

278
285

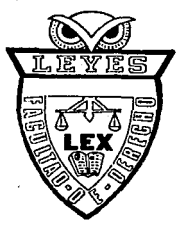


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS COMPARATIVO DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JUAN ALBERTO ESTRADA



MEXICO, D. F.

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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

	PAG
INTRODUCCION	1
I.- ANTECEDENTES	7
1.- EL DERECHO MEXICANO	8
a).- El Control de los Tributos y los Aztecas	9
b).- Las Causas de Responsabilidad y sus Sanciones	13
2.- LA COLONIA ESPANOLA	18
a).- Los Recursos Públicos y su Fiscalización	20
b).- La Visita	25
c).- El Juicio de Residencia	28
d).- Los Tribunales de Residencia en la Constitución de Apatzingán	33
3.- MEXICO INDEPENDIENTE	37
a).- El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824	39
b).- La Reforma en la Constitución de 1857	43
c).- Precedentes Constitucionales a Partir de 1917	50
d).- La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal, Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados en el año de 1940	60
II.- REGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL	67
1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	68
a).- El Título Cuarto Constitucional	69
b).- El Servidor Público	74
c).- Las Responsabilidades de los Servidores Públicos	81
d).- La Responsabilidad Administrativa del Servidor Público	89
2.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	93
a).- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación	95
b).- La Competencia en Materia de Responsabilidades Administrativas	99

c).- La Inspección del Gasto Público Federal	104
d).- Los Fondos y Valores propiedad del del Gobierno Federal	107
e).- La Coordinación Sectorial	111
III.-ANALISIS DE ORDENAMIENTOS LEGALES SOBRE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	117
1.- LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y Y VALORES DE LA FEDERACION	118
a).- La Autoridad Competente para su Aplicación	119
b).- De los Sujetos de la Ley	121
c).- Del Objeto de Regulación y Finalidad	123
d).- La Determinación de Irregularidades Administrativas	126
e).- El Fincamiento de Responsabilidades	129
f).- El Embargo Precautorio	133
2.- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL	135
a).- La Autoridad Competente para su aplicación	136
b).- De los Sujetos de la Ley	139
c).- Del Objeto de Regulación y Finalidad	140
d).- La Determinación de Irregularidades Administrativas	143
e).- El Fincamiento de Responsabilidades	145
f).- El Embargo Precautorio	148
3.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	150
a).- Las Autoridades Competentes para su Aplicación	151
b).- Los Sujetos de la Ley	155
c).- El objeto de Regulación y Finalidad	158
d).- Las Obligaciones de los Servidores Públicos	161
e).- Las Garantías Constitucionales para la Imposición de Sanciones	167
f).- La Resolución Administrativa	172
IV.-LA UNIFICACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	176
1.- LA SITUACION ACTUAL	177
2.- NECESIDAD DE LA UNIFICACION	180
3.- PROPUESTA DE UNIFICACION LEGISLATIVA	184

BIBLIOGRAFIA

190

LEGISLACION

192

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

La disciplina es un factor necesario e indispensable en todas aquellas organizaciones protagonizadas por el ser humano para la adecuada y favorable consecución de los fines propuestos.

Dicho factor, contemplado en términos generales como el ejercicio de un poder, supone la existencia de una relación de jerarquía entablada entre una autoridad y una o varias personas que habrán de observar una conducta en función de intereses, valores o principios determinados, cuyo incumplimiento implica la necesidad de castigar al individuo generador del acto u omisión que contravenga el deber que los estatutos establecidos le impongan.

Con esta idea puede lograrse una aproximación en torno a lo que se conoce como el ejercicio del poder disciplinario que el Estado a través del orden jurídico impone a los funcionarios y empleados que participen en el despliegue de la función pública, con base en un código de conducta reglamentario de principios éticos claramente establecidos en nuestro estado de derecho a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, nuestra Carta Fundamental contiene en su Título Cuarto (artículo 109, fracción III) el régimen sobre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, quienes conforme al propio texto constitucional podrán ser

sujetos de sanciones por incurrir en aquellas conductas que afecten la legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

De esta manera, a través del tema motivo de la presente investigación se abordan los aspectos básicos del citado régimen de responsabilidades administrativas en lo que hace a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal, considerándose para tal efecto a los órganos competentes en el conocimiento del caso concreto de infracción de las obligaciones disciplinarias, así como el análisis comparativo de las instituciones que los ordenamientos legales sobre la materia establecen para investigación de irregularidades en el desempeño de la función pública, para la imposición de las sanciones y los procedimientos para aplicarlas.

El trabajo realizado comprende previo a su parte fundamental una retrospectiva histórica que de manera global describe los antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos, incluyendo las tres etapas más importantes que al respecto se suscitaron en nuestro país, cuyo decurso en cierto grado permite aseverar que el carácter administrativo de las infracciones no estaba perfectamente identificado, pues se le ubicó entre instituciones de tipo penal y político y siempre caracterizadas por

una severidad particular.

Posteriormente se incursiona en el estudio del régimen constitucional vigente que establece los fundamentos generales de las responsabilidades de los servidores públicos, elaborándose para tal efecto la distinción existente entre el alcance y autonomía del régimen administrativo que origina esta investigación y las instituciones jurídicas sobre responsabilidad penal, civil y política. Asimismo y ante esta situación se hace evidente la posibilidad de que la infracción administrativa pueda generar secuelas de naturaleza distinta cuyas características bien podrían encuadrar en ilícitos previstos y sancionados por ordenamientos legales diferentes al de la materia en análisis, pero en la inteligencia de que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

Igualmente se realiza un estudio de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a través de las que se observa el aspecto competencial tanto de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en materia de responsabilidades administrativas, actuando como dependencia globalizadora del control de la propia Administración, como de la que en el mismo rubro corresponde a los superiores jerárquicos de las Secretarías de Estado y su participación en este sentido por lo que respecta a las entidades paraestatales, conforme a la ley

y al acuerdo de coordinación sectorial emitido por el Presidente de la República.

Por otra parte, esta investigación también incluye el análisis comparativo de los ordenamientos legales y sus reglamentos sobre responsabilidades administrativas, abordándose para ello el capítulo correspondiente de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y enfáticamente el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Durante el respectivo análisis de estas leyes se estudian con un enfoque crítico quiénes son las autoridades competentes para su aplicación, los sujetos de la ley, el objeto de regulación y finalidad, los procedimientos para la determinación de irregularidades y fincamiento de responsabilidades, así como las deficiencias, inconvenientes y ventajas que produce la aplicación de uno u otro cuerpo legal.

Por tanto y tomando en consideración las dificultades técnicas que plantea la dispersión de las leyes sobre esta materia, reflejadas en la duplicación de funciones, duda en la preservación de las garantías de audiencia y legalidad, intenso burocratismo federal e incertidumbre respecto de la ley aplicable al caso concreto, se elabora y propone una alternativa para la unificación legislativa tendiente a concentrar en condiciones de compatibilidad las normas jurídicas sobre este particular a partir de la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos, como ley receptora de las instituciones que quizá harían más completa y eficiente la reglamentación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el ámbito de las Responsabilidades administrativas.

En términos generales, este trabajo comprende las consideraciones básicas del sistema federal de responsabilidades de los funcionarios y empleados en el ámbito de la Administración Pública, sistema que, como habrá de demostrarse en los capítulos segundo y tercero, inició su verdadero desarrollo a partir de las reformas del año de 1982, a través de una adecuada sistematización de principios e instituciones, así como la determinación de las obligaciones de los sujetos para preservar tales principios, las sanciones aplicables en caso de incumplimiento, los procedimientos para su imposición, los órganos competentes e incluso los medios de defensa para impugnar las resoluciones sancionadoras.

Cabe señalar ahora que para la consumación de este trabajo resultó necesario acudir a diversas fuentes de información tanto de tipo bibliográfico, como legislativas y jurisprudenciales, a efecto de esclarecer y precisar en la medida de lo posible las instituciones y conceptos inherentes al tema desarrollado, sin dejar de considerar algunas limitantes que se presentaron en lo que toca a la ampliación de algunos tópicos en especial, debido fundamentalmente a la notoria escasez de literatura jurídica, o bien, porque el tratamiento otorgado

por algunos de los destacados juristas consultados adopta un enfoque de naturaleza penal o Política.

Finalmente, deseo dejar constancia de mi agradecimiento al Director de la Presente Tesis Profesional, el Señor Licenciado Fernando Flores Trejo, distinguido Jurista y Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México en las asignaturas de Derecho Administrativo y Derecho Constitucional, por la valiosa orientación y apoyo dispensados en mi favor para la realización de este trabajo. De igual manera, agradezco la muy alentadora colaboración de mi esposa, la Señora Mónica Royes Torres, por su gran apoyo moral y denodado esfuerzo mecanográfico durante la elaboración, del proyecto de la Tesis que ahora sustento.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES

SUMARIO: 1.- El Derecho Mexicano: a).- El Control de los Tributos y los Aztecas; b).- Las Causas de Responsabilidad y sus Sanciones. 2.- La Colonia Española: a).- Los Recursos Públicos y su Fiscalización; b).- La Visita; c).- El Juicio de Residencia; d).- Los Tribunales de Residencia en la Constitución de Apatzingán. 3.- México Independiente: a).- El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824; b).- La Reforma en la Constitución de 1857; c).- Precedentes Constitucionales a partir de 1917; d).- La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal, Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados en el año de 1940.

1.- EL DERECHO MEXICANO

Dentro del amplio panorama histórico que ofrece la época precortesiana y no obstante las dificultades y limitantes relativas al conocimiento fidedigno de las fuentes del derecho de esos tiempos, es posible afirmar y hacer relevante la gran tradición jurídica del reino azteca, considerado como el más representativo de los variados núcleos de poder constituidos en período precolonial de nuestra historia.

Caracterizado en varios de sus segmentos cronológicos por una secuela de gobernantes arbitrarios, cuyo poder a menudo tomaba el lugar del derecho y salvo la codificación de múltiples leyes atribuidas a Netzahualcōyotl, el orden jurídico hizo su manifestación preponderantemente a través de las costumbres y en forma especial por los acuerdos producto de la dominación ejercida por la triple alianza, dentro de la que el reino azteca mostró una contundente hegemonía.

De lo más destacado en punto al control de los funcionarios y a la determinación de sus responsabilidades en el imperio se abordan los temas relativos al control de los tributos, así como a la imposición de las sanciones correspondientes por las infracciones cometidas, cuya naturaleza y medios de ejecución revelan por sí mismos la importancia que para Tenochtitlan revestía la observancia de honestidad irrestricta en el manejo de los caudales públicos.

a).- El Control de los Tributos y los Aztecas

En los tiempos del imperio azteca la organizacion hacendaria y el control de los tributos revistieron trascendental importancia para el fortalecimiento y hegemonia de Tenochtitlan, importancia misma que se vio reflejada en la severidad con la cual los gobernantes mexicas sancionaban la malversación o el destino indebido de las contribuciones que debían ingresar a las arcas del reino.

Todos los pueblos sojuzgados por los aztecas, aunque conservaron lenguaje, costumbres y gobierno propios, tenían la obligación de pagar el tributo. El hecho de sustraerse al cumplimiento de ello, la provincia omisa se ubicaba ante el riesgo de una inminente agresión bélica.

La hacienda pública estaba encabezada por el Cihuacoatl, quien fue representante del emperador azteca, teniendo a su cargo en general diversas funciones de carácter administrativo y en especial, el control global de los tributos y tomar cuenta a los recaudadores de su distrito (1). A su vez, a este Cihuacoalt se hallaba subordinado el Calpixque Mayor, mismo que tenía encomendado recibir de los Capixques Menores lo recaudado de las provincias sometidas al reino.

El total de los efectos reunidos debía ser claramente anotado en los

(1) Chavero, Alfredo, "México a Través de los Siglos", tomo VIII, P. 320. Ed. Cumbre.

libros de tributos para posterior distribución, según lo estipulado por la triple alianza de la que Tenochtitlan formaba parte junto con Texcoco y Tacuba.

Las contribuciones dieron lugar a una administración hacendaria en especie, cuya recaudación debía llegar finalmente a los almacenes públicos, siendo preciso señalar que del total aportado por unas doscientas sesenta tribus, Tenochtitlan generalmente recibía el cuarenta por ciento, Texcoco la misma cantidad y el veinte por ciento para Tacuba (2).

Según lo relata Alfredo Chavero, el Códice de Mendoza, posiblemente escrito por jóvenes indígenas de los primeros tiempos de la Colonia, describe en su segunda parte por medio de caracteres jeroglíficos los nombres de las provincias tributarias, así como la especie y cantidad de los tributos (3).

El destino que debía darse a los tributos recaudados también fue motivo de especial cuidado para el reino azteca, situación que hizo notar el carácter público pero a su vez solidario, altruista y social de su aplicación en favor de las personas económicamente desprotegidas, tal y como lo cita Clavijero al decir que:

(2) Floris Margadant S., Guillermo, "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", Octava Edición, Ed. Esfinge, México, 1988, p. 21.

(3) Ob. Cit., Nota 1, Tomo VIII, p. 322.

Quizás la mayor de estas rentas, se expedía en bien de los mismos súbditos, ora sustentando un gran número de ministros, magistrados para la administración de justicia, ora premiando a los beneméritos del estado, ora socorriendo a los desvalidos, especialmente a las viudas, a los huérfanos y a los ancianos (4).

Las cosas o especies utilizadas para el pago eran de amplia diversidad, aunque casi la totalidad de éstas consistían en productos del cultivo de las tierras en su forma natural o transformadas en un bien de determinada utilidad. Los mercaderes contribuían con una parte de sus productos, los orfebres con una porción de sus obras o indumentaria elaborada a base de algodón, otros con vigas, plumas, leña, semillas, copal, alimentos para el ejército o con la entrega de animales.

Al respecto, cabe señalar que la clase comerciante fue una de las que más altos tributos entregaron al reino azteca, pues pese a la ausencia del dinero como medio de pago propiamente dicho, utilizaron los mercaderes como medida de valor e instrumento de pago el cacao, ganchas de cobre, oro en cañutos transparentes de plumas o mantas de cierto tamaño.

De lo anterior es factible advertir la notable administración que en materia de control de tributos institucionalizaron los aztecas de

(4) Clavijero, Francisco Javier, "Historia Antigua de México", Tomo I, pp. 318 y 320.

acuerdo a su realidad social y necesidades económicas, así como en la organización de funcionarios que en forma expresa y en subordinación al Cihuscoctli fiscalizaban la recaudación, registro, distribución y aplicación de los efectos de la contribución, sin dejar de asumir en momento alguno las responsabilidades -el riesgo- de que podían ser sujetos por actos deshonestos en perjuicio del reino.

b).- Las Causas de Responsabilidad y sus Sanciones

El incumplimiento de las obligaciones que los administradores de los recursos públicos -tributos- debían observar, traía aparejado el fincamiento de una responsabilidad y por ello la aplicación de una o varias sanciones, siendo preciso mencionar que los castigos impuestos por faltas de esa naturaleza no se limitaron a los funcionarios de la hacienda azteca, sino que la severidad de los medios represivos comprendieron al contribuyente en particular y a las provincias sojuzgadas en lo general, conformando todo ello una medida importante para el eficiente control y disciplina hacendarios del imperio.

La causa de responsabilidad fundamentalmente consistía en incurrir en manejos indebidos en todos aquellos actos relativos a la recaudación, registro o aplicación de los caudales del reino, esto es, que si los calpixque desviaban injustificadamente los tributos que tenían encomendados para administrar, se les imponía prisión, se les condenaba a muerte, además de que sus bienes eran secuestrados para adjudicarlos en favor del rey; adicionalmente, la mujer e hijos del responsable eran echados de su casa.

