarla mediante el Recurso de Revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito contemplado primer párrafo del artículo 248 del Código Fiscal; el cuál señala lo siguiente:

ART. 248.- Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el Recurso de Revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva; mediante escrito que se presente ante esta última dentro de término de 15 días siguientes al día en que surta efectos su notificación, por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias, cuando la cuantía del asunto exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión.

Por otro lado si la resolución del Tribunal Fiscal de la Federación es condenatoria, el servidor público podrá recurrir a interponer Amparo Directo.

El artículo 23 fracción VIII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación establece la competencia del mismo para conocer sobre los asuntos relacionados con responsabilidad de los servidores públicos.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y se integra por una Sala Superior y por Salas Regionales.

La Sala Superior se compone de 9 Magistrados, bastando la presencia de 6 de ellos para que pueda cesionar. El Tribunal tendrá Salas Regionales integradas por 3 Magistrados cada una; siendo necesaria la presencia de los 3, para efectuar sesiones y para resolver se necesita contar con la aprobación de la mayoría de ellos.

Existen varias regiones, en las cuales habrá una Sala Regional, con excepción de la Metropolitana y la de Hidalgo, donde habrá 6 y 2 Salas, respectivamente. Estas regiones son:

- 1.- DEL NOROESTE con jurisdicción en Baja California Norte, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- 2.- NORTE CENTRO con jurisdicción en Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- 3.- NOROESTE con jurisdicción en Nuevo León y Tamaulipas.
- 4.- OCCIDENTE con jurisdicción en Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
- 5.- CENTRO con jurisdicción en Guanajuato, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí.
- 6.- HIDALGO-MEXICO con jurisdicción en Hidalgo y México.
- 7.- GOLFO-CENTRO con jurisdicción en Tlaxcala, Puebla, y Veracruz.
- 8.- PACIFICO-CENTRO con jurisdicción en Guerrero y Morelos.
- 9.- SURESTE con jurisdicción en Chiapas y Oaxaca.
- 10.- PENINSULAR con jurisdicción en Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.
- 11.- METROPOLITANA con jurisdicción en el Distrito Federal.

Por su parte el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en su fracción VIII señala lo siguiente:

ART. 23.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas:

Fr. VIII.- Las que constituyan créditos por responsabilidad contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los Organismos Públicos Descentralizados federales o de propio departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

Por otro lado como bien sabemos, antes de la creación de la LFRSP, los servidores públicos de confianza podían ser removidos libremente de su puesto, pero ahora en virtud de la reglamentación que se le da a los medios para impugnar la resolución, pueden incluso ser reinstalados.

Como bien sabemos, los servidores públicos de confianza quedan excluidos de la aplicación de la Ley Burocrática, y son regulados por la Ley de Responsabilidades. Esta exclusión también se aplica para los trabajadores de base los cuales, no por eso dejan de tener el carácter de servidores públicos.

Existe cierta problemática en cuanto a los medios que tienen éstos para impugnar las resoluciones; ya que los trabajadores de confianza tienen los medios previstos por la Ley de Responsabilidades, mientras que los trabajadores de base gozán de los medios que otorga tanto la Ley de Responsabilidades como la Ley Burocrática.

CAPITULO CUARTO. OTRAS DISPOSICIONES LEGALES.

Además de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, encontramos una serie de disposiciones que contemplan responsabilidad administrativa para los servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la dependencia que regulan. Pasaremos a analizar alguna de ellas.

4.1. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

El 14 de mayo de 1986, salió publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Entidades Paraestatales misma que abrogó la anterior Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 31 de diciembre de 1970.

Esta Ley Federal de las Entidades Paraestatales es reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

Con fundamento en el artículo 90 Constitucional la

Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal.

Son consideradas Entidades Paraestatales las siguientes:

Art. 3o Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

I.- Organismos Descentralizados.

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas y,

III.- Fideicomisos Públicos.

Son organismos descentralizados, las entidades creadas por Ley o por Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura que adopten, de conformidad con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 14 de la Ley de Entidades Paraestatales señala cuál debe ser el objeto de éstos organismos el cuál consiste en:

I.- Realizar actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

II.- Prestar un servicio público o social.