Como se observa, tratándose de una falta de tipo patrimonial en perjuicio de la hacienda pública, lejos de ser sencilla o simplista para el infractor, fue agravada su sanción precisamente por la importancia que para el imperio tenían las recaudaciones y por la implicación hegemónica ante las provincias sometidas. A ello puede

atribuirse la severidad y crudeza del castigo inferido a todo aquel funcionario deshonesto y hacer coexistentes sanciones intuitu personae, intuitu rei y además de ello, extensiva a los parientes del culpable hasta el cuarto grado.

Llaman considerablemente a la atención tanto las formas como los medios utilizados para la ejecución de quien había sido condenado a muerte por tales infracciones, habiéndose practicado a través de la quema en hoguera, el ahorcamiento, ahogamiento, apedreamiento, azotamiento, muerte por golpes de palos, el degollamiento, empalamiento y desgarramiento del cuerpo (5).

La privación de la libertad y la ejecución fueron sanciones directas y sobre la persona del responsable, pero el incumplimiento y sus efectos abarcaban la esfera patrimonial del mismo sujeto infractor. El hecho de secuestrar sus bienes y aplicarlos en favor del rey tenía evidentemente una doble finalidad, ya que por una parte tal acontecimiento constituía la sanción propiamente dicha y por otra, el aspecto resarcitorio por el quebranto patrimonial causado al reino.

Aún cuando no se considera a las sanciones precortesianas descritas como instituciones precedentes a alguna de las establecidas en la ley de responsabilidades vigente en nuestro país, resulta oportuno mencionar que cualquier identificación debe estimarse como

(5) Floris Margadant S., Guillermo, Ob. Cit. Nota 2, P. 24.

coincidencia. Por ello, aunque en la actualidad la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras aplicable en la materia no castigan a los familiares de los funcionarios como ocurría en la tradición jurídica azteca, sí contempla dicho ordenamiento legal una sanción específica para el caso de que un servidor público favorezca indebidamente a familiares por la tramitación o resolución de asuntos, cuyo ligamen parental se halle establecido hasta el cuarto grado de consanguinidad.

Como simple acotación histórica a las anteriores aserciones, ha de agregarse que la guerra para los aztecas también cumplió una función netamente represiva, siendo utilizada como vía de dominación, pero también como medio de control de los recursos públicos, esto es, que tanto la guerra como la tenencia de la tierra fueron instituciones íntimamente vinculadas con el pago de los tributos, pues por un lado, dicho imperio colocaba a sus oponentes ante la opción de pagar tributos y otras exigencias, o bien, aceptar los riesgos de un conflicto bélico. Por ello se afirma que las contribuciones eran el resultado de la confrontación armada y por otra parte, los productos naturales de ciertos terrenos cultivados en común por las provincias dominadas estaban destinados a su pago.

También en lo que hace a causas de responsabilidades y sanciones los funcionarios que en esa época tenían encomendada la administración de la justicia no fueron caso de excepción. El rigor del castigo pesó

sobre ellos y al juez que incurría en prevaricato o recepción de dádivas, podía aplicársele desde la amonestación hasta la pena capital si la ilicitud entrañaba falta grave, existiendo como sanciones intermedias la destitución, el trasquilamiento y si la infracción consistía en adicción al consumo de bebidas embriagantes su casa habitación podía ser totalmente destruida. (6) Tanto la embriaguez como el cohecho fueron severamente castigados; si el acto implicaba la comisión de injusticia, el rey determinaba como sanción única y definitiva la muerte.

En cuanto a la sanción aplicada a funcionarios judiciales, Antonio de Solís (7) apunta en su obra que:

Castigábase con pena de la vida la falta de integridad de los ministros, sin que se diese culpa venial en los que servían oficios públicos, y Moctezuma puso en mayor observancia esta costumbre haciendo diligencias para saber cómo procedían, hasta examinar su desinterés con algunos regalos ofrecidos por mano de sus confidentes: El que faltaba en algo a su obligación moría por ello irremisiblemente...pero no se puede negar a los mexicanos que tuvieran algunas virtudes morales y particularmente la de procurar que se administrara con rectitud aquel género de

(6) Chavero, Alfredo, Ob. Cit. Nota 1, Tomo VIII, p. 321.

(7) "Historia de la Conquista de México", Edit. Porrúa, México 1973, P. 146.

justicia que llegaron a conocer.

Resulta necesario reiterar que las coincidencias identificables entre el derecho vigente y el precortesiano al menos en punto a este tipo de sanciones no es el resultado de una filiación entre ambos sistemas, es decir, que uno sea continuación del otro. Válgase considerar que innumerables instituciones jurídicas surgen del sentido común, de la lógica o de una realidad social que se vive en un lugar y tiempo determinados.

Sin embargo es interesante el objeto y finalidad de estas instituciones que, en un tiempo u otro, provienen de una necesidad común de todos aquellos pueblos que aspiran conquistar un régimen democrático: El control de los recursos Públicos, de la actuación de los funcionarios y la existencia de los medios represivos para castigar sus infracciones. El reino azteca experimentó una realidad que en su momento implicó el establecimiento de normas de conducta ante el tráfico de los tributos y el comportamiento de jueces en la impartición de justicia.

2.- LA COLONIA ESPAÑOLA

A la llegada de los españoles en torno a la conquista de lo que llamaron la Nueva España, la tradición jurídica de los Mexica causó verdadera impresión en los colonizadores peninsulares por los grandes contrastes que registraba sobremanera ante el cristianismo y los objetivos primordiales establecidos por la corona.

Invariablemente las Indias representaron una ventaja financiera para la corona, cuya situación obligó al monarca a instrumentar un sistema regulador de las actividades públicas que controlará, por un lado, la actuación de los funcionarios frente a la comunidad indígena y por otro, limitar rigurosamente el ámbito de competencia por virtud de los cargos asignados para garantizar el sano y eficiente manejo de los caudales del reino.

Una serie de arbitrariedades encauzadas por los primeros funcionarios de la Nueva España provocó serias reacciones en la península que hicieron al rey, con su omnímodo poder, reforzar con medios de control los intereses hacendarios, ya que los abusos cometidos por los llamados oficiales reales y la primera audiencia con el despotismo de Nuño de Guzmán, despertaron la necesidad de instituciones inquisitivas y sancionadoras por actos que implicarán cualquier infracción a los intereses colonizadores.

La segunda audiencia, la visita y el juicio de residencia llegaron a

satisfacer, aunque en forma relativa, las pretensiones de España, pues el régimen monárquico absolutista, por su propia y especial naturaleza, favoreció arbitrariamente a virreyes corruptos y el rey mismo quedaba a su vez excluido de cualquier tipo de responsabilidad jurídica.

a).- Los Recursos Públicos y su Fiscalización

Evidentemente las tierras, sus productos y la fiscalización transparente de ello fueron premisa de particular importancia para la Corona Española sobre los mexicanos sojuzgados inicialmente por Cortés. Por tal motivo, España demostró sumo interés por instaurar un régimen amplio que garantizara la riqueza del rey mediante disposiciones que controlaran los actos de todos aquellos funcionarios que desde la península tenían encomendado satisfacer las órdenes superiores en ese sentido.

Estableciendo como referencia el año de 1522, fecha en la cual se estima el inicio de la organización política novohispana, Barrón de Morán (8) señala en torno a las instituciones dispuestas por Carlos V que:

Fueron nombrados los oficiales reales, quienes quedaron encargados del gobierno actuando como tales en ausencia de Cortés, cuando éste realizó su expedición a las Hibueras. Por su mal gobierno y por los abusos que cometieron, fueron sustituidos por las audiencias, organismos judiciales y administrativos, compuestos por un presidente y cuatro oidores.

En efecto, resultó necesario el nombramiento de funcionarios del fisco

(8) C. Barrón de Morán, "Historia de México", Octava Edición, Ed. Porrúa, México, 1966, P. 181.

de distinguida ética y relevante capacidad técnica que garantizaran con su limpia actuación los intereses hacendarios: Los oficiales reales. Es decir, diverso personal coordinado desde España (por el Consejo de Indias) y que específicamente a quienes se los encomendó tal labor se conoció como inspectores, pagadores, proveedores, contadores, tesoreros, factores y veedores, cuyas funciones consistían en administrar los recursos públicos, así como cumplir ordenanzas, provisiones y cédulas reales que se les entregaban y en general, todas aquellas órdenes para las indias, comprometiéndose a desempeñar con lealtad y honestidad su cargo bajo juramento desde la toma de posesión.

Bien es cierto que se ordenó por el monarca español que se respetase la vigencia de las primitivas costumbres de los aborígenes sometidos, en tanto que no estuvieran en contradicción con los intereses supremos del estado colonizador, sin embargo el poder omnímodo cumplíase conforme a las órdenes del propio rey y en concordancia también a los órganos superiores de Castilla, a grado tal que constituyó el citado Consejo de Indias exprofeso para las cuestiones indianas, aunado a la llamada Casa de Contratación de Sevilla, cuyos órganos tenían su sede en la península y de los que dependían los mencionados oficiales reales.

Estos funcionarios tenían facultades que podríamos llamar de "auditoría" y rendían informe directamente al monarca o a los órganos

superiores, los que a su vez fiscalizaban la actuación de éstos, quienes por incurrir en deshonestidad en el cargo podían ser sancionados económicamente o con la pérdida del nombramiento. Los oficiales reales podían ser acusados por no valuar mercaderías, por peculado, por no cobrar deudas, por no asegurar o custodiar los caudales y la sanción dependiente de la gravedad de la falta cometida, podía consistir en la muerte.

El distinguido investigador Agustín Herrera Pérez (9) señala que los oficiales reales debían cumplir una actuación colegiada en la administración, ya que estaban obligados a asistir juntos a los acuerdos, a las fundiciones y almonedas, al cobro de impuestos y a abrir el arca, para meter y sacar el oro; juntos también abrían los despachos que mandaba el rey para que colegiadamente también los contestaran, agregando el citado autor que tales funcionarios participaban de una responsabilidad solidaria y podían ser reconvenidos por delitos, excesos o descuidos cometidos.

Posteriormente, como lo apunta Barrón de Morán, tras una serie de abusos y actos indicadores de mal gobierno por parte de los oficiales reales, éstos fueron sustituidos por las audiencias, es decir, por organismos con funciones judiciales y administrativas dependientes de la corona y compuestos por un presidente y cuatro oidores, cuyas

(9) "Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", Ed. Carsa, S.A., 1991, P. 34.

organizaciones se establecieron fundamentalmente para controlar la actuación de un alto funcionario en lo que resultó ser otra etapa importante de la colonia española: El virreinato. (10)

Efectivamente, a partir de 1535 aparece en la Nueva España la figura del virrey, personalizado en su inicio por Don Antonio de Mendoza en su calidad de representante directo de la corona, situación que no favoreció a tal funcionario para excluirse de las rigurosas medidas de control por parte de las audiencias, sobre todo en cuestiones relacionadas con la administración de los recursos públicos.

En torno al funcionamiento de las audiencias y la efectividad de éstas para evitar eventuales irregularidades por parte del virrey, Guillermo Floris Margadant (11) menciona que:

Estas criticaban a menudo las disposiciones administrativas que emanaban del virrey. Tenían facultades para protestar formalmente contra ellos. Si el virrey insistiera en su actitud, la audiencia podía apelar ante la corona... el hecho de que la audiencia -e inclusive los oidores individuales- podía corresponder con la corona, sin necesidad de una autorización respectiva por parte del virrey o del presidente de la audiencia, aumentaba aún la eficacia de este control sobre la actividad administrativa virreinal.

(10) Ob. Cit., P. 182

(11) Ob. Cit., P. 53

Sin ser exageración, ello podía justificarse indudablemente, ya que por lo menos en materia administrativa el virrey tenía encomendado un cúmulo impresionante de funciones como lo eran las obras públicas, la política monetaria, la salubridad general, la hacienda real, la repartición de tierras, los correos, los censos, el control sobre la calidad moral y profesional de los compradores de oficios públicos, el mando militar, así como el control sobre gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; lo cual obligó a adoptar medidas preventivas orientadas a una cuidadosa selección del virrey mismo.

En relación a ello, un aspecto que merece especial referencia por demostrar que la fiscalización colonial no era objeto de improvisación en lo tocante a la calidad de los funcionarios públicos, como en muchos casos sí ocurre en la actualidad, es que los miembros de estas audiencias tenían la prohibición estricta de adquirir bienes dentro del territorio de su competencia, asistir a eventos sociales, recibir ayuda de particulares, así como limitantes para contraer matrimonio, a cuyas restricciones se hallaban adheridos la esposa e hijos del integrante de tales organismos, cuyas políticas hacían lucir una transparencia casi inobjetable de odores y presidentes en el desempeño de sus cargos.

Así las cosas y no obstante el poder concedido por la figura del virrey, las audiencias nunca se subordinaron en forma absoluta a la voluntad virreinal en las cuestiones administrativas, mucho menos aún en materia judicial, en la que el poder de éste fue sólo protocolario.

b).- La Visita

Como se ha mencionado, la evolución de los medios fiscalizadores novohispanos trajo como consecuencia el perfeccionamiento de una institución realmente efectiva, ya que propició un delineamiento para las atribuciones de todos aquellos funcionarios peninsulares comisionados en las indias a través de dispositivos diversos de naturaleza preventiva o correctiva que por un lado impidieron arbitrariedades en el poder y por otro fomentaron la eficiencia en el funcionamiento de la hacienda pública: La Visita.

La visita consistió básicamente en un procedimiento de revisión exhaustivo ordenado por la Corona Española y coordinado por el Consejo de Indias que fungió como órgano consultivo de ésta, a efecto de que personas expresamente designadas como visitadores inspeccionaran a dichos funcionarios en el desempeño del cargo -inclusive del virrey y miembros de las audiencias-, cuyo procedimiento comprendió dos etapas fundamentales que se podrían calificar como instrucción y resolución, ambas precedidas originalmente por una queja, denuncia o sospecha de infracciones que llegaba a oídos del monarca o del Consejo de Indias.

Respecto a la visita, Guillermo Floris Margadant (12) señala que ello constituía una limitación impuesta al poder de los virreyes, agregando que:

(12) Ob. Cit. P. 53.

A veces con muy amplios poderes (otorgados a los inspectores) para "ayudar" al virrey en relación con algún tema concreto, o para rendir un dictamen sobre alguna rama de la administración. Lo peor de tales visitantes, oidores, inspectores, etc., era que el virrey no siempre sabía exactamente cuáles instrucciones y poderes secretos había recibido su ilustre huésped.

En su inicio, tal procedimiento se instrumentó no sólo con la discreción debida, sino con absoluto hermetismo -en secreto-, a fin de garantizar la efectividad de esa institución, evitando como lo apunta Margadant que las instrucciones dadas al visitador por parte de la corona fueron conocidas en la Nueva España y ello diera a los funcionarios a visitar la oportunidad de ocultar todos aquellos hechos o acontecimientos que implicaban una irregularidad determinada.

Como una muestra del avance que en esa materia registraba el régimen español en las indias, cabe destacar que la visita debía satisfacer una serie de formalidades previamente establecidas, entre lo que puede mencionarse el límite que comprendería la inspección, es decir, un objeto determinado; la notificación del motivo de la supervisión que corría a cargo del propio visitador, así como el otorgamiento necesario de garantías suficientes por parte de los tesoreros cuando el área sujeta a revisión dentro de sus funciones implicaba el manejo de caudales públicos, entre los más importantes.

Una vez analizados por el visitador los libros, testigos, denuncias

relativos a la investigación encomendada, quedaba integrado el cuerpo de la información a partir de la cual el fiscalizador podía determinar -si la falta observada era grave- la suspensión del funcionario público (13) e incluso el abandono del lugar de radicación, resultando en ese caso imprescindible la sentencia por parte del Consejo de Indias, mismo que tenía las atribuciones de órgano resolutor.

Si las faltas cometidas no representaban incumplimiento grave en la función pública, entonces continuaba el procedimiento, en cuyo caso el visitador procedía a conjuntar todos los medios probatorios suficientes para demostrar las irregularidades, así como un informe global acerca de la inspección, todo lo cual se enviaba al Consejo de Indias para que este órgano dictara la consecuente resolución. Con este acto se sancionaba al funcionario de la Nueva España y de su ejecución se ocupaban las autoridades indianas de más alta jerarquía.

(13) Había restricción en cuanto a esta facultad del visitador tratándose de un virrey infractor.

c).- El Juicio de Residencia

Otra de las instituciones utilizadas en la Nueva España para controlar y limitar el poder de los virreyes y de una serie de funcionarios públicos fue el juicio de residencia, mismo que ni siquiera el propio Hernán Cortés pudo sustraerse a raíz de los desórdenes creados en el gobierno de las indias cuando éste realizó su expedición a las Hibueras, a lo que Toribio Esquivel Obregón (14) apunta que:

Carlos V se encontraba en la necesidad de tomar una medida, sin saber cuál... pero aquel monarca pensó en un togado, en una solución de orden judicial: El juicio de residencia, y nombró al Licenciado Luis Ponce de León juez de la causa.

Habiendo sido abundantes y prolijas las disposiciones emitidas para regir los nuevos dominios de la España colonial, después de algunos intentos de recopilación de cédulas y provisiones a través del Cedulario de Puga y la compilación de Ovando, fue aprobada en la península la Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias, constante en nueve libros, mismos que en forma amplia en su libro V consigna el régimen de la residencia.

Esta institución consistió en revisar las conductas y hechos desplegados por todo aquel funcionario público, tanto al concluir su

(14) "Apuntes para la Historia del Derecho en México" Tomo II, p. 298.

cargo como al realizar un ascenso en su nivel jerárquico como autoridad en la Nueva España, distinguiéndose básicamente de la visita en que ésta se practicaba durante el ejercicio de las funciones y la residencia, por lo general, al fenecer la actividad pública. La denominación del juicio como "residencia" se debió a la circunstancia de que el funcionario contra quien se seguía debía residir en el lugar del proceso mientras se agotaban las investigaciones.

A este juicio se encontraban sometidos (sujetos) los propios virreyes, gobernadores, políticos, intendentes, presidentes de audiencia, oidores, fiscales, protectores de naturales, corregidores, alcaldes mayores, contadores, factores, visitadores de indios, tasadores de tributos, fundidores, oficiales de las casas de moneda, escribanos y en general, todos aquellos que tenían asignada una función pública en las indias, ya fueran administrativas o judiciales, aunque resulta necesario hacer destacar que hubo casos de notoria excepción ya que "si el virrey era rico, hábil y estaba sostenido en América por un asesor valiente y en Madrid por amigos poderosos, podía gobernar arbitrariamente sin temor a la residencia" (15), cuya situación ha producido hasta la fecha sensibles dudas acerca de la completa efectividad de la institución a la que se trata.

Sin embargo la residencia tuvo muchos efectos positivos. Se desarrolló

(15) José María Mariluz Urquijo, "Ensayo Sobre los Juicios de Residencia Indianos", 1952, P. 85.

con base en un sistema de acción popular por virtud del cual los agraviados podían presentar sus denuncias ante el tribunal personificado en un juez designado por el rey, y la materia del juicio, en términos generales, comprendió amplios y variados aspectos de la función pública, mismas que podrían encuadrarse dentro de los principios de imparcialidad, eficiencia, honradez y subordinación a la Corona Española.

El proceso se encontraba constituido de dos partes. La primera era secreta y ejecutada oficiosamente por el juez designado por la corona; dando intervención al residenciado; la segunda, la parte pública, comprendió la recepción, estudio y trámite de las inconformidades por las faltas en que hubiere incurrido el funcionario público, quien en forma particular podía ser demandado por conceder oficios a cambio de dinero, por no inspeccionar el área de su competencia, autorizar el uso de armas y causar daños o perjuicios, o por favorecer con oficios a familiares, así como por tratos indebidos a los naturales de la Nueva España, entre otras causas de responsabilidad quebrantadoras de los aludidos principios.

El juicio comenzaba una vez que se hacía público un edicto de residencia, iniciándose paralelamente el cómputo del tiempo de duración del mismo que generalmente era de sesenta días, otorgándose a los denunciados salvaguardas suficientes para no ser molestados por cualquier persona, cuya institución guarda singular semejanza con la

prevista en el artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente que establece que:... "Todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias... y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias al quejoso..." (16).

El residenciado debía acreditar su personalidad y posteriormente tenían verificativo los cuestionamientos relativos a las faltas atribuidas al funcionario; considerándose en qué medida protegió a los naturales y la conducta moral observada en la gestión ya que la información testimonial resultó determinante para el sentido de la sentencia, aunque a este medio probatorio se agregaron la revisión de libros de cabildo, expedientes y documentos que en general pudieran acreditar la infracción cometida.

Una vez presentados los cargos y ofrecidos los descargos, el juez de residencia procedía a dictar la sentencia, misma que procesalmente correspondió a la primera instancia (16 bis). Aquí cabe señalar la importancia que para la organización judicial novohispana representó la impartición pronta y expedita de la justicia, ya que independientemente del término fijado para su conclusión, siempre se pugnó por resolver los juicios en el menor tiempo posible.

(16) Publicada en el D.O.F. el 12-DIC-1982.

(16 Bis) Imponía, en su caso, las sanciones que iban desde la multa, la inhabilitación para el desempeño de funciones públicas, hasta el destierro.

Si el residenciado era el virrey, y el fallo le era adverso, podía apelar ante el Consejo de Indias, organismo que, durante el esplendor de su autoridad, tenía incluso facultad para llamar a rendir cuentas a dicho funcionario aún antes de terminar el cargo público. Para ello, el juez de la residencia enviaba previamente a tal órgano el expediente íntegro del proceso instaurado; posteriormente, 1542, las audiencias correspondientes al caso ventilado se vieron en la necesidad -previo acuerdo- de conocer sobre la apelación interpuesta por funcionarios de menor nivel, debido al riesgo que significaba el envío de los autos hasta España y por la demora al recibirse.

Sin dejar de valorar los positivos efectos de la institución en estudio, debe mencionarse que la misma se desarrolló en el ambiente arbitrario que plantea todo régimen monárquico absolutista, en el que el monarca era el autor de las leyes pero sin someterse a ellas, ya que se impedía toda responsabilidad de naturaleza jurídica que éste pudiera contraer en el ejercicio del poder.

Pese a ello, debe atribuirsele al juicio de residencia el carácter de antecedente original del vigente régimen del juicio político, tal y como lo menciona Ignacio Burgoa Orihuela (17), señalando que: "... Importa un nítido antecedente jurídico novo-hispano del juicio político o juicio de responsabilidad de los funcionarios públicos...".

(17) "Derecho Constitucional Mexicano", sexta edición, Ed Porrúa, México, 1985, P. 572.

d).- Los tribunales de Residencia en la Constitución de Apatzingán.

Con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como "Constitución de Apatzingán", por haber sido en esta población donde se sancionó el 22 de octubre de 1814, se instituye la regulación del juicio de residencia en su más alta expresión jurídica, tanto con la instauración de los tribunales competentes, como con la clara enunciación de las causales de responsabilidad y los funcionarios y empleados a quienes debía aplicarse.

Por tanto, resulta oportuno destacar que la Constitución de Apatzingán tiene como antecedentes inmediatos dos documentos de suma importancia, que a saber son: Los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón y Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón. Tales documentos en común enarbolan y proclaman la no esclavitud y la supresión de las desigualdades provenientes del linaje, pero sin embargo merece especial atención el pensamiento del Siervo de la Nación, al disponer que las leyes que dicte el Congreso "deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte que se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto", pues con independencia de su trascendental contenido político y social, evidencia de alguna manera el sentido jurídico hacia el que habría de orientarse la Carta Fundamental en lo que hace al

control y limitaciones jurídicas a cargo de los protagonistas de las funciones públicas que encontraría su punto de partida en el juicio de residencia, ya que además esta Constitución fue el primer documento de esta naturaleza que consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos y dicho juicio como medio para hacerla efectiva, señalando que la garantía social no podía existir sin esa responsabilidad y sin la limitación de los poderes por la ley.

El juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con un procedimiento instaurado en sus principios por los propios colonizadores y al que se hizo referencia en antecedentes de este Capítulo, a efecto de conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación, quedando claramente instituido un sistema de acción popular, y la responsabilidad -como se ha apuntado- se determinaba mediante el juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno y miembros del Supremo Tribunal de Justicia.

En relación a los diputados, debían ser sujetos del juicio por la parte que les tocaba en la administración pública, pudiendo ser acusados por los delitos de herejía, apostasía y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Por lo que respecta al control constitucional y a la legalidad, los titulares de los ministerios eran responsables de los decretos, órdenes y demás que autorizaran contra la Constitución a la leyes mandadas observar y que en el futuro se promulgaran.

De las causas que requerían previamente la declaración del Supremo Congreso y de otras, y en general, para las residencias de todo empleado público, se instituyó el Supremo Tribunal de Justicia, y para los individuos del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia el ya citado Tribunal de Residencia, que conocía privativamente de ellas, así como de las promovidas contra los miembros de las supremas corporaciones.

El Supremo Tribunal se integraba por siete miembros, elegidos por el Supremo Congreso a través de un mecanismo de sorteo, a partir de los individuos que para ese efecto fueran nombrados (uno por provincia). Una vez hecha la selección de sus miembros, mismos que debían poseer distinguidas cualidades, rectitud y honorabilidad, otorgaban su juramento de lealtad ante el Congreso bajo una fórmula especial contenida en la propia Constitución de Apatzingán, teniéndose posteriormente por instalado el tribunal, mismo al que se daba el tratamiento de alteza. De entre los miembros electos, a su vez el propio tribunal designaba por suerte a quien sería el presidente del mismo, quien no obstante esta calidad observaba igualdad de autoridad respecto a los otros integrantes.

De los juicios de residencia conocidos por este tribunal debían concluirse dentro de tres meses y, no concluyéndose en este término, se tenían por absueltos los acusados, desprendiéndose de ello la importancia que implicaba la pronta y expedita impartición de la justicia en esa época.

Las sentencias pronunciadas por el Tribunal de Residencia se remitían al Supremo Gobierno para su publicación y debida ejecución, y el proceso original se turnaba al Congreso para su archivo. Finalmente, el tribunal quedaba disuelto una vez que hubiere sentenciado las causas que motivaron su instalación.

3.- MEXICO INDEPENDIENTE

En esta etapa de la historia de nuestro país los acontecimientos políticos fueron grandes protagonistas que dieron lugar a cambios diversos en cuanto a la regulación constitucional y legal de las responsabilidades de los funcionarios públicos, sobre todo durante el surgimiento del nuevo Estado Mexicano, la primera Constitución, el régimen centralista, el gobierno Juarista y preponderantemente los hechos que impulsaron a llevar a cabo la Revolución Mexicana de 1910.

En principio, se trataba de establecer un régimen propio en materia de responsabilidades, pero ello frente a una realidad que aún era palpable en el país, consistente en las instituciones heredadas de las Cortes de Cádiz, cuya situación impulsó a estructurar un sistema en el que tuvieron una especial significación tanto la Visita como el Juicio de Residencia, aún cuando en los regímenes monárquicos no se apreció la eficacia ideal en lo que concernía a las faltas cometidas por el rey.

No obstante esa realidad, los acontecimientos sucesivos en esta etapa hicieron al legislador mexicano identificar su propia idiosincrasia jurídica adecuándola a las necesidades de controlar y vigilar los dineros públicos mediante órganos y sistemas adecuados, pero también a

sancionar con la mayor severidad posible la corrupción y negligencia desplegadas por los sujetos que finalmente han quedado encuadrados en una categoría particular: Los Servidores Públicos.

a).- El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824.

La tradición jurídica española trascendió en torno a la satisfacción de una necesidad de democracia y organización política al constituirse el nuevo estado mexicano, y en cuanto a ello, el régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos fue regulado por la primera constitución federalista de nuestro país del 4 de octubre de 1824, intitulada "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos".

Aunque si bien es cierto que nuestros constituyentes de 1823-1824 tuvieron significativa inspiración en la Carta Fundamental Norteamericana de 1787 en lo que toca a ciertos principios políticos y jurídicos en ella contenidos, también lo es que fue mayor y más extensa la influencia de la Constitución de la Monarquía Española, expedida en Cádiz el 19 de marzo de 1812, cuya filosofía política reflejó las ideas liberales de la Revolución Francesa (18). Por ello, es oportuno señalar que el constituyente mexicano intencionalmente se abstuvo de eliminar muchas de las disposiciones jurídicas gaditanas que tuvieron vigencia durante la Colonia haciendo que permanecieran vigentes, limitándose en cierta medida a la elaboración de ajustes de acuerdo a la realidad de un nuevo estado.

En este orden de ideas. en las constituciones monárquicas que nos rigieron de manera general se estableció el criterio en el sentido de

(18) Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, Ob. Cit., pp. 89 y 90.

que el rey era sagrado e inviolable, sin haberse encontrado prácticamente sujeto a responsabilidad alguna (19), situación que ante la entrada en vigor de la Constitución de 1824 y la práctica del nuevo régimen presidencial quedó orientada por un orden distinto, habiéndose establecido en la misma que el Presidente de la República responderá ante cualquiera de las dos cámaras, constituidas en gran jurado, de los delitos de traición contra la independencia, cohecho o soborno, así como por actos dirigidos manifiestamente a impedir elecciones presidenciales, de senadores o diputados o que éstos se presenten a cumplir su encargo o impedir a las cámaras el uso de cualquiera de sus facultades.

En la Constitución en estudio se estableció un régimen de responsabilidad cuyas causales tenían indudablemente notorias implicaciones políticas, y eran de tan diversa índole que comprendieron posibles hechos que atentaran contra la buena y legítima marcha del nuevo estado mexicano.

A través de sus artículos 38, fracción III, 39, 40, 43, 44 y 137 fracción V, la Constitución de 1824 previno sin lugar a dudas antecedentes importantes al actual Título Cuarto de nuestra Carta Magna vigente, habiendo establecido como sujetos del juicio de responsabilidad al propio Presidente de la República, al

(19) Constitución de Cádiz de 1812 y Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

Vicepresidente, a los Secretarios de Despacho, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, a los Gobernadores de los Estados, a Diputados y Senadores, así como a los demás empleados públicos, al tenor de lo dispuesto por los artículos 137 y 163 del propio texto.

Por lo que respecta a los órganos establecidos para conocer de las conductas o hechos irregulares sancionables, indistintamente las cámaras de Diputados y Senadores tenían facultades en lo que hace al Presidente de la República, a los Secretarios e integrantes de la Corte Suprema de Justicia; del Vicepresidente conocía la de Diputados; en relación a irregularidades de los Diputados, la acusación se canalizaba a la cámara de Senadores y la de éstos a la de Diputados, cuya cámara respectiva, erigida en gran jurado, determinaba si había lugar a la integración de la causa, y si ello era procedente, el caso era turnado a la Corte Suprema de Justicia para su resolución. Por lo que respecta a los miembros de ésta, como antes se señaló, el órgano competente para recibir la acusación era una de las dos cámaras, cuyo cuerpo legislativo canalizaba el caso para que se resolviera por un tribunal especial integrado por 24 personas.

Varias expresiones normativas que se contienen en esta Constitución se incorporaron a las Leyes Supremas Federales de 1857 y de 1917, lo que da una idea de la certidumbre conceptual de aquéllas. Así, el poder legislativo federal se deposita en un congreso general bicameral (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores); el ejecutivo se

encomienda al "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" y por imposibilidad "Física o moral" de éste las funciones corrían a cargo del Vicepresidente de la República; por lo que hace al poder judicial, queda depositado en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Jueces de Distrito.

b).- La Reforma en la Constitución de 1857.

Esta Carta Fundamental, emanada del Plan de Ayutla (20) y considerada por distinguidos juristas como una de las más importantes para nuestro país, a través de sus artículos 103 al 108 estableció el régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos, habiendo comprendido dentro de su marco jurídico a los miembros de los tres poderes de la Unión, como anteriormente lo había regulado la Constitución de 1824.