III.- Obtener o aplicar recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Son Empresas de Participación Estatal Mayoritaria las que para tal efecto señale la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece en su artículo 46 lo siguiente:

I.- Las Sociedades Nacionales de Crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito; así como las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas en que satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el gobierno federal o una o más Entidades Paraestatales conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del Capital Social.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial, que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal o;

c) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a éstas Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales, que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Como ejemplos de Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito encontramos a:

- Empresas de factoraje financiero.
- Arrendadoras Financieras.
- Uniones de Crédito.
- Almacenes Generales de Depósito.

Por cuanto a los fideicomisos públicos cabe señalar lo siguiente:

Actúa como Fideicomitente el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto; el cual cuidará que en los contratos se precisen los derechos y acciones que corresponda ejercitar a las instituciones fiduciarias sobre los bienes fideicomitidos. Las limitaciones que se establezcan o que se deriven de derechos de terceros; así como los derechos que el propio Fideicomitente se reserve, dentro de los cuales se reserva al Gobierno Federal la facultad expresa de revocar los fideicomisos sin perjuicio de los derechos que correspondan a los Fideicomisarios.

Actúa como Fiduciario las Instituciones de Crédito; excepción en materia minera donde lo será la Comisión Nacional de Fomento Minero. Estos fideicomisos públicos no tienen personalidad jurídica, pero sí gozan de patrimonio propio. Se van a dedicar exclusivamente a las áreas prioritarias.

Por cuanto al régimen de responsabilidades que prevee esta Ley Federal de Entidades Paraestatales, hay una remisión a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, analizada con anterioridad, por lo cual nos limitamos a mencionarlo exclusivamente.

El órgano encargado de vigilar a los organismos descentralizados se integra por un Comisario Público Propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por cuanto a las empresas de participación estatal mayoritaria para su vigilancia, control y evaluación, incorporarán los órganos de control interno y contarán también con los Comisarios que para tal efectos designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El artículo 65 faculta a esta última para realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales y así vigilar el correcto funcionamiento del sistema de control, el debido cumplimiento de las responsabilidades a cargo de los niveles de la administración mencionados en el artículo 61 del propio ordenamiento.

Por otro lado, el artículo 66 señala que en caso de que el Organismo de Gobierno, Consejo de Administración o el Director General no dieran cumplimiento a las obligaciones derivadas de su encargo, el Ejecutivo Federal a través de la Dependencia correspondiente y de la Coordinadora de sector actuará conforme lo señalan las leyes respectivas; sin perjuicio de que se finquen las responsabilidades a que hubiere lugar.

4.2. LEY DE PLANEACION.

El 5 de enero de 1983, salió publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Planeación que abroga la anterior Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930.

Esta Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer:

I.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal.

II.- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

III.- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus

actividades de planeación con las entidades federativas.

IV.- Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas a los que se refiere la ley.

V.- Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades de dicho plan y programas.

El Plan Nacional de Desarrollo establecerá los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines, determinará los instrumentos y responsables de su ejecución.

Esta Ley de Planeación, contempla en su artículo 42 el siguiente régimen de responsabilidades que establece que en el momento en que los funcionarios de la Administración Pública Federal contravengan las disposiciones establecidas en esa ley y atenten contra los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación y, si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover

de su cargo al funcionario responsable.

Los propios titulares de las dependencias y entidades promoverán ante las autoridades que resulten competentes la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición.

Como podemos observar, este artículo contempla la responsabilidad administrativa, materia del presente estudio, estableciendo exclusivamente como sanciones aplicables al servidor público que resultare responsable, el apercibimiento o amonestación sin mencionar el carácter público o privado de éstas, así como la suspensión y la posibilidad de remover a dicho servidor de su empleo, cargo o comisión.

Esta responsabilidad es independiente de la civil, penal u oficial de la que pueda derivar dicha conducta; porque, como bien sabemos, la responsabilidad administrativa es autónoma, es decir, su carácter es independiente a cualquier otra.

Por su parte, el artículo 105 Constitucional faculta a la Suprema Corte de Justicia para conocer sobre las controversias que se llegaren a suscitar con motivo del incumplimiento del Convenio de Coordinación que, el Ejecutivo Federal celebre con los gobiernos de los Estados, proponiendo éste último incluir en dichos convenios una cláusula en la que se prevean las medidas disciplinarias que sancionen dicho incumplimiento.