Aquí es oportuno señalar que durante la desafortunada vigencia de la Constitución Centralista de 1836, aunque ésta conservó el principio de división de poderes, hizo registrar diversas modificaciones no a el todo saludables al régimen de responsabilidades en estudio que habían estado comprendidas en la primera Carta Fundamental Federal de México, pues ante la nueva forma estatal, si bien es cierto operaron importantes garantías en favor del gobernado, también lo es que dicha transición no puso fin al padecimiento endémico de nuestra vida pública, manifestando a través de pronunciamientos y actos militaristas.

Así las cosas, la Constitución de 57, bajo su título IV denominado "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos" y con la firme intención de consolidar el régimen federal, estableció el

(20) Este Plan desató dos movimientos: El que culminó con la dictadura de Santa Ana y el triunfo del Partido Liberal.

antecedente más nítido del actual Título Cuarto Constitucional, al disponer:

Art. 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo son igualmente por infracción de la constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Art. 104. Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará a mayoría absoluta de votos, si hay o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Art. 105. De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de Acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedara inmediatamente separado de dicho encargo, y sera puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

Art. 106. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

Art. 107. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en el que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

Art. 108. En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

Aunque esta Constitución entre sus disposiciones no contemplaba la obligación para el Congreso en el sentido de legislar en relación al carácter de los llamados "delitos oficiales" a que se alude en sus artículos 105 al 107, sí previó la forma en la cual quedaría regulada la responsabilidad de los funcionarios públicos por la comisión de "delitos comunes" durante el tiempo de su encargo, entendiéndose por

éstos las que son contrapuestas a los delitos oficiales, y no en contraposición de los delitos del orden federal.

La expresión "delitos comunes" obedece a que los legisladores de 1857 estimaron como antecedente las Leyes Constitucionales de 1836, pero sin tomar en consideración que éstas y su proyecto de reforma aludían al régimen centralista, que no tenía por qué establecer distinción alguna entre delitos del orden común y delitos del orden federal.

Por ello, al expedirse la Constitución en estudio únicamente existía la Ley para Juzgar a los Ladrones, Homicidas, Heridores y Vagos del 5 de enero de 1857, y la Ley para Castigar los Delitos Contra la Nación, el Orden y la Paz Pública del 6 de diciembre de 1856, cuyos sujetos al incurrir en conductas o hechos previstos por estas legislaciones se constituían en los agentes activos de un "delito común", cuyo caso se instruía de acuerdo a las reglas contenidas en el artículo 104 Constitucional.

Por lo que hace a los delitos oficiales, lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución de 57 no tenía aplicación posible antes de 1870, puesto que no existía pena aplicable, ni definido delito alguno de carácter oficial. Tales tipos delictivos fueron por primera vez enumerados por la Ley Sobre Responsabilidades de los Altos Funcionarios expedida hasta el 3 de noviembre de 1870.

La ley de referencia previno en su artículo primero que por esos

delitos se entiende: "El ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de garantías individuales y cualquiera infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad"; hipótesis que, a juicio del maestro Raúl F. Cárdenas (21), más que delitos, constituyeron situaciones políticas que Juárez había tratado de limitar, a fin de concretar supuestos en los que se pudieran adecuar conductas de los altos funcionarios en el ejercicio de su cargo, así como una reacción contra lerdistas y porfiristas.

Debe señalarse que esa ley, la primera en expedirse, reglamentó el Título Cuarto de la Constitución de 1857 y también esclareció al entrar en vigor lo que debía entenderse por las llamadas "Faltas Oficiales", mismas que se indican en el artículo 107 de la propia Carta Fundamental. La misma reglamentación estableció en su artículo segundo que "la infracción de la Constitución o Leyes Federales en materia de poca importancia, constituye una falta oficial".

En materia de sanciones, la destitución y la inhabilitación (de cinco a diez años) en el cargo fueron los medios aplicados para castigar, al tenor de dicha ley, a los autores de delitos oficiales; las faltas oficiales, por su parte, se sancionaron de la misma

(21) Raúl F. Cárdenas, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Ed. Porrúa, México, 1982, P. 114.

manera, variando la inhabilitación de uno a cinco años, y en el caso de simples omisiones, la pena fue de seis meses a un año de suspensión e inhabilitación.

Por lo que toca al artículo 105, éste fué reformado el 13 de noviembre de 1874, habida cuenta de que se estableció el senado de la república que había sido suprimido en el régimen centralista, mismo que quedó establecido en los siguientes términos:

De los delitos oficiales conocerán: La Cámara de Diputados como jurado de acusación, y la de Senadores como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuara en el ejercicio de su encargo. Si fuera condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Esta, erigida en jurado de sentencia, y con la audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría de votos, la pena que la Ley designe.

Por último, no debe omitirse agregar que después de la reforma al artículo 105 a que se ha hecho referencia en este capítulo, y al estimarse obsoleta la Ley de 1870, fue expedida la nueva Ley de Responsabilidades, Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, publicada en el Diario Oficial el 6 de junio de

1896, cuyo cuerpo legal dispuso interesantes modalidades al régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos, el cual debe estimarse, sin lugar a dudas, como el antecedente más claro de las leyes que sobre esta materia entraron en vigor en nuestro país en los años de 1940 y 1980, a las cuales se hará referencia en apartados posteriores de este trabajo.

c).- Precedentes Constitucionales a partir de 1917.

Por lo que respecta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1717, en su Título Cuarto quedó establecido el régimen supremo de las responsabilidades de los funcionarios públicos a través de los artículos 108 al 114 de la propia Carta Fundamental.

Sobre el particular, resulta necesario reflexionar brevemente sobre las circunstancias que dieron lugar a una configuración jurídica constitucional muy parecida a la ya prevista por la Constitución del 57, toda vez que Don Venustiano Carranza al entregar el proyecto de Constitución Reformada a la Junta Inaugural del Congreso Constituyente de 1917, no ofrecía una aportación muy novedosa; en gran parte el articulado propuesto, aunque haciéndolos más explícitos, sólo se limitó a cambiar la redacción de los numerales, pero sin tocar el contenido de los mismos, habiendo llamado significativamente la atención la modificación verificada en el artículo 108 relativa al alcance y limitantes de responsabilidad a que quedaría sujeto el Presidente de la República, por virtud de la cual dicho alto funcionario ya no sería responsable por incurrir en violación expresa de la Constitución y por ataques a la libertad electoral, sino únicamente por "traición a la patria y delitos graves al orden común", cuyo artículo finalmente fue aprobado por el Constituyente por 101 votos a favor y 51 en contra.

Tal supresión de causales, al margen de estimarse como una manera de crear impunidad por ciertos actos o conductas atribuibles al Presidente, fue claramente pensada para la elaboración del texto definitivo del artículo 108 en beneficio de la paz pública de la nación mexicana, ya que tendía, con su adecuada interpretación, a evitar medios constitucionales que dieran lugar a denuncias infundidas de grupos opositores contra el primer mandatario que pusieran en riesgo la imagen de éste, la buena marcha de la administración pública encomendada a una posible efervescencia nacional.

En este sentido, el distinguido constitucionalista Doctor Jorge Carpizo expone que la frase "traición a la patria y delitos graves del orden común" debe interpretarse entendiéndose que el Presidente es responsable si rompe o trata de romper el orden constitucional, o si éste incumple sus obligaciones constitucionales y esa omisión quebranta el sistema de gobierno, y que todo ello implique, para que el Congreso actúe, una verdadera conmoción nacional y respaldo muy considerable de la opinión pública (22).

En este sentido también se expresa en su obra el Maestro Miguel Lanz Duret, al considerar conveniente el nuevo sistema establecido en materia de responsabilidades oficiales del Presidente, ya que -argumenta- nada es tan ridículo y de consecuencias más nocivas para

(22) El Presidencialismo Mexicano, Ed. Siglo XXI, México, 1988, P. 229.

el prestigio de un alto funcionario, como establecer en su contra numerosos casos de responsabilidad y duras sanciones en teoría, y a su vez consagrar en la práctica la más completa impunidad a los atentados y a los actos violatorios de la Constitución, agregando que "así es como debe procederse en un país verdaderamente organizado, a base del funcionamiento de instituciones políticas y no del predominio de hombres considerados indispensables, porque de este modo el pueblo tiene cada cierto tiempo en los comicios electorales, el derecho de decir la última palabra y de imponer su voluntad retirando del poder a los gobernantes arbitrarios o inmorales" (23).

Por otra parte y en lo que corresponde a los gobernadores y diputados locales, asumieron por virtud de la Constitución de 1917, el carácter de auxiliares de la federación y en consecuencia el de sujetos de responsabilidades de naturaleza federal.

En el ámbito de cuestiones procedimentales y tratándose de los delitos del orden común, la prohibición de tribunales especiales y el principio de igualdad ante la ley, hicieron someter a los funcionarios ante los jueces del orden común como a cualquier otro gobernador, previa la declaratoria de la Cámara de Diputados, a efecto de protegerlos de ataques infundados provenientes de enemigos políticos.

(23) Derecho Constitucional Mexicano, Ed. C.E.C.S.A., Quinta Edición, México, 1982, P. 127.

Distinto es el caso de los delitos oficiales, en el que la Cámara hace la acusación a la de Senadores, dictando ésta la sentencia, previo los tramites ordinarios de todo proceso, como son oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para probar su responsabilidad.

Además de lo anterior, esta Constitución de 1917 instituyó el llamado jurado popular, a fin de conocer de los delitos y faltas oficiales en que incurrieran todos los empleados y funcionarios de la Federación y del Distrito Federal, cuando aquellos ilícitos redundaran en perjuicios de los intereses públicos y del buen despacho, para lo cual ordenó a través de su artículo III, que el Congreso debía expedir, a la "mayor brevedad posible" una Ley de Responsabilidad de todos los funcionarios y empleados federales y del Distrito Federal, cuya orden, pese a la disposición constitucional, fue expedida hasta el año de 1940, misma a la que se hará referencia en el siguiente apartado de este capítulo.

Por último y por lo que respecta a los precedentes en estudio, deben agregarse dos cuestiones importantes. Por un lado, la Constitución de 1917 en su artículo 61 previno que los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y que jamás podrán ser reconvenidos por ellas, con lo cual inició la protección de los congresistas por la expresión de sus ideas; y por otro, el que a partir de 1917 la Cámara de Diputados

no está facultada para investigar los delitos imputados a un alto funcionario y ponerlo a disposición del juez competente, por la sencilla razón de que a partir de ese año, el ejercicio de la acción penal corresponde única y exclusivamente al Ministerio Público.

Por lo pronto, en este capítulo conviene hacer referencia a los órganos oficiales instituidos desde 1917 y a los cuales se les encomendó conocer lo tocante a las responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos, conforme a las leyes y sistemas que desde ese tiempo se estimaron necesarios.

Así, el distinguido Maestro Dr. Agustín Herrera Pérez en su obra describe a los órganos competentes para la imposición de sanciones administrativas durante la etapa histórica en estudio, entre los que menciona al Departamento de Contraloría de la Nación, Departamento de la Contraloría de la Federación, Tesorería de la Federación, Contaduría de la Federación, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Programación y Presupuesto (24).

Con la urgente necesidad de preservar la moralidad de los funcionarios y empleados públicos de la Administración Pública Federal en torno a la salvaguarda de los bienes nacionales, fue creado el primero de los órganos citados, cuya encomienda fundamental consistió en fiscalizar la legalidad de los manejos de recursos públicos y vigilar la debida

(24) Ob. Cit., PP.100 y 101.

eficiencia en el despacho gubernamental. Así, creado por la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 y con dependencia directa del Poder Ejecutivo, este Departamento aportó una innovación de sistema a través del cual las medidas preventivas de control revistieron la mayor importancia, es decir, una fiscalización del patrimonio en la Administración Pública con miras a detectar con la debida oportunidad, antes y no después, toda clase de desvíos o malversación de fondos.

Por lo que respecta al Departamento de la Contraloría de la Federación, y después de haberse observado diversas lagunas y defectos por falta de técnica jurídica en el ordenamiento aludido, con fecha 10 de febrero de 1926, el Presidente Calles expidió un decreto por virtud del cual se expidió la "Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría de la Federación", habiéndose modificado en consecuencia a la denominación del citado órgano de fiscalización. De esta manera y bajo una mejor organización, fueron ampliadas las facultades controladas de ese Departamento a fin de lograr una exhaustiva revisión del patrimonio y de diversos actos jurídicos en las que se veía comprometido el Erario Federal, así como atribuciones para conocer de los casos de incumplimiento por parte de funcionarios o empleados y las correspondientes para la imposición de sanciones. Las faltas dispensadas, debían ser comunicadas a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados a través de un informe periódico.

Por lo que hace particularmente a la materia de responsabilidades administrativas, el Jefe del Departamento de la Contraloría de la Federación sugería a la dependencia el procedimiento que podía instruirse al infractor, con la participación, en su caso, de la Tesorería de la Federación cuando se trataba de hacer efectivas las sanciones pecuniarias.

Finalmente, situaciones políticas provocaron un infeliz término de esta interesante institución gubernamental, ya que críticas severas a su evolucionante operación suscitaron ataques de grupos agraviados por su constante fiscalización, lo que originó que con fecha 22 de diciembre de 1932 desapareciera dicho Departamento y sus funciones quedaran a cargo de la Secretaría de Hacienda, misma que jerárquicamente se hallaba ubicada en el mismo sitio de las otras dependencias. Este fenómeno hace recordar lo ocurrido en cuanto al control interno se refiere en la Administración Pública Federal, ya que dentro de la estructura orgánica de las secretarías de estado, las llamadas "Contralorías Internas" se encontraban ubicadas en un rango superior al de las Direcciones Generales y Oficialía Mayor (25), y a partir de la Administración de 1988 y siguientes, tales Organos de Control Interno fueron súmamente limitados en sus atribuciones y

(25) Disposiciones contenidas en los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado en el sexenio 1982-1987.

jerarquía, toda vez que quedaron reducidas a simples "Unidades de Contraloría Interna", con un rango homologado al de dichas Direcciones.

De esta manera, extinto el citado Departamento y absorbidas las funciones en materia de responsabilidades por la Secretaría de Hacienda, la Tesorería de la Federación, dependiente de aquella, fue el órgano competente para conocer lo relativo al financiamiento de las mismas, habiendo consistido sus facultades básicamente en la verificación del cumplimiento de su Ley Orgánica, de los Bienes, dinero o fondos federales, y como ya se mencionó la exigibilidad de responsabilidades y la aplicación de la sanción procedente a los funcionarios infractores.

En el año de 1935 fue erigida la Contaduría de la Federación, y a su vez, este órgano fue facultado para hacer lo propio en materia de responsabilidades. Dentro de lo más destacado en sus funciones debe mencionarse el carácter incisivo y profundo mediante el cual la federación buscaba que los funcionarios públicos resarcieran todos aquellos daños o perjuicios que redundaran en detrimento del Erario Federal, habiendose extendido inclusive el ámbito de la responsabilidad fincada a cargo de aquellos particulares que con sus actos u omisiones hubieren contribuido deliberadamente en la comisión

de la falta administrativa (26). El fincamiento de responsabilidades obedecía entonces a la necesidad e interés de la Federación de recuperar los menoscabos sufridos, pero a través de un medio jurídico autónomo, independientemente de que la infracción implicara responsabilidad de otra índole.

Finalmente, en la administración presidencial 1976-1981, proyectada con el ánimo de dar forma y dinamismo al plan nacional de desarrollo, a través del Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1976, fue publicada la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, derogatoria entonces de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el año de 1946.