4.3. LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.

El 31 de diciembre de 1976, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Deuda Pública.

El artículo 10 de dicha señala lo que para tales efectos entiende por Deuda Pública, a saber:

ART 10.- para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

I.- El Ejecutivo Federal y sus Dependencias.

II.- El Departamento del Distrito Federal.

III.- Los organismos descentralizados.

IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.

V.- Las instituciones que presten el servicio de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y,

VI.- Los fideicomisos, en los que el Fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V.

El objeto de esta ley es regular la deuda pública originada por financiamientos, los cuales son entendidos como la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

- La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.
- La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.
- Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y
- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

El Financiamiento no es la única causa para la deuda pública. Podemos encontrar dos clases de financiamientos:

Financiamiento Interno como es el caso de indemnización temporal, requisita, rescate etc...y es el regulado por esta ley, mientras que el Financiamiento Externo cuando México suscribe para ser miembro del fondo internacional y paga para entrar en él .

El artículo 3o faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para aplicar la Ley, interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones para su cumplimiento. Y señala en su segundo párrafo que los titulares de las dependencias públicas serán responsables del estricto cumplimiento de la Ley, de su Reglamento.

Por cuanto al régimen de responsabilidades de esta ley, hace una remisión completa al régimen establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, analizado anteriormente.

4.4. LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO.

El 31 de diciembre de 1976 salió publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la cuál abrogó la anterior Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esta Ley es aplicada a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El Gasto Público comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

I.- El Poder Legislativo,

II.- El Poder Judicial,

III.- La Presidencia de la República,

IV.- Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República,

V.- El Departamento del Distrito Federal,

VI.- Los organismos descentralizados,

VII.- Las empresas de participación estatal mayoritaria,

VIII.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de la entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

El gasto público, se basará en el Presupuesto de Egresos de la Federación, elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto que deberá ser enviado a la Cámara de Diputados antes del 15 de noviembre del año inmediato anterior al que corresponda.

Esta Ley señala que el día para enviarlo es el 30 de noviembre, pero en la Constitución se señala el 15 siendo este último el que prevalece.

El proyecto deberá integrarse por los documentos que se refieren el artículo 19 del propio ordenamiento.

Por su parte el artículo 28 contempla la posibilidad de que se pueda preveer una partida presupuestal para el siguiente año al establecer que todas las entidades del artículo 2o de la Ley informará a la Secretaría de Programación y Presupuesto antes del día último de febrero de cada año, el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante al fin del año anterior.

El artículo 30 prevee la posibilidad de que SPP autorize que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole que rebasen las asignaciones presupuestales ya aprobadas para el año; pero consideramos este artículo inconstitucional por que en nuestra Carta Magna existe disposición expresa de que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Por lo tanto, es necesario que exista una ley para que se pueda ejecutar el pago, siempre y cuando esté previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación y no sea considerado inconstitucional.

Por cuanto al régimen de responsabilidades se faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para que dicte las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley y

de las que se hayan expedido con base en ella y que se conozca a través de:

I.- Visitas, auditorías o investigaciones que realice la Secretaría.

II.- Pliegos preventivos que levanten:

a) Las entidades con motivo de la glosa que hagan de su contabilidad, los cuales deberán ser garantizados a través de embargo precautorio y en forma individual en tanto S.P.P. determina la responsabilidad.

b) Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, en relación a las operaciones de las entidades paraestatales agrupadas a su sector.

c) La SHCP y otras autoridades competentes.

III.- Pliegos de observaciones que emita la Contaduría Mayor de Hacienda en los términos de su ley orgánica.

Estas responsabilidades son constituidas y exigidas administrativamente con independencia de las sanciones de carácter penal que determine la autoridad judicial.

Esta Ley señala que incurrirán en responsabilidad, los servidores públicos que causen daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o de cualquier entidad de la Administración Pública Paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables o por incumplimiento de alguna de las obligaciones inherentes a su cargo.

Esta responsabilidad se constituirá en primera al servidor público que realizó el acto o incurrió en la omisión que la originaron, y subsidiariamente a los funcionarios y demás empleados que hayan omitido la revisión o autorizado esos actos con dolo, culpa o negligencia. (artículo 46 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

Se establece la responsabilidad solidaria con los funcionarios y demás personal de las entidades, aquellas personas que participaron en los actos que originen responsabilidad.

El objeto de las responsabilidades será el de indemnizar por los daños y perjuicios que le sean ocasionados a esos organismos, mencionados anteriormente, los cuales tendrán el carácter de créditos fiscales, que serán determinados por la Secretaría de Programación y Presupuesto en cantidad líquida que será exigida sin perjuicio de que la Tesorería de la Federación o la del Departamento del Distrito

Federal las hagan efectivas mediante el procedimiento de ejecución respectivo.

En caso de que los hechos que constituyan responsabilidad, no tengan un carácter delictuoso, ni se deban a culpa grave o descuido del responsable y dichos daños no excedan de 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, la SECOGEF podrá dispensar a quienes incurran en la responsabilidad.

También podrá cancelar los créditos derivados del fincamiento de responsabilidad que no excedan de 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal por considerar incosteable el cobro. En los demás casos, dicha cancelación se propondrá a la Cámara de Diputados al rendirse la cuenta.

A diferencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las sanciones que contempla esta ley en su artículo 49 son las siguientes:

Fr. 1.- Multa de \$ 100.00 a \$ 10,000.00; la cual se aplicará a los particulares que dolosamente hayan participado en los actos que originaron la responsabilidad.

Fr. 11.- Suspensión temporal de funciones.

Estas serán aplicadas, independientemente que se haga efectiva la responsabilidad en que incurrió.

4.5. LEY DE OBRAS PUBLICAS.

El 30 de diciembre de 1980, salió publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Obras Públicas, la cual aboga la anterior Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas del 21 de diciembre de 1965.

Esta Ley es de orden público e interés social, y tiene por objeto regular el gasto, la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de las obras públicas que realicen los diversos organismos que integran la Administración Pública.

Dichos organismos son:

I.- Las unidades de la Presidencia de la República.

II.- Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

III.- Las Procuradurías General de la República y de Justicia del Distrito Federal.

IV.- El Departamento del Distrito Federal.

V.- Los organismos descentralizados.

VI.- Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que de conformidad con las disposiciones legales aplicables sean consideradas entidades paraestatales.

A su vez, las disposiciones de esta ley regirán los actos y contratos que celebren las entidades paraestatales, para lo cual, los órganos de gobierno de las mismas emitirán las políticas, bases y lineamientos según los cuales se llevará a cabo la contratación y ejecución de las obras públicas, tomando en cuenta la naturaleza, fines y metas de las propias entidades.

La Ley entiende por Obra Pública, todo trabajo que crea, construya, conserve o modifique bienes inmuebles por su naturaleza o por disposición de ley.

Quedan comprendidos entre la clasificación de bienes inmuebles los contemplados en el artículo 2o del propio ordenamiento.

La Secretaría de Programación y Presupuesto es la dependencia encargada de aplicar esta Ley de Obras Públicas, sin perjuicio de que intervengan otras dependencias

del Ejecutivo Federal.

Se establece que el gasto de la Obra Pública se sujete a los previsto por los Presupuestos Anuales de Egresos, y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; así como también a los previsto por la propia Ley de Obras Públicas.

Como órganos de asesoría y consulta para aplicar esta Ley, se crea la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública integrada por:

- Secretario de la Secretaría de Programación y Presupuesto quien preside.
- Secretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretario de la Contraloría General de la Federación.
- Secretario de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
- Secretario de Comercio y Fomento Industrial.
- Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Secretario de Comunicaciones y Transportes.
- Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología.
- El Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El artículo 28 de la Ley señala que la ejecución de las obras se hará por contrato o por administración directa, debiéndose tener para estos efectos presente el artículo 134 Constitucional el cual establece lo siguiente:

" Todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado que será abierto en junta pública ".

La Ley les da el carácter de Contratos de Derecho Público a los mismos que se celebren en los términos del párrafo anterior; los cuales podrán ser modificados mediante convenios si éstos no rebasan el 25% del monto o del plazo pactado en el contrato ni impliquen variaciones al proyecto original.

Al mismo tiempo, el artículo 43 de la Ley de Obras Públicas prevee la posibilidad de que las dependencias y entidades rescindan administrativamente los contratos de obra por razones de interés general o por contravenir a los términos del contrato o a las disposiciones de la Ley.