A su vez, esta nueva Ley Orgánica en su artículo 32 instituyó a la Secretaría de Programación y Presupuesto dependiente del Poder Ejecutivo Federal, misma que desde entonces quedó facultada tanto para continuar la coordinación ante la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, como para establecer las medidas administrativas relacionadas con las responsabilidades en detrimento de la Hacienda Pública y del Departamento del Distrito Federal, a través de actos tendientes a fiscalizar el gasto público y la contabilidad federales, entre otras facultades, mismas que fueron reguladas por la Ley de

(26) Incurría en responsabilidad directa el funcionario o empleado causante inmediato del quebranto; en subsidiaria, quien con su firma o asentimiento hubiere autorizado el acto irregular, y en solidaria, los particulares.

Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (27), y por lo que hace específicamente al financiamiento de responsabilidades, éstas fueron impuestas por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, unidad administrativa adscrita a la entonces joven Secretaría de Estado.

(27) Publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 1976.

d).- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940.

Inspirada en las leyes de responsabilidades de 1870 y 1896 y a las cuales se hizo referencia en el presente capítulo, con fecha 21 de febrero de 1940 fue publicada en el Diario Oficial esta ley, en su carácter de reglamentaria de los artículos 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Siendo entonces Jefe del Poder Ejecutivo Federal el General Cárdenas y Secretario de Estado del Despacho de Gobernación Don Ignacio García Télles, en la exposición de motivos de tal ordenamiento jurídico se expresó que:

El ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerle merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo... El Estado, por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aún cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su

desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la vida o la libertad, esa sanción popular, por más enérgica que a sí misma sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia.

Así, constante en seis títulos y conteniendo un total de ciento once artículos mas seis transitorios, este ordenamiento determinó, al tenor del texto constitucional, que el Jefe del Poder Ejecutivo Federal únicamente podía ser acusado durante el tiempo de su encargo por incurrir en traición a la patria y delitos graves del orden común, permaneciendo de esta manera el criterio definido y depurado desde la promulgación de la Constitución de 1917, fijado por Carranza y aprobado en forma muy considerable por el Congreso Constituyente.

Esta ley apuntaló una distinción por lo que respecta a los sujetos de la misma. En primer término y de manera muy general determina que será aplicable a quienes tengan la calidad de funcionarios y empleados de la Federación, así como del Distrito Federal y de los Territorios Federales, entonces los de Baja California Sur y Quintana Roo, que se convirtieron en estados libres y autónomos hasta el mes de octubre de 1974, y por otra parte, define como "altos funcionarios" de la Federación al propio Presidente de la República, a los Diputados y Senadores, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los titulares de las Secretarías de Estado y al Procurador General de la

República, agregando a esta lista a los Gobernadores de los Estados y Diputados Locales.

Sobre la materia de responsabilidad, cabe señalar que el cuerpo legal de que se trata contempló las faltas y omisiones oficiales, delitos oficiales y delitos comunes.

Por lo que respecta a los delitos oficiales delimitó dos categorías diferenciadas, conforme a la intención del legislador, por circunstancias de jerarquía, pero también de gravedad e importancia política del o los hechos que los configuraran. Esto es, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, a la libertad de sufragio, a la usurpación de atribuciones y las violaciones sistemáticas a la Constitución o leyes federales, reportaban la mayor trascendencia por incurrir en ello y tenían por tanto previstas sanciones severas como la destitución del puesto ocupado e inclusive la inhabilitación para fungir en otros cargos, mismas que estaban dirigidas a castigar fundamentalmente a los altos funcionarios federales y locales a que se ha hecho referencia.

Por otra parte y de una manera que podría calificarse como excluyente, esta ley en su artículo 18 estableció una enumeración casuística y prolija de diversas causales o hipótesis de los "demás" delitos y faltas oficiales en que podían incurrir los "otros" funcionarios y empleados federales, del Distrito Federal y Territorios Federales,

cuyos casos no traían aparejada al misma trascendencia política por su comisión, ya que tenían previsto como castigo únicamente la suspensión máxima de seis meses en el ejercicio del cargo.

No debe omitirse agregar que la ley en estudio, derogatoria según su artículo sexto transitorio de todas las leyes relativas a funcionarios y empleados públicos en lo que fueran opuestas, previno el establecimiento en cada lugar donde hubiere un juzgado de distrito en materia penal, del Jurado Federal de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, así como de un Jurado de Responsabilidades para Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales por cada partido judicial en el que hubiera jueces de primera instancia en materia penal, con las funciones de aplicar la ley juzgando los hechos que dieron lugar a los delitos y faltas oficiales, de acuerdo a las reglas de competencia establecidas en el propio cuerpo legal.

La enumeración referida de los delitos oficiales de los altos funcionarios es una de las disposiciones que merecen la más severa crítica, ya que su redacción carente de técnica jurídica adecuada, viola la más elemental regla de tipicidad, pues adolece de una gran imprecisión, cuyos tipos no son otros que los ya señalados en la Ley de Juárez y en los códigos penales de 1871 y 1929, y por otra parte, esta ley en análisis también consagró una evidente impunidad para estos altos funcionarios de la Federación, pues como ya se mencionó,

su artículo 18 reservó sólo para los "demás" funcionarios y empleados de la Federación y Territorios Federales una serie de responsabilidades descritas en 72 fracciones que sólo serían exigibles a éstos, bajo el absurdo argumento -entre otros- de que las funciones que desarrollan los altos funcionarios de la Federación, son en extremo complejas y no es posible circunscribirlas a determinada actividad.

En conclusión, la Ley de Responsabilidades de 1939, contiene la distinción entre la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación, por la comisión de delitos comunes durante el desempeño de su cargo, como de la comisión de delitos oficiales en el desempeño del mismo, pero como se refiere en concreto a la Constitución de 1917, distingue igualmente los delitos oficiales de los altos funcionarios con deficiente redacción, de los delitos oficiales de los "demás" funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales que describe el Artículo 18, delitos que no pueden cometer los altos funcionarios.

Por un error, además, copió los procedimientos de la ley de 1896, en lo que toca a la responsabilidad de los altos funcionarios y derogó los tipos contenidos en el código penal, como delitos de funcionarios, al enumerarlos en el multicitado artículo 18, de esta propia Ley de Responsabilidades de 1939.

Después de una vigencia de cuarenta años y el mismo tiempo de ser

blanco de muchísimas críticas por los errores en ella contenidos, la Ley de Responsabilidades de 1940 fue derogada con motivo de la expedición de un nuevo ordenamiento jurídico sobre esta materia: la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980 (28).

Ya que la exposición de motivos de esta ley dejaba claros los objetivos de la misma, al expresar que:

Es principio general del derecho, el que la ley otorgue idéntico tratamiento a los sujetos de una relación jurídica. Todos los Funcionarios y empleados públicos son servidores del pueblo mexicano. Desde los depositarios de los Poderes de la Unión, hasta el más modesto empleado de oficina pública... con este propósito desaparece en la tipificación, el distingo establecido por el ordenamiento en vigor, entre los delitos de los altos funcionarios de la Federación y los cometidos por los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, para comprender bajo un mismo rubro a todos los sujetos responsables.

Así, entre las diversas modificaciones realizadas en este nuevo cuerpo

(28) Publicada en el Diario Oficial el 4 de enero de 1980.

normativo, el aspecto considerado en la parte de exposición, de motivos transcrita, en nuestro criterio, se considera, entre otras como una de las rectificaciones más importantes efectuadas por el legislador, ya que sin duda alguna resultó uno de los fundamentos para llevar a cabo la reforma constitucional del artículo 108 vigente en el mes de diciembre de 1982 con el nuevo concepto de "servidores públicos".

Por lo pronto y con la finalidad de no incurrir en este trabajo en consideraciones excesivas de carácter penal que podrían desviar los objetivos del mismo, ha de agregarse que esta ley, al igual que la de 1940, reguló lo tocante a las investigaciones que debían practicarse para el caso del enriquecimiento inexplicable, cuya práctica constituye sin lugar a dudas el antecedente inmediato que en la actualidad permite conocer la situación por modificación patrimonial de los servidores públicos (29).

(29) Título Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente.

C A P I T U L O I I
R E G I M E N C O N S T I T U C I O N A L Y L E G A L

SUMARIO: 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:
a).- El Título Cuarto Constitucional. b).- El Servidor Público. c).-
Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. d).- La
Responsabilidad Administrativa del Servidor Público. 2.- Ley Orgánica
de la Administración Pública Federal. a).- La Secretaría de la
Contraloría General de la Federación. b).- La Competencia en Materia
de Responsabilidades Administrativas. c).- La Inspección del Gasto
Público Federal. d).- Los Fondos y Valores Propiedad del Gobierno
Federal. e).- La Coordinación Sectorial.

1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En un régimen democrático la responsabilidad de los servidores públicos constituye un elemento indispensable para la realización de los fines del Estado, y por lo tanto, los titulares de los órganos de éste y en general toda persona física que guarde una relación de servicios ante el mismo, debe adecuarse no a una actitud caprichosa, personalista o arbitraria, sino al orden jurídico fundamental que regula y limita en origen sus atribuciones y facultades.

Nuestra Constitución contempla genéricamente las responsabilidades de los servidores públicos y en especial, las administrativas, mismas que con anterioridad a las reformas de diciembre de 1982 no habían tenido un tratamiento similar como el que ahora tiene lugar. Entre otros objetivos, estas reformas postulan el principio de igualdad de los funcionarios y empleados ante la ley, con independencia del origen, jerarquía o naturaleza de las funciones.

Desde luego y como se ha acentuado en párrafos anteriores, en este trabajo y por sus objetivos sólo se abordan las responsabilidades administrativas imputables a los servidores públicos de la Administración Pública Federal, analizándose para ello las disposiciones más importantes que sobre esta materia previene nuestra Carta Magna en su artículo 108, 109 (fracción III) y 113, aunque también se elaboran algunas consideraciones complementarias en lo que toca a los ilícitos penales, civiles y políticos que paralelamente pueden suscitarse.

a).- El Título Cuarto Constitucional.

Con fecha 28 de diciembre de 1982, a través del Diario Oficial de la Federación se hizo público el Decreto por virtud del cual operó la reforma del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habiéndose establecido formalmente el régimen supremo de responsabilidad administrativa bajo el nuevo concepto de los "servidores públicos".

Al inicio de la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado y al amparo de la pretendida "Renovación Moral de la Sociedad", se hicieron efectivas tales reformas cambiándose la denominación del Título aludido y que al texto actualmente dice "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", encuadrando así dentro de una categoría particular a todos aquellos sujetos que desempeñen un empleo, cargo o comisión para el Estado Mexicano, independientemente de su origen, rango o jerarquía, cuya modificación constitucional, a su vez, motivó la creación de una nueva Secretaría de Estado y también la expedición de una nueva Ley Reglamentaria del referido Título Cuarto (30), misma que abrogó a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980.

(30) Se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de acuerdo a los Diarios Oficiales de fechas 31 de diciembre de 1982 y 18 de enero de 1983, respectivamente.

De este modo y con las posteriores reformas aplicadas lógicamente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma a la que se hará alusión en otro apartado de este trabajo, quedaron implantados órganos, sistemas, procedimientos y autoridades competentes para conocer sobre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, señalándose en la exposición de motivos la necesidad de actualizar ese régimen con base en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en beneficio del pueblo, desapareciendo desde entonces la distinción entre los llamados delitos del orden común que entre otras locuciones también extintas del Título Cuarto, produjeron confusión e impunidad en un gran número de casos.

Con esta reforma a la Carta Magna, el artículo 108 señala quiénes deben reputarse como servidores públicos para los efectos de las responsabilidades a que se refiere el propio Título Cuarto, haciendo una descripción de cargos públicos en los que se comprende a miembros de los tres Poderes de la Unión en términos generales, la cual es extensiva hacia los Gobernadores de los Estados y Diputados Locales, e incluso, a ciertos integrantes de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas.

Por su parte, el artículo 109, en su fracción tercera, contempla el fundamento de las responsabilidades; las sanciones aplicables, las

cuales no podrán imponerse dos veces tratándose de una misma conducta, lo que ratifica a su vez el principio en favor del gobernado a que se refiere el artículo 23 constitucional.

La reforma en análisis también dispone que las obligaciones a observar por parte de los servidores públicos, los procedimientos, así como las sanciones y autoridades para aplicarlas, serán determinadas por las leyes sobre responsabilidades administrativas, correspondiendo lo propio a la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, agregando que las sanciones consistirán en suspensión, inhabilitación, destitución, sanciones económicas limitadas, independientemente de las que adicione dicha Ley Reglamentaria y que a saber son el apercibimiento y la amonestación, ambas en la forma pública y privada. Finalmente, el artículo 114 establece que los casos de prescripción negativa también serán fijados por el ordenamiento legal mencionado, con lo cual la Constitución a través de su Título Cuarto reformado instituye las disposiciones fundamentales sobre las que habrá de desarrollarse el sistema administrativo de responsabilidades de los servidores públicos.

El distinguido constitucionalista Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, al exponer que el régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos constituye uno de los elementos básicos de la democracia como forma de gobierno, señala que:

Ética y deontológicamente, su conducta, en el desempeño del cargo

respectivo debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley. En otras palabras y desde el mismo punto de vista ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna (31).

Sobre el particular, nos adherimos a la consideración planteada por tan destacado profesor, pues todo servidor público en el ejercicio o con motivo de sus funciones no sólo tiene la obligación de adecuar su actuación al marco de las disposiciones constitucionales y legales que regulan las facultades y atribuciones de que se encuentra investido, sino también, la obligación de exteriorizar ante el Estado y el gobernado, como receptores de sus servicios aquellos valores morales que se supone lo hicieron merecedor de ocupar un cargo o empleo público.

Por ello, el Título Cuarto Constitucional y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ahora pretenden prevenir y sancionar, en su caso, la actuación irregular de los servidores públicos en la vía administrativa y con independencia del origen y jerarquía del puesto que ocupen, cuyas disposiciones, si bien es

(31) Ob. Cit., P. 551.

cierto en algunas de sus partes adolecen de vicios o imprecisiones en la técnica jurídica, no dejan de representar un avance importante factible de mejoramiento que deben estimar con la debida seriedad nuestros legisladores, pues como lo menciona el Profesor José de Jesús Orozco Henríquez, el régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin lugar a duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente, siempre y cuando se cuide que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades, y que tampoco impidan la adecuada gestión administrativa, respetando siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados (32).

(32) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1985, p. 266.

b).- El Servidor Público.

Unos de los temas arduamente discutidos por los estudiantes del derecho ha sido el relativo al significado y alcance jurídico de la locución "servidor público", ya sea por la naturaleza de las normas jurídicas que regulan su relación frente al Estado, por la temporalidad en el empleo, por el monto de la retribución o bien por las características de las funciones que le han sido encomendadas o las que le son propias conforme a la Constitución, leyes y reglamentos (33).

De acuerdo al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que para los efectos del fincamiento de las responsabilidades administrativas, independientemente de otras que por un mismo hecho o conducta puedan derivarse en forma paralela a éstas, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, y por lo que hace al Presidente de la República, éste sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

(33) Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Elementos de Derecho Administrativo, Ed. LIMUSA, México, 1986, p. 146.

El mismo artículo aludido en su párrafo tercero hace extensiva dicha calidad de servidores públicos a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados de las Legislaturas Locales, así como a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, quienes conforme al texto constitucional "serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales".

Por otra parte, cabe destacar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos omite reglamentar con la precisión y claridad debidas este concepto, ya que únicamente se concreta a remitir a la Constitución, determinando en su artículo segundo que "son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales", situación que necesariamente obliga al legislador a introducir una reforma a este ordenamiento reglamentario, o en última instancia a que mediante una interpretación constitucional idónea los órganos componentes precisen quiénes deben ser considerados como servidores públicos y con ello quede esclarecido ese fundamental requisito de procedibilidad.