Al darles el carácter de Contratos de Derecho Público, será competente para resolver las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de la Ley al Tribunal Fiscal de la Federación; pero sólo por lo que hace a Contratos de Obra Pública..

Por otro lado, en su artículo 73 prevee el Recurso de

Revocación contra las resoluciones que dicte la Secretaría de Programación y Presupuesto o la Contraloría General de la Federación.

Por cuanto al régimen de responsabilidades, la Ley de Obras Públicas contempla que aquellos que infrinjan cualquier disposición contenida en la misma, será la SECOGEF la que aplique las sanciones correspondientes, de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 69 de la misma, el cual es el siguiente:

- Se comunicarán por escrito al presunto infractor los hechos constitutivos de la infracción, para que en un plazo no menor a 10 días hábiles, exponga los que a su derecho convenga y aporte pruebas.
- Transcurrido el término anterior, se resolverá considerando los argumentos y pruebas que se hicieron valer.
- La resolución deberá estar debidamente fundada y motivada, debiéndose comunicar por escrito.

Las sanciones que contempla esta ley, independientemente de las contempladas por la LFRSP son de carácter económico, que serán aplicadas de acuerdo a los siguientes criterios:

ART 67.- Se tomará en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del infractor y la conveniencia de destruir prácticas tendientes a infringir las disposiciones de la ley o las que se dicten con base en ella.

- Cuando sean varios los responsables, cada uno será sancionado con el total de la multa que se señala.

- Tratándose de reincidencia, se impondrá multa mayor, equivalente a la cantidad cinco a trescientas veces el salario mínimo general elevado al mes vigente en el Distrito Federal en la fecha de la infracción.

Se exime de responsabilidad a aquel servidor público que incurrió en la infracción por causa de fuerza mayor o caso fortuito o cuando haya sido observado en forma espontánea el precepto que se dejó de cumplir; para que sea considerado espontáneo el cumplimiento, es necesario que la omisión no sea descubierta por las autoridades mediante requerimiento, visita, excitativa o cualquier otra gestión efectuada por las mismas. (artículo 68 de la Ley de Obras Públicas).

Se prevee que la responsabilidad administrativa es independiente de la civil o penal que se pueda derivar de la comisión de los mismos hechos.

**4.6. LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE
SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.**

El 8 de febrero de 1985, salió publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, la cual abrogó la anterior Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal del 16 de diciembre de 1979.

Esta ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular:

1.- Las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación y control que en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios relacionados con los mismos realicen las dependencias, y

11.- Los actos y contratos relacionados con las materias a que se refiere la fracción anterior que lleven a cabo y celebren las propias dependencias.

Al mismo tiempo, regula los actos, pedidos y contratos que celebren las entidades paraestatales, para lo cuál sus órganos de gobierno emitirán las políticas, bases y lineamientos, tomando en cuenta las características, necesidades, objetivos y metas de las propias entidades.

Contiene disposiciones que configuran un régimen para los Contratos de Derecho Público. Igualmente el gasto de las adquisiciones, arrendamientos y los servicios se sujetarán a los Presupuestos de Egresos y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Como autoridades interpretadoras de esta Ley, tenemos a la Secretaría de Programación y Presupuesto; a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, quienes además dictarán las disposiciones necesarias para aplicar esta Ley; quienes podrán contratar asesoría técnica para la realización de investigaciones de mercado; mejoramiento del sistema de adquisiciones, arrendamientos y servicios; la verificación de precios y pruebas de calidad.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán o llevarán a cabo mediante licitaciones públicas, a través de convocatoria pública para que, por sobre cerrado se presenten las proposiciones; mismo que será abierto

publicamente. (artículo 26).

Las convocatorias serán publicadas en uno de los Diarios de mayor circulación en el país, y simultáneamente en otro de la entidad federativa, en donde será utilizado el bien o prestado el servicio. (artículo 27).

Las personas físicas o morales que provean, arrienden bienes o presten servicios deberán garantizar, en los términos del artículo 32 del propio ordenamiento:

I.- La seriedad de las proposiciones en los procedimientos de adjudicación;

II.- La correcta aplicación de los anticipos que reciban, cuando procedan. Esta garantía deberá constituirse por la totalidad del monto del anticipo.

III.- El cumplimiento de los pedidos o contratos.

Una vez analizadas las propuestas con base en un análisis comparativo, emitirá un dictámen que servirá como fundamento para el fallo; acto seguido, será adjudicado el pedido o contrato a la persona que reunió los requisitos. (artículo 34).

Por cuanto a los Recursos se prevee exclusivamente el

recurso de revocación en los mismos términos que la Ley de Obras Públicas.

En cuanto al régimen de responsabilidades encontramos en esta ley una remisión completa a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por cuanto a la aplicación de sanciones, con la salvedad de que tratándose de multas, las Secretaría de Programación y Presupuesto las impondrá conforme a los mismos criterios que para dicho efecto prevee la Ley de Obras Públicas en su artículo 67; así como también por cuanto al procedimiento para la aplicación de sanciones en general.

Al mismo tiempo, al igual que la Ley de Obras Públicas establece que cuando un servidor público haya cometido la infracción por causa de fuerza mayor o caso fortuito, o sea considerado en forma espontánea el precepto que se dejó de cumplir; si es que la omisión no haya sido descubierta por las autoridades y no medie requerimiento, visita, excitativa o cualquier otra gestión efectuada por las mismas. (artículo 62 de la Ley de Arrendamiento, Adquisiciones y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles).

Los servidores públicos de las dependencias o entidades que tengan conocimiento de alguna infracción a la ley o a las normas que de ella se deriven, deberán comunicar a la SECOGEF la omisión, misma que será sancionada administrativamente.

A su vez, se prevee la autonomía de la responsabilidad administrativa ya que esta es independiente de las de orden civil o penal que se puedan derivar por la comisión de los mismos hechos.

4.7. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES
DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. (LEY DEL I.S.S.S.T.E).

El 27 de diciembre de 1983 salió publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cuál abroga la anterior del 28 de diciembre de 1959.

Esta Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República y se aplicará:

I.- A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros;

II.- A las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere esta Ley;

III.- A las dependencias y entidades de la Administración Pública en los estados y municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con esta Ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales.

IV.- A los Diputados y Senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual o voluntariamente al régimen de esta Ley; y

V.- A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de esta Ley.

La Seguridad Social de los Trabajadores comprende:

- El Régimen Obligatorio y,
- El Régimen Voluntario.

La Ley señala en su artículo 5o lo que entiende por trabajador, a saber: Toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades, mediante designación legal o nombramiento o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de los que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios.

La Administración de los seguros, prestaciones y servicios a que se refiere esta ley, estará a cargo del organismo público descentralizado denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con personalidad jurídica, patrimonio propio y con domicilio en la Ciudad de México.

Las dependencias o entidades de la Administración Pública sujetas al régimen de ésta Ley, deberán remitir al Instituto los expedientes y datos que les solicite de los trabajadores y ex-trabajadores y los informes sobre aportaciones y cuotas.

En caso de que no lo hagan, demora injustificada o cuando la información sea falsa o inexacta, la autoridad fincará la responsabilidad e impondrá las sanciones que contempla la ley. (artículo 13)

Están sujetas al régimen de la presente Ley, las siguientes dependencias y entidades:

Las unidades administrativas de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal; al igual que la de los estados y municipios que se incorporen al régimen de la ley; los organismos, empresas y las instituciones públicas paraestatales.

Los Organos de Gobierno del Instituto son:

- I.- La Junta Directiva;
- II.- El Director General;
- III.- La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda; y
- IV.- La Comisión de Vigilancia.

Por cuanto al régimen de responsabilidades que prevee esta ley, encontramos que los servidores públicos de las dependencias y entidades que no cumplan alguna de las obligaciones contenidas en la propia ley, serán sancionadas con multa por el equivalente de una a diez veces el salario diario que perciban, según la gravedad del caso. (artículo 189).

Por otro lado, el artículo 190 establece que los pagadores y encargados de cubrir sueldos que no efectúen los descuentos que procedan conforme a la ley, serán sancionados con una multa equivalente al 5 % de las cantidades no descontadas, independientemente de la responsabilidad civil o penal en que incurran.