Conforme a lo anterior y no obstante la limitación conceptual comentada, y dados también los objetivos específicos de este trabajo, únicamente se abordarán los aspectos inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos que se

encuentren adscritos a la Administración Pública Federal en los términos de su Ley Orgánica, cuya actuación, en el ámbito de sus respectivas competencias, básicamente se encuentra fiscalizada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la misma administración pública, pues incluir en este estudio a los miembros de los otros poderes de la Unión y demás sujetos a quienes también les resulta aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, implicaría un excesivo desvío del tema básico de que se trata, ya que si bien es cierto que el fincamiento de las responsabilidades administrativas para todos los servidores públicos tiene en común el mismo fundamento constitucional y legal, también lo es que los órganos y entidades no comprendidos en la esfera de la Administración Pública Federal disponen de sistemas y unidades administrativas distintas para la instrucción del procedimiento disciplinario y la imposición de las sanciones correspondientes.

A lo anterior cabe hacer la advertencia en el sentido de que el manejo o aplicación de los recursos económicos federales, como lo menciona la parte final del artículo segundo de la ley reglamentaria, no es necesariamente una nota distintiva de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, toda vez que tales recursos, su recepción, manejo, custodia y administración no en todos los casos recae en un servidor público federal propiamente dicho, sino que en

nuchas ocasiones corre a cargo de funcionarios de las entidades federativas o de la esfera municipal, o bien en particulares que, por su propia condición, no pueden ser sujetos para la aplicación de la multicitada ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

En la legislación positiva mexicana realmente no existe uniformidad terminológica en torno a cómo debe denominársele a la persona física que trabaja al servicio del Estado, pues en la misma nos hemos encontrado con una diversidad de voces de uso indistinto y reiterativo como trabajadores, funcionarios, servidores públicos y empleados, además del tradicional vocablo "burócratas" que suele asignarse con la misma frecuencia para quienes trabajan en un órgano del poder público. Por ello, puede sostenerse que no existe un concepto técnico perfectamente definido y aceptado en la doctrina, cuya situación acarrea serias dificultades al momento de pretender encuadrar a los sujetos de las responsabilidades administrativas.

Sin embargo, a las personas físicas que trabajan para el Estado se les identifica tanto por las características de las circunstancias en que arriban y se incrustan en el ente estatal, como por la regularidad de la relación de los servicios prestados y por una preponderante sumisión al derecho administrativo (34). Esto es que la relación inicia teniendo como precedente ya sea un proceso electoral, contrato

(34) Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública (Premio INAP 1989), p. 46.

o nombramiento por virtud del cual la persona queda vinculada al Estado y por el nexa que la une y su aceptación queda investida de facultades, deberes, derechos y obligaciones para desempeñar el empleo que se le asigne; a su vez, esa relación supone una idea de permanencia, que excluye aquellas que acontecen como eventuales o con efectos limitados en el tiempo, y por último, la obediencia y sometimiento al derecho administrativo y particularmente a las normas jurídicas que exigen y esperan del individuo la observancia de los principios legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Quizá con estas notas podríamos aproximarnos a la caracterización de un servidor público y tener así una idea más exacta del alcance de la locución, aunque de cualquier manera y como lo señalamos anteriormente, seguirá siendo necesaria la intervención del legislador con el objeto de que introduzca una reforma que adicione la definición a la Ley de Responsabilidades y que este ordenamiento deje de remitirnos al texto de artículo 108 constitucional que nada esclarece sobre el particular.

En la obra citada el destacado Profesor Luis H. Delgadillo Gutiérrez argumenta en torno a la inexactitud del término "servidor Público" que:

Es poco afortunado, en virtud de que con él se confunde de la parte con el todo, ya que sólo podrían tener ese carácter los empleados de los servicios públicos, además de que indebidamente

se incluyen en él a trabajadores que no participan en funciones públicas, como los obreros de empresas del Estado. La realidad es que, como se expresa en la Exposición de Motivos de la reforma al Título IV Constitucional, con esta denominación se pretende incluir a todos los trabajadores del Estado por la idea de servicio que debe imperar en ellos, no por la Dependencia o Entidad en la que trabajan, además de que, aparte de la naturaleza de la función que realicen, si participan en alguna actividad que el Estado haya asumido en razón del interés público, como es el caso de sus empresas industriales y comerciales, que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, quedarán incorporados al régimen especial de sujeción que impone el interés general.

El interés público es también elemento esencial para la identificación de los servidores del Estado, pues no se trata de intereses sujetos a la negociación de las partes o impuestos unilateralmente. La actividad que el servidor público desarrolla con esa calidad representa el despliegue de las atribuciones de que dispone y al mismo tiempo es la manifestación del Estado mismo, y en un caso particular, la manifestación de la Administración Pública Federal. Por ello también se dice que cuando la persona física arriba a la calidad de "servidor Público", independientemente del origen (elección, contrato, nombramiento), arriba también a un "status especial" distinguiéndose en sus derechos y obligaciones con el resto de los gobernados y con

independencia de sus derechos laborales.

Por lo anterior y conforme a la redacción del artículo 108 constitucional que dice: "...se reputarán como servidores públicos... a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal..." así como quienes incurran en "...el manejo indebido de fondos y recursos federales..." hace posible atribuir tal calidad no únicamente a los funcionarios que el propio artículo se mencionan, sino que, en general, a las personas físicas que entablen una relación de trabajo con el Estado, situación riesgosa que al no precisarse legislativamente puede generar casos tanto de impunidad como de injusticia por la indebida interpretación que podría darse a esa locución.

Por el momento dejaremos enunciado que la idea de servidor público guarda relación con toda aquella persona física que, independientemente del origen, inicia una relación de trabajo o servicio frente al Estado, y teniendo una posición y calidad distinta a la del resto de los gobernados, participa en el ejercicio de la función pública, sujeto a una evidente relación de jerarquía y con la ineludible obligación de observar los principios de lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia.

c).- Las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Tal y como lo expone el Doctor Ignacio Burgo en su Derecho Constitucional Mexicano (35), en un régimen democrático el servidor público está ligado con los gobernantes a través de dos principales nexos jurídicos, a saber: El que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley, y el que consiste en realizarlos honestamente con un verdadero espíritu de servicio. Agregando el distinguido Maestro, que en el primer caso esos actos están sometidos al principio de legalidad lato sensu, o sea de constitucionalidad, así como al de legalidad strictu sensu, y en el segundo caso, al de responsabilidad.

Por ello desde el punto de vista constitucional y antes de ocupar el empleo, cargo o comisión, el artículo 128 de nuestra Carta Magna previene que "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen", respecto de lo cual el Doctor Andrés Serra Rojas sostiene que tal protesta obliga a todos los trabajadores del Estado a un deber de lealtad a la Nación, y que a su vez representa un compromiso público de funcionarios y empleados, a efecto de poder derivar de ella las responsabilidades en que incurran (36).

(35) Ob. Cit., p. 551.

(36) Derecho Administrativo, Ed. Manuel Porrúa, México, 1968, Tomo I, P. 420.

De esta manera y acorde también a las disposiciones del Título Cuarto Constitucional, el incumplimiento de las obligaciones que las normas jurídicas relativas impone al servidor público en el ejercicio o con motivo de sus funciones, pueden generar cuatro tipos de responsabilidades: La penal, la política, la civil y la administrativa, motivo de este trabajo (37).

La responsabilidad penal se encuentra prevista en el Título Décimo del Código Penal Federal, mismo en el que se hallan tipificados los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos como lo es el ejercicio indebido del servidor público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito. A ello resulta prudente agregar, considerando también los límites del tema que se desarrolla, que como lo dispones el artículo 21 constitucional, la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, y conforme a la

(37) "La falta de cumplimiento de los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además, una responsabilidad civil o penal". Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1984, P. 169.

fracción II del artículo 109 constitucional "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal".

En lo que respecta a esta responsabilidad penal cabe agregar que el artículo III Constitucional (primer párrafo) previene una protección -privilegio procesal con el fin de salvaguardar la función pública que desarrollan los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Despacho, Jefes del Departamento Administrativo, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República, y Procurador de Justicia del Distrito Federal. Ello básicamente consiste en la imposibilidad de proceder contra el servidor público si antes no se ha emitido la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados (38). Por lo que hace al Presidente de la República, la declaración de procedencia provocará que la Cámara de Diputados se erija con funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al juicio político en el que la Cámara de Senadores emitirá sentencia sobre su responsabilidad penal.

También son sujetos de este beneficio los Gobernantes de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, pero en estos casos la

(38) Artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

declaración de procedencia se remitirá a la Legislatura Local respectiva para que resuelva lo procedente con base en su libertad y autonomía.

El servidor público también puede ser sujeto de responsabilidad política, pero no entendida ésta como la que se suscita por la falta de disciplina a las directrices que establezca una camarilla o mafia de funcionarios en el gobierno, sino la que se genera por aquellas conductas que afectan los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, cuyos principios se encuentran previstos por los artículos 109 fracción I y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reglamentados por el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De este modo, por la importancia de las funciones, por la jerarquía o por ser miembros de determinado órgano del poder público, son sujetos de este tipo de responsabilidad a través del Juicio Político, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Jueces y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Titulares de las Secretarías de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Directores Generales de la administración centralizada y los homólogos en las entidades

paraestatales. También se agregan los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las propias entidades federativas, quienes pueden ser responsables por violaciones graves a la Constitución General de la República y leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos de la Federación.

El artículo 7 de la citada ley reglamentaria establece que redundan en perjuicio de los intereses públicos y de su buen despacho: I.- El ataque a las instituciones democráticas; II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; IV.- El ataque a la libertad de sufragio; V.- La usurpación de atribuciones; VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o más Estados de la misma sociedad o motive algún transtorno en el funcionamiento normal de las instituciones; VII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos públicos federales y del Distrito Federal.

El propio ordenamiento legal también establece que si la resolución que se dicte en el Juicio Político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución, pero que también podrá imponerse la

inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde uno hasta veinte años (artículo 8).

Los servidores públicos pueden a su vez incurrir en responsabilidad civil, pero no identificada ésta como aquella que se imputa cuando actúan como personas y por virtud de sus actos civiles y quizá ordinarios, ya que en este caso resultaría intrascendente el empleo, cargo o comisión que desempeñe para la Administración Pública Federal y en general para el Estado, pues basta con recordar que el artículo 114 de la Constitución General de la República establece que "En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público", y por su parte el artículo 111 de la propia Carta Fundamental previene que en tales demandas "que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia"(39).

La responsabilidad a que se pretende hacer referencia es aquella que se atribuye a los servidores públicos que, en el ejercicio o con motivo de sus funciones públicas, producen un daño o perjuicio en

(39) "Sobra decir que si la actuación no se realiza en ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, la responsabilidad cae de lleno en los supuestos del derecho común, pero si el daño a tercero ha sido causado por el funcionario en ejercicio de sus atribuciones, entonces habrá que proceder de modo análogo al señalado por el Estado, esto es, sólo en ausencia de disposiciones expresas contenidas en el Derecho Administrativo cabrá la aplicación del derecho común". Manuel Borja Martínez, "La Responsabilidad Civil", Revista Praxis, No. 60, INAP, México, 1984, p. 129.

detrimento del patrimonio de los particulares, cuya responsabilidad produce un efecto eminentemente resarcitorio a cargo del propio servidor público, teniendo en este caso el Estado sólo responsabilidad subsidiaria, misma que podrá hacerse efectiva cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del menoscabo causado (artículo 1928 del Código Civil Federal)(40).

Asimismo, debe mencionarse que la hipótesis general de este tipo de responsabilidad tiene su fundamento en el artículo 1910 del código aludido y que al texto dice: "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 lo que se desprende que para hacer efectiva esta responsabilidad, debe demostrarse la existencia de una conducta ilícita, producida por un servidor público y comprobarse además que ésta trajo como consecuencia un menoscabo de tipo patrimonial en detrimento de algún particular, o incluso, un daño moral, entendido como la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias,

(40) "En sentido estricto, y en términos de la teoría del órgano, esta responsabilidad (civil) debería ser imputada directamente al Estado ya que los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, el decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que responda por ellos", Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Ob. Cit., p. 67.

decoro, honor, reputación, vida privada, configuración de aspectos físicos, o bien la consideración que de sí misma tienen los demás, respecto del cual es factible exigir del servidor público infractor una indemnización en dinero, misma que, en su caso, calcularía el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del funcionario responsable y la víctima, así como las demás circunstancias del caso (artículo 1916 del Código Civil Federal).

Por último, se hace necesario advertir que los servidores públicos pueden generar, también en el ejercicio o con motivo de sus funciones, daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, configurándose en este caso no la responsabilidad civil, sino una eminente responsabilidad de carácter administrativo también con efectos resarcitorios, misma que se finca de acuerdo a leyes y procedimientos administrativos, así como ante autoridades igualmente administrativas, a lo cual se hará referencia específica en el capítulo siguiente.

d).- La Responsabilidad Administrativa del Servidor Público.

Por lo que respecta a la responsabilidad administrativa y considerando que ésta constituye el tema principal de este trabajo, misma que como se mencionó habrá de desarrollarse detalladamente en el capítulo tercero, preliminarmente puede decirse que se genera a causa de actos o omisiones (conductas), así como por hechos (resultados) en que incurran los servidores públicos en el ejercicio o con motivo de sus funciones, y que tal responsabilidad comprende tanto aspectos disciplinarios como de carácter patrimonial en detrimento del Erario Federal, del Distrito Federal o del patrimonio de las Entidades Paraestatales.

En la práctica, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, éstas últimas con sus respectivos reglamentos son los ordenamientos jurídicos con base en los cuales se instruyen los procedimientos y se fincan las responsabilidades administrativas, cuya diversidad legislativa no ha dejado de suscitar múltiples confusiones antes, durante y después de su aplicación a los casos concretos de infracciones.

Conforme a la ley que en primer término se menciona, la responsabilidad administrativa se identifica fundamentalmente por el

quebrantamiento de los valores (41) de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (artículo 109, fracción III constitucional), mismos que se traducen en las obligaciones establecidas a lo largo de las veinticuatro fracciones del artículo 47 de la propia ley (aspecto disciplinario) además de que entre sus disposiciones (Título Tercero) previene el mecanismo para resarcir y castigar tanto por daños o perjuicios causados a la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal (aspecto resarcitorio), como por lucros indebidos que hayan obtenido los servidores públicos, cuyo incumplimiento, una vez comprobado, hace factible, después de haberse verificado las formalidades esenciales del procedimiento (entre ellas las oportunidades de ser oído y de probar en juicio), imponer las sanciones que correspondan y que son el apercibimiento y amonestación (ambas en su aspecto público y privado), la suspensión en el cargo, la destitución del puesto, la sanción económica (independiente del monto a resarcir), así como la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio

(41) "Legalidad, es decir, lo contrario de la arbitrariedad, del capricho; honradez, la honestidad, la seriedad y la ética, acompañadas del brazo y por la calle; lealtad, lealtad al Estado, a las instituciones, no a las personas ni a los partidos; los deberes de esos otros intereses; imparcialidad y eficiencia, la imparcialidad introduce en nuestro derecho administrativo por vez primera después de muchos años de haberse olvidado en el derecho, mexicano, exceptuando en la legislación del Poder Judicial, las restricciones y prohibiciones al nepotismo que ya existía desde las Leyes de Indias"., Jose Trinidad Lanz Cárdenas, Ley de Responsabilidades, Un Código de Conducta del Servidor Público, Revista INAP-PRAXIS, No. 65, 1984, p. 37.

público (artículo 53).

En lo que hace a los otros ordenamientos citados, por el momento cabe señalar que a través de sus capítulos respectivos y los reglamentos de ambas leyes, tienen únicamente como objeto obtener el resarcimiento de daños o perjuicios producidos por los servidores públicos (en algunos casos agentes específicos) en detrimento del Erario Federal, considerando que satisfecho tal resarcimiento queda liberado el servidor público de la responsabilidad administrativa, sin tener trascendencia el aspecto disciplinario, puesto que ello no está comprendido dentro del objeto de dichos cuerpos legales. Instituciones importantes en estas leyes son el establecimiento del embargo precautorio, así como la remisión, en caso de ser necesario, a las disposiciones que regulan el procedimiento económico-coactivo de ejecución para hacer efectivas las sanciones de esta naturaleza.