Se faculta a la SECOGEF para imponer las multas a que se hagan acreedores los servidores públicos, en ejercicio de las facultades que con vista en la documentación que para dicho efecto, le haya enviado el Director General del Instituto.

A su vez se faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para interpretar administrativamente la Ley mediante disposiciones generales que deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación. (artículo 196).

En caso de que el sujeto sancionado labore en el Instituto, las sanciones pecuniarias serán impuestas por el Director General, después de oír al interesado y revisado por la Junta Directiva contando con un plazo de 15 días para presentar la inconformidad.

Esta Ley del ISSSTE prevee responsabilidad de tipo civil, administrativa y penal, aplicándose en cada caso las disposiciones respectivas.

Por cuanto a la responsabilidad penal, el artículo 193 establece que será considerado fraude el obtener las prestaciones y servicios que establece la ley sin tener el carácter de beneficiario de los mismos o derecho a ellos, si se empleó engaño ya sea por medio de simulaciones, substitución de personas u otro acto.

CONCLUSIONES

1. Del análisis histórico realizado en este trabajo, podemos observar que son el Juicio de Residencia y el Juicio de Responsabilidad los antecedentes históricos de la responsabilidad actual. Por otro lado, en el México Independiente la responsabilidad de los servidores públicos se concreta en la responsabilidad penal, pero los tipos penales eran tan amplios que cualquier conducta podía encuadrar en ésta y no existía una diferenciación entre las responsabilidades como lo hoy la entendemos.

2. Existieron diferentes Leyes que anteceden la actual Ley de Responsabilidades; La Ley de Responsabilidades de Juárez, La Nueva Ley de Responsabilidades de 1896, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados; las cuales contemplaban los Delitos Oficiales pero sin mencionar que era lo que se entendía por tales, por lo que se podían cometer grandes abusos en contra de los servidores públicos.

3. Por cuanto a las diferentes clases de responsabilidad que se le pueden exigir a los servidores públicos; encontramos que: La Responsabilidad Política es la que se exige a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, a los

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Secretarios de Despacho, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, al Procurador General de la República y de Justicia del D.F., a los Jueces de Distrito y a los del Fuero Común del D.F.; a los Magistrados de Circuito y del Fuero Común del D.F., a los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, y a los Directores o equivalentes de los Organismos Descentralizados.

4. Por cuanto a la responsabilidad penal ésta se puede exigir en contra de los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, a los Secretarios de Despacho, a los Representantes de la Asamblea del D.F. a los Procuradores Generales de la República y de Justicia del D.F. y al Presidente de la República. En cuanto a este último, vimos como goza de cierta inmunidad temporal.

5. Respecto a la responsabilidad civil, todos aquellos servidores públicos que causen daño a un tercero tienen la obligación de repararlo.

6. Encontramos cuáles son las obligaciones que deben observar los servidores públicos en el desempeño de su cargo, empleo o comisión, en caso de incumplimiento de alguna de ellas el servidor público incurrirá en Responsabilidad Administrativa.

Con esta clase de responsabilidad, se busca limitar la actuación del servidor, regulando todos y cada uno de los actos que realice, independientemente de que la conducta trascienda o no al campo particular. Existe una gran vinculación entre ésta clase de responsabilidad y las otras, ya que es en ésta en la que encontramos los deberes que todo servidor debe observar en el desempeño de su encargo, empleo o comisión para evitar incurrir en otra clase de responsabilidad, como son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

7. Proponemos como definición de responsabilidad administrativa la siguiente:

" la Responsabilidad Administrativa es aquella que surge como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones ya sea por omisión o por abuso de las mismas y que atenten contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia del servicio encomendado, por ser éstas condiciones necesarias para lograr un Estado de Derecho."

8. Sugerimos, se le de un mejor tratamiento a los servidores públicos que incurran en alguna de éstas faltas, aún cuando el perjuicio sea mínimo por ser las condiciones indispensables para lograr una adecuada administración.

9. Por lo que toca a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es necesario limitar sus facultades y que no sea la cuantía del daño lo que determine su competencia sino la gravedad del mismo. Es por ello que considero que debiera ser el superior jerárquico el que imponga la sanción correspondiente por ser éste el que realmente conoce la situación del servidor público infractor.

10. Por último, si bien es cierto que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación fue creada con un propósito de control, creación que considero necesaria, también es cierto que es un tanto imparcial que sea una de las dependencias del Ejecutivo a la que le toque juzgar a otra Dependencia del mismo poder, es necesario que ese mismo órgano de control esté totalmente desvinculado de esa actividad para que el control realmente se realice.

BIBLIOGRAFIA

LEGISLACION CONSULTADA

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal.
- Código Fiscal de la Federación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Ley de Planeación.
- Ley de Obras Públicas.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del I.S.S.S.T.E).
- Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

OBRAS GENERALES

- Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.-Ed. Porrúa.-15a edición.- México 1983.

- Barragán, José.- Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidad de los Servidores Públicos.- Las Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.-UNAM.- Ed. Manuel Porrúa, S.A.- México 1984.

- Bunster, Alvaro.- La Responsabilidad de los Servidores Públicos.-Instituto de Investigaciones Jurídicas.-UNAM.- México 1984.

- Cardoso, José Carlos.- Los Organos Internos de Control en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.-Ed. INAP.-México 1984.

- Cedulaario Indiano.-Recopilado por Encinas.-Diego Madrid.- Edición de Cultura Hispánica.

- De la Madrid Hurtado, Miguel.- El Marco Legislativo para el Cambio.- Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.- Talleres Gráficos de la Nación.-Mayo 1983.

- De Pina, Rafael.- Diccionario de Derecho.-Ed. Porrúa.-11a Edición.-México 1983.

- CFR.-Diccionario Jurídico Mexicano.- Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas.-UNAM.

- Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia.-Ed. Espasa-Calpe, S.A. Madrid, España 1974.

- Escriche, Joaquín.- Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.-Librería e Imprenta de Ch. Bouret.-México 1888.

- Enciclopedia Jurídica Española.-Francisco Seix Editor.- Barcelona 1910. Tomo XXVII.

- Faya Viesca, Jacinto.-Administración Pública Federal.-Ed. Porrúa S,A,.-México 1983.

- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.-Ed. Porrúa.-México D.F.

- Fix Zamudio Héctor.-La Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado.-Las Responsabilidades de los Servidores Públicos.-Instituto de Investigaciones Jurídicas.-UNAM.-Serie G Manuel Porrúa, México. D.F.

- Gonzáles de la Vega, René.- El Régimen Constitucional de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Nuevo Derecho Constitucional Mexicano.- José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadéz.-Ed. Porrúa 1983.

- Lanz Cárdenas, José Trinidad.- La Contraloría y el Control Interno de México.- Fondo de Cultura Económica.-México 1987.

- Orozco Henríquez, José de Jesús.- Régimen Constitucional de Responsabilidad de los Servidores Públicos.-La Responsabilidad de los Servidores Públicos.-Instituto de Investigaciones Jurídicas.-UNAM.- Ed. Manuel Porrúa, S.A. México 1984.

- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Ed. Porrúa.- México D.F.

- Soberanes Fernández, José Luis.- La Responsabilidad Administrativa.-La Responsabilidad de los Servidores Públicos.-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Ed. Manuel Porrúa.-México 1983.

- Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano.-Ed. Porrúa S.A. 17a Edición.- México 1980.

REVISTAS

- Arteaga Nava, Elisur.-El Nuevo Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-Revista de Investigaciones Jurídicas.-Escuela Libre de Derecho.Año 6 No. 6.-México.

- Estrada Sámano, José A.- Algunas Referencias sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos de Empresas Paraestatales y del Estado a la Ley del Derecho Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.-Escuela Libre de Derecho.- Año 7 No. 7.-México1982.

- El Gobierno Mexicano.- Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República.-Dic. 1982.

- Hamdan Amad, Fauzi.- Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-Revista de Investigaciones Jurídicas.-Escuela Libre de Derecho.- Año 7 No. 7 México 1983.

- Pani, Alberto.-el Nuevo Departamento de Contraloría y Modernización Administrativa.- Revista de Administración Pública.-México. ene-jul. 1984.

- Sánchez Medal, Ramón.- La Responsabilidad Civil por los

Actos Ilícitos de los Funcionarios Públicos.-Revista de Investigaciones Jurídicas.-Escuela Libre de Derecho.-Año 9 No. 9.-México 1987.

- Semanario Judicial Federal.

- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.- Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público.