Cabe agregar que la responsabilidad administrativa puede fincarse con absoluta independencia en relación a cualquiera de otra naturaleza que se desprenda de la actuación irregular del servidor público, pues como se señaló al inicio del presente capítulo, el artículo 109 (fracción III) constitucional prescribe que "los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas (sanciones administrativas) se desarrollarán autónomamente...", lo que implica que la existencia o inexistencia de responsabilidad que se determine en las materias penal, civil o política, no prejuzga, de

modo alguno, sobre el sentido que habrá de adoptar la resolución que se dicte en el procedimiento administrativo de responsabilidad. Por último, el artículo referido adiciona que "no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza", de lo que se desprende que, si bien no se puede duplicar un mismo tipo de sanción por una sola conducta, no hay impedimento alguno para que ésta genere dos o más tipos de responsabilidades (42).

(42) Ello representa una ratificación de lo que en materia penal dispone el artículo 23 constitucional, en el sentido de que "... nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene...".

2.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso.

En este contexto, corresponde a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecer la bases de esa organización, a través de la cual define, entre otras, la dependencia que habrá de tener a su cargo el control global de la propia Administración y la competencia para conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que constituyan responsabilidades administrativas, así como para aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen: la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Otro de los aspectos fundamentales que establece esta ley, consiste en las bases de la relación entre el Jefe del Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, mismas que son objeto de control y sus servidores públicos sujetos de responsabilidad administrativa, a través de un nexo denominado coordinación sectorial.

También se analizan algunos aspectos sobresalientes en relación a las irregularidades de los servidores públicos, cuando éstos incurren tanto en el ejercicio indebido del gasto público federal

(erogaciones), como cuando producen un daño o perjuicio durante la recaudación (ingresos), manejo, custodia o administración de fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal. En general, los aspectos inherentes a la competencia que la citada Ley Orgánica establece para la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

a).- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Con fecha 29 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que adicionó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el artículo 32 bis, a través del cual tuvo verificativo la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dependiente del Poder Ejecutivo Federal y con las atribuciones básicas, entre otras, de fungir como autoridad globalizadora del control de la propia Administración y con objetivos específicos como el de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias (43).

Así, por lo objetivos del presente trabajo debe mencionarse que entre las atribuciones más relevantes que el artículo 32 de la ley orgánica que se menciona establece se encuentra el vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; comprobar mediante la práctica de auditorías-, que dichas dependencias y entidades cumplan las

(43) El día 23 de mayo de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por virtud de la cual la competencia de la SECOGEF tiene ahora su fundamento en el artículo 32 a el propio ordenamiento legal, mismo artículo que regulaba las atribuciones de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto.

disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal; inspeccionar y vigilar, ya sea directamente o a través de los órganos de control interno (coordinadores de sector), que se cumplan las normas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones y arrendamientos. Del resultado de esta intervención, la ley que nos ocupa hace competente a la Secretaría de la Contraloría para investigar y conocer de todas aquellas conductas de los servidores públicos para construir responsabilidades administrativas, así como para aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes sobre esa materia establezcan, independientemente de que dicha Secretaría deberá hacer lo propio en lo que respecta a su régimen interior como una dependencia más del Ejecutivo Federal.

Lo anterior se justifica plenamente dado que en una sociedad democrática los controles deben tener su origen en la norma jurídica, pues sin ésta presenciáramos el implantamiento de un régimen sin sujeción al orden jurídico, entendido esto no sólo en el aspecto formal, sino en la esencia de un régimen respetuoso de la voluntad de su pueblo, toda vez que los aspectos políticos de la renovación moral de la sociedad en la cual están insertos los controles, son objeto del debate popular por vocación democrática. Así, los órganos estatales y las disposiciones normativas permiten controlar la actividad

administrativa y el manejo de los elementos materiales del Estado, en forma tal que las desviaciones ilegales sean detectadas oportunamente, y sea factible fincar las responsabilidades a que haya lugar, corregir aquellas y sancionar los actos indebidos, obligando con ello a los servidores públicos, de cualquier nivel, a una actuación idónea con las tareas que la sociedad les ha encomendado (44).

En relación a la reforma que se comenta, el Doctor Agustín Herrera Pérez (45) sostiene que ésta efectivamente fue acertada y que no obstante ello, el nombre de "Secretaría de la Contraloría General de la Federación" no es afortunado, puesto que dicha dependencia en realidad no es competente para llevar el control general de la Federación, ni para intervenir dentro de los poderes Legislativo y Judicial Federales, como tampoco en las entidades federativas, sino únicamente dentro del Poder Ejecutivo, por lo que el destacado profesor e investigador estima que sería más adecuado denominarla "Secretaría de la Contraloría de la Administración Pública Federal", observación con la que estamos de acuerdo considerando que del citado artículo 32 bis (ahora únicamente 32) no se desprenden atribuciones para controlar o fiscalizar a esos Poderes de la Unión, ni para imponer sanciones administrativas a sus servidores públicos, además de que la propia ley reglamentaria del Título

(44) Dr. Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1991, p. 516.

(45) Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ed. Carsa, S.A., México, 1991, p. 135.

Cuarto Constitucional establece claramente en su artículo 51 que los poderes Legislativo y Judicial Federal establecerán, conforme a su legislación respectiva, los órganos y sistemas para investigar y determinar las responsabilidades, así como para imponer las sanciones previstas en el Título Tercero de dicho cuerpo legal.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación tuvo su primer Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial con fecha 19 de enero de 1983, el cual fue abrogado por su actual Reglamento Interior, publicado en el mismo medio informativo el día 16 de enero de 1989 y entró en vigor el día siguiente, desprendiéndose del artículo 2o. del propio ordenamiento que dicha dependencia del Ejecutivo Federal contará para el despacho de los asuntos que le competen con la Secretaría del Ramo, Subsecretaría "A", Subsecretaría "B", Oficialía Mayor, Contraloría Interna, Unidad de Comunicación Social, así como con ocho Direcciones Generales, entre las que destacan por los objetivos de este trabajo la Dirección General de Auditoría Gubernamental y la Dirección General Jurídica.

b).- La Competencia en Materia de Responsabilidades Administrativas.

Como quedó establecido en párrafos anteriores, el control de la Administración Pública Federal, las obligaciones de los servidores públicos, así como las sanciones y los procedimientos para aplicarla por la determinación de responsabilidades administrativas, deben tener su origen ineludiblemente en la norma jurídica, respondiendo al principio de legalidad (lato sensu) que postulan los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello, el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece la competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en materia de responsabilidades administrativas como dependencia globalizadora, determinando que le corresponde, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos: III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: XVII.- Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el ministerio público presentándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida, y XVIII.- Vigilar el cumplimiento de las normas

internas de la secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar.

A tal fundamentación debe agregarse que el Artículo Primero del Reglamento Interior vigente de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, expedido por el Presidente de la República en el ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 89 (fracción I) constitucional, y con fundamento en los artículos 18 y 32 (entonces bis) de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo las funciones y el despacho de los asuntos que expresamente le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Conforme a lo anterior debe señalarse que a dicha Secretaría, por una parte, le corresponde fungir con un carácter generalizado en el control de la Administración Pública Federal, sin que ello implique que se la identifique como una "suprasedecretaría" con rango superior al resto de las Secretarías de Estado y al Departamento del Distrito Federal, y por otra, se presenta como una

dependencia más, sujeta a las leyes de fiscalización, por virtud de lo cual sus servidores públicos pueden ser sujetos del fincamiento de responsabilidades administrativas, resultando competente para tal efecto el órgano de control interno de la propia Secretaría de que se trata.

Ese carácter generalizado o globalizador en el control al cual se ha hecho referencia implica a su vez limitantes expresas a la competencia sancionadora que tiene la Secretaría de la Contraloría, pues sus actos de autoridad no deben desplegarse arbitrariamente y al margen de la legalidad, sobre todo cuando a través del orden jurídico se pretende impulsar la consolidación de la democracia. Así tenemos que el artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que "las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán: II.- La Secretaría de Contraloría General de la Federación; III.- Las dependencias del Ejecutivo Federal...." y conforme a los artículos 56, 58, 59 y 60 de esta ley, la Secretaría sólo podrá intervenir cuando la sanción aplicable sea la suspensión o destitución y el superior jerárquico se abstenga de imponerla; cuando se presenten casos de infracciones cometidas por los titulares de los órganos de control interno de las dependencias; cuando los servidores públicos de tales órganos omitan sin justificación alguna sancionar a los infractores, o la sanción que impongan no se ajuste a la ley, y cuando el monto del lucro obtenido o del daño o perjuicio causado sea superior a cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito

Federal, por lo que en casos distintos a éstos, referentes a la imposición de sanciones, la Secretaría de la Contraloría es incompetente, y el conocimiento deberá quedar a cargo del órgano de control interno de la dependencia a la que corresponda el asunto para aplicar las sanciones administrativas, aunque también, con las limitantes que a éste imponga la propia ley de responsabilidades.

Resulta necesario destacar que a partir de su creación, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación quedó establecida como la autoridad competente para conocer de las responsabilidades administrativas que con anterioridad a ello le correspondía conocer y fincar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la de Programación y Presupuesto, y ello con base tanto en la ya transcrita fracción XVII del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el artículo Séptimo Transitorio del Decreto por el cual se creó la propia Secretaría de la Contraloría, mismo que al texto dice:

SEPTIMO. El Ejecutivo Federal continuará los fincamientos de responsabilidades en proceso y las que se inicien por hechos consumados con anterioridad a la publicación de estas modificaciones, por conducto de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y que resulten de la revisión que le compete, independientemente de la fecha en que se descubran o

comprueben. (46)

De esta manera, la nueva Secretaría continuó la aplicación, en materia de responsabilidades administrativas, la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, ordenamientos que, en esencia, previenen un efecto meramente resarcitorio al ocurrir daños o perjuicios causados por servidores públicos al Erario Federal, y cuya aplicación será objeto de cuestionamiento en párrafos posteriores de este trabajo.

(46) Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por las que se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, publicadas en el Diario Oficial con fecha 29 de diciembre de 1982.

c).- Inspección del Gasto Público Federal.

Conforme a la fracción I del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal corresponde "... inspeccionar el ejercicio del gasto público federal...", y de cuyo resultado frecuentemente es factible conocer el hecho de que servidores públicos de la propia administración han incurrido en actos u omisiones que redundan en detrimento de los recursos económicos comprendidos en este rubro, y en consecuencia la configuración de causales para el fincamiento de responsabilidad administrativa, con independencia de la de carácter penal, y político que en su caso también se generen.

Dentro del ramo del poder Ejecutivo y de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el gasto público comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública y lo ejercen - además de los poderes Legislativo y Judicial-, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República, el Departamento del Distrito Federal, los Organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, así como los Fideicomisos Públicos, con los requisitos que la propia ley previene para el caso de la dependencia o entidad que figure como fideicomitente, siendo oportuno señalar que una vez extinta la

Secretaría de Programación y Presupuesto y con las reformas introducidas con tal motivo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (47) el artículo 31, fracción XV de este ordenamiento establece que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público "formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.

Por lo que se refiere al estricto ámbito de la responsabilidad administrativa, el capítulo V de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establece las bases generales para su investigación y fincamiento, mismo al que denomina "De las responsabilidades", y con lo cual se aduce a todos aquellos hechos estimables en dinero que signifiquen un detrimento a la Hacienda Pública Federal y al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

En efecto, el artículo 45 de esta ley que se comenta establece a la Secretaría de Programación y Presupuesto como la autoridad que dictará las medidas administrativas sobre este tipo de responsabilidades, sin embargo e independientemente de que esta dependencia ya no existe, como antes quedó señalado, por virtud de la creación de la Secretaría

(47) Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial el día 21 de febrero de 1992.

de la Contraloría General de la Federación, la Ley Orgánica a través del artículo 32 (fracción XVII), declara que ello es competencia de esta nueva Secretaría, la cual instruirá la causa de responsabilidad con fundamento en esta ley de carácter administrativo, cuyas particularidades se abordarán comparativamente a otras leyes en el capítulo siguiente.

d).- Los Fondos y Valores Propiedad del Gobierno Federal.

De manera similar a lo relacionado con la inspección del gasto público, conforme a la fracción V del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación "Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de ...fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal", y por la aplicación consecuente de la fracción XVII del mismo artículo"... constituir responsabilidades administrativas ..." a los servidores públicos que, cumplimiento una función determinada con fondos y valores, incurran en daños o perjuicios en detrimento del Erario Federal (48).

Así tenemos que, en el ámbito de la relación jerárquica, entendida ésta como el ligamen que une a los órganos de la administración y que ubica a unas entidades con una relación de dependencia respecto de otras, existen, entre otros, los poderes de vigilancia y de revisión que ejercen uno o más organismos superiores previstos de competencia para tales efectos. Al primero se le identifica con la facultad para controlar determinados actos o funciones de los entes de grado

(48) El Doctor Miguel Acosta Romero expone sobre este particular que en la relación jerárquica el poder disciplinario es consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1991, p. 110.

inferior, a efecto de garantizar la correcta y adecuada función pública, así como la debida conducta de los servidores publicos; al segundo, como la facultad del superior para revisar los actos realizados por el órgano inferior, a fin de aprobarlos, suspenderlos, modificarlos o revocarlos; aunque resulta necesario hacer notar que la competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no implica una de modo alguno jerarquía sobre las demás Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, al tenor del artículo 10 de la Ley Orgánica que establece la igualdad de rango entre estas entidades sin dar lugar a preeminencia alguna.

En el caso particular que nos ocupa, la Ley sobre Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, (49) establece en su artículo 1º que este ordenamiento tiene por objeto la comprobación del funcionamiento adecuado de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, así como el cumplimiento de las obligaciones que a este respecto incumben a los funcionarios, empleados y agentes federales.

Asimismo, en su artículo 3º fracción VI determina que ese servicio de vigilancia tendrá por objeto, entre otros, investigar y comprobar en la vía administrativa las irregularidades en que incurran los

(49) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1959.

funcionarios, empleados y agentes de la Federación, así como promover la constitución de responsabilidades y la aplicación de las sanciones correspondientes (con efectos resarcitorios) cuando tales sujetos afecten la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores, y ello, desde luego, produzca como consecuencia un daño o perjuicio en detrimento del Erario Federal.

Ciertamente, el artículo 2o. de esta ley dispone que dicho servicio de vigilancia corresponde para su ejercicio a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin embargo y como quedó expresado tanto en el apartado anterior como al inicio de éste, los aspectos relativos a la competencia para la comprobación en materia de fondos y valores, así como el fincamiento de responsabilidades administrativas por irregularidades en estos conceptos y la aplicación de las sanciones correspondientes, fueron transmitidos como nuevas atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos del Decreto por virtud del cual fue creada esta Dependencia.

De esta manera e independientemente de que la Administración Pública ha determinado diversos medios de vigilancia a efecto de que los particulares contribuyan con una parte de su riqueza para los gastos públicos (artículo 31, fracción IV de la Constitución), así también el Estado a través de la expedición de esta ley mantiene el interés de que sus servidores públicos relacionados con la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores desempeñen sus funciones

con la regularidad y transparencia que este ordenamiento les impone, cuyas particularidades serán abordadas en párrafos posteriores de este trabajo.

e).- La Coordinación Sectorial.

En el ámbito de la Administración Pública Federal el agrupamiento por sectores de las entidades paraestatales que también la integran, conforme al artículo 90 de la Constitución, representa una medida estratégica de organización que, entre otros fines, contempla el de la eficiencia y eficacia del control de dichas entidades a través de los coordinadores de sector que para tal efecto señale el Ejecutivo Federal.

En este sentido, cabe señalar que los artículos 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, facultan al Presidente de la República para determinar agrupamientos de entidades paraestatales por sectores definidos, a fin de que sus relaciones con el propio Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las leyes aplicables - entre éstas la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos-, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que resulte designado como coordinador de sector (50).

De esta manera y para los efectos del control, la investigación de irregularidades y la determinación de responsabilidades

(50) Con fecha 3 de septiembre de 1982, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que las entidades de la Administración Paraestatal se agrupa por sectores. Desde luego que este acuerdo requiere su actualización por el gran número de empresas que a la fecha se encuentran fusionadas, desincorporadas o extintas.

administrativas, existe esta relación particular entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, correspondiendo ello tanto a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como dependencia globalizadora (51), así como a las Secretarías de Estado por conducto del propio Secretario que la encabece, quien a su vez ejercerá la facultad sancionadora por conducto del órgano de control interno que el Reglamento Interior de su Secretaría hubiere previsto, pues claramente el artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que:

Para los efectos de esta Ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Para los mismos efectos, se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la contraloría de su dependencia.

De igual modo, otros artículos del ordenamiento legal referido contienen disposiciones específicas relativas a la actuación del coordinador de sector, como la consistente en recibir de las entidades paraestatales que correspondan a su agrupamiento las denuncias de

(51) El artículo 32 fracción X de la Ley Orgánica de la APF dispone que a la SCGF corresponde "Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad".

hechos que puedan implicar responsabilidad administrativa por parte de servidores públicos adscritos al sector respectivo (artículo 57, tercer párrafo); y en recibir también de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación el resultado de las investigaciones y auditorías que esta dependencia realice, y de las cuales se desprenda responsabilidad administrativa, a efecto de que dicho coordinador sectorial proceda a llevar a cabo su propia investigación, y en su caso, la aplicación de la sanción disciplinaria (artículo 62).

Una situación importante que se observa en este fenómeno, es el reconocimiento de jerarquía administrativa y política entre el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo que representa la cabeza del sector y los Directores Generales o Gerentes Generales de cada una de las entidades Paraestatales, y por lo tanto el acatamiento de éstas a las solicitudes de información y datos que les sean presentados.

En términos generales, la coordinación sectorial en el control y determinación de responsabilidades administrativas a que se hace referencia, encuentra su explicación al considerar que el Ejecutivo Federal, no puede atender a un gran número de entidades, ya que no obstante el propósito de su creación sea auxiliar, el tiempo que requeriría su atención no le permitiría tratar otros asuntos.

En relación a lo anteriormente expresado, cabe señalar que conforme al contenido del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de diciembre de 1982, por virtud del cual se reformó y adicionó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue creada (artículo 32 Bis) la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como dependencia globalizadora del control y de la imposición de sanciones disciplinarias a los servidores públicos de ese ramo, pero al mismo tiempo, de acuerdo a esas nuevas disposiciones legales, apoyada para tales efectos por los órganos de control o contralorías internas de las dependencias y entidades de la propia Administración, pues el tenor de lo ordenado por la fracción VIII del citado artículo, corresponde a esa Secretaría de Estado.

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

En el mismo sentido, la fracción XVII del mencionado numeral establece la competencia de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, para conocer e investigar las actas, omisiones o conductas

de los servidores públicos a efecto de constituir sobre éstos las responsabilidades administrativas a que hubiere lugar, en los términos que las leyes sobre la materia señalen.

Por tanto, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como ordenamiento que establece disposiciones sobre la materia en estudio, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 para regular mediante su Título Tercero el sistema de responsabilidades administrativas de los funcionarios y empleados en ese ámbito gubernamental, previene en su artículo 3º como autoridades competentes para su aplicación (ministerio de ley), tanto a la multicitada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como a las dependencias del Ejecutivo Federal (como coordinadoras de sector), mismas que por conducto del superior jerárquico respectivo (Secretario de Estado) ejercerán la facultad indagatoria y sancionadora que la propia ley establece, cuya facultad, por lo general, es delegada en funcionarios subalternos del ramo correspondiente (oficial mayor o contralor interno), a efecto de cumplir con lo prescrito por los artículos 48, 49, 56 (fracción VI), 57 y 64 del ordenamiento aludido.

Conforme a esta idea, la facultad disciplinaria dentro de los órganos de la Administración Pública Federal corresponde al titular de cada dependencia, acorde con el principio de supremacía en la organización que establecen los artículos 11, 14 y 15 de la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, al señalar que el responsable de cada dependencia es su titular, quien ejerce sus funciones por acuerdo del Presidente de la República, apoyado con sus colaboradores, en los términos del reglamento interno y otras disposiciones.

Por tanto, de acuerdo con los reglamentos internos de cada dependencia y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, su competencia en materia disciplinaria la ejerce el titular a través de sus órganos de control, denominados contralorías internas.

C A P I T U L O I I I

ANALISIS DE ORDENAMIENTOS LEGALES SOBRE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

SUMARIO: 1.- Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación: a).- La Autoridad Competente para su Aplicación; b).- De los Sujetos de la Ley; c).- Del Objeto de Regulación y Finalidad; d).- La Determinación de Irregularidades Administrativas; e).- El Fincamiento de Responsabilidades; f).- El Embargo Precautorio.

2.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal: a).- La Autoridad Competente para su Aplicación; b).- De los Sujetos de la Ley; c).- Del Objeto de Regulación y Finalidad; d).- La Determinación de Irregularidades Administrativas; e).- El Fincamiento de Responsabilidades; f).- El Embargo Precautorio.

3.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: a).- Las Autoridades Competentes para su Aplicación; b).- Los Sujetos de la Ley; c).- El Objeto de Regulación y Finalidad; d).- Las Obligaciones de los Servidores Públicos; e).- Las Garantías Constitucionales para la Imposición de Sanciones; f).- La Resolución Administrativa.

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

En las relaciones de jerarquía que se producen entre los órganos de la Administración Pública Federal, por virtud de las cuales determinadas unidades se colocan en una posición de dependencia respecto de otras, se identifican diversos poderes entre los que destaca el llamado poder de vigilancia, mismo que consiste en la facultad de los órganos superiores para fiscalizar la actuación de los inferiores, y con ello garantizar la debida realización de la función administrativa.

Con esta idea y en el contexto de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, se pretende que órganos como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los constituidos como coordinadores de sector, en los ámbitos de sus respectivas competencias, ejerzan ese poder de vigilancia en los términos de dicho ordenamiento legal, con el objeto de que prevengan y eviten anomalías en la recaudación, manejo, custodia o administración de los fondos y valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, o en última instancia, persigan el resarcimiento de los daños o perjuicios generados en detrimento del Erario Federal, promoviendo para tal efecto la determinación y el fincamiento de responsabilidades administrativas a cargo de los servidores públicos que incurran en la infracción.

a).- La Autoridad Competente para su Aplicación.

El artículo 2° de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación establece que el servicio a que se refiere el propio cuerpo normativo dependerá de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (52). Sin embargo y como quedó establecido en el capítulo anterior, por virtud de las reformas y adiciones introducidas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el año de 1982, y con ellas la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, corresponde a esta nueva dependencia del Ejecutivo Federal comprobar el cumplimiento de las disposiciones en materia de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, y en su caso, conocer, investigar y fincar responsabilidades administrativas a los servidores públicos de las dependencias y entidades de la propia Administración por el incumplimiento de las obligaciones de esta naturaleza.

En lo que respecta al ámbito interno de esta Secretaría y conforme al artículo 20 de su Reglamento Interior, corresponden a la Dirección General de Auditoría Gubernamental, entre otras atribuciones, establecer los sistemas de procedimientos a que deba sujetarse la vigilancia de fondos y valores; verificar el correcto funcionamiento de las oficinas de la Federación, respecto al manejo, custodia o

(52) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1959.

administración de fondos y valores; informar a los Coordinadores de Sector y a los Organos de Control Interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sobre los resultados de las revisiones e inspecciones llevadas a cabo para la instrumentación de medidas correctivas que sean pertinentes; turnar los expedientes relativos a las investigaciones y auditorías que hubiere practicado, si de las mismas se detectaren presuntas responsabilidades de los servidores públicos, a las dependencias de la propia Administración o al Coordinador Sectorial de las entidades respectivas, y en su caso a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, cuando competa a la SECOGEF, a efecto de que se impongan las sanciones que correspondan a los servidores públicos, por el incumplimiento de sus obligaciones en esta materia.

En términos generales, esta ley consta de un total de sesenta y siete artículos mas tres transitorios, mismos que se hallan distribuidos en los cuatro títulos básicos que componen el ordenamiento, relativos a disposiciones preliminares, organización del servicio de vigilancia de fondos y valores, procedimiento para llevar a cabo dicha vigilancia, así como el referente a infracciones, faltas y sanciones, todo lo cual, a su vez, se encuentra previsto para su adecuada interpretación y aplicación en el Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 26 de junio de 1968.

b).- De los Sujetos de la Ley.

De la simple lectura de la ley que se comenta se desprende que ésta regula una actividad específica, misma que llevan a cabo servidores públicos determinados o determinables, e incluso particulares, quienes por el incumplimiento de las disposiciones, a las que ella se refiere, son sujetos de una responsabilidad también específica.

En este sentido, el artículo 1º de la ley dispone que son sujetos de la misma los funcionarios, empleados y agentes federales, que tengan a su cargo la recaudación, manejo, administración o custodia de fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal. Ello puede reducirse a servidores públicos, como nuevo concepto promovido constitucionalmente desde las reformas de 1982, y a los agentes federales.

Por lo que a esta última "categoría" de sujetos se refiere, el artículo 2º del reglamento de la ley, establece que

Se consideran agentes de la Federación aquellas oficinas, instituciones, empleados de las mismas, o particulares que por mandato expreso de la ley o determinación de alguna autoridad, tengan a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

También se consideran agentes de la Federación las oficinas,

instituciones, empleados de ellas y particulares que estén obligados a concentrar fondos y valores a la Tesorería de la Federación o realicen erogaciones con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación de acuerdo con las disposiciones relativas de la Ley de Ingresos de la Federación, Ley Orgánica del propio Presupuesto de Egresos y el decreto aprobatorio del mismo, aún cuando no rindan cuenta de la Contaduría de la Federación.

De ello se advierte que el Reglamento en cuestión agrupa dentro de esta categoría de agentes tanto a servidores públicos como a particulares que tengan a su cargo las funciones específicas enunciadas, o bien, que tengan la obligación de efectuar concentraciones a la Tesorería de la Federación o ejerciten el gasto público conforme a las disposiciones legales correspondientes, aunque cabe también señalar que con una técnica deficiente el artículo transcrito considera agentes a las "oficinas" e "instituciones", cuando en realidad tal carácter debe atribuirse sólo a las personas físicas que desempeñen las actividades de recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, las que en todo caso, tratése de servidor público o particular, serán responsables por el incumplimiento de las obligaciones que la propia ley establece.

c).- Del Objeto de Regulación y Finalidad.

El objeto de la ley en estudio comprende dos aspectos básicos. Primero, comprobar, en los términos del propio ordenamiento legal, el funcionamiento adecuado de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, y segundo, comprobar también el cumplimiento de las obligaciones que a este respecto incumben a los sujetos de aplicación de la ley de que se trata.

Para tales efectos, la materia de vigilancia habrá de consistir fundamentalmente en asegurarse que los actos relacionados con las actividades mencionadas se ajusten a las disposiciones legales correspondientes y prevenir cualquier irregularidad, o en su caso, informar a las autoridades competentes acerca de las anomalías o deficiencias que se presenten, cuando de ello se presume la comisión de un delito.

Asimismo, forma parte de la materia que se menciona llevar a cabo la práctica de visitas a todas aquellas oficinas y agencias de la Federación que tengan a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos y valores, y practicar reconocimientos de existencias a las mismas, para comprobar que se han satisfecho los requisitos que las leyes exigen (artículo 30. LSVFVF).

Por otra parte, el artículo en cuestión agrega que si del resultado de las investigaciones practicadas se observan irregularidades, deberá

procederse a su debida comprobación a efecto de promover la constitución de responsabilidades a cargo de los servidores públicos o agentes de la Federación a quienes les resulten atributos todas aquellas conductas que generan o puedan generar un daño o perjuicio estimable en dinero en detrimento del Erario Federal, mismas con que conforme a la ley en estudio, deberán hacerse constar con carácter preventivo en documentos denominados "pliegos".

En efecto, con la formulación de estos documentos se informa al servidor público o agente responsable sobre la existencia de irregularidades, y al mismo tiempo se le exhorta o exige proceder a subsanar a su costa el detrimento patrimonial causado, o bien, a ordenar determinados procedimientos contables y administrativos que puedan poner en riesgo el destino de los fondos o valores. Así, a través de este método se ofrece al o los responsables, una vez comprobada la irregularidad, la oportunidad de justificar los hechos que se le imputan o en su defecto resarcir el daño o perjuicio causado.

En última instancia, ante la negativa del responsable de satisfacer el requerimiento específico que con carácter preventivo se le plantea a través de esos documentos, la propia ley previene los instrumentos particulares para promover el resarcimiento coactivo del quebranto producido, o bien el embargo precautorio. Pero en todo caso, la finalidad consiste en resarcir al Erario Federal sin más transcendencia para la situación jurídica del funcionario, empleado

o agente que hubiere resultado responsable.

En términos generales, cuando un servidor público con sus actos u omisiones en la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores produce un daño o perjuicio al Erario Federal, conforme a esta ley, queda obligado únicamente a repararlos, con independencia de que su conducta reporte la comisión de un delito.

d).- La Determinación de Irregularidades Administrativas.

En todo sistema de control deben contemplarse los medios legales que permitan a la autoridad competente conocer y determinar las irregularidades, independientemente de que éstas impliquen responsabilidades administrativas o la comisión de un delito particular.

En lo que respecta a fondos y valores, la ley de la materia cuyo análisis constituye la parte básica de este apartado, establece los dispositivos a los cuales la propia autoridad debe apegarse para hacer constar los actos u omisiones que evidencien la falta cometida, ya que su intervención no debe ser arbitraria y al margen del principio de legalidad que ordena fundamentalmente el artículo 16 de la Constitución, pues la inobservancia de los requisitos y formalidades que dicho artículo establece y los puntos específicos que prevenga la ley para instruir y llevar al cabo las investigaciones, implicaría sin lugar a duda una clara violación a esa garantía individual del gobernado.

Por tal razón, la ley previene que para llevar al cabo la vigilancia de fondos y valores la autoridad podrá ordenar la práctica de visitas, reconocimientos de existencias, intervenciones, así como de otras que el propio ordenamiento enuncie de manera expresa, cuyos actos, en términos generales, implican a su vez el despliegue de facultades indagatorias por parte del personal de vigilancia para determinar

cualquier tipo de irregularidad que incida y lesione al Erario Federal (artículo 80).

Las visitas pueden ser ordinarias o extraordinarias. Las primeras pueden practicarse periódicamente con objeto de conocer la forma en que los sujetos a la vigilancia ejercen sus funciones, así como para comprobar la regularidad de su actuación y tomar en caso contrario las medidas necesarias para corregir las irregularidades; las segundas, se practicarán para investigar actos o asuntos determinados y con estricto apego, en lo aplicable, a las visitas ordinarias.

Por lo que respecta a los reconocimientos de existencias, cabe señalar en la práctica suelen ser las actuaciones que con más frecuencia se ordenan y realizan, ya que tienen por objeto comprobar el monto de las existencias de fondos y valores manejados que en un momento dado obren en poder de servidores públicos o agentes de la Federación, constatándose en el mismo acto que esas existencias, si las hubiere, sean las que deban tener. Pero además de esto, dichos reconocimientos comprenderán también la comprobación y justificación de las operaciones de ingreso y egreso que legalmente sean indispensables, pues a través de ello deben demostrarse documental y jurídicamente el por qué de los movimientos de numerario y de los resultados que se conozcan.

Las intervenciones consisten en la participación obligatoria del la Secretaría de la Contraloría de la Federación, durante los actos de

destrucción de valores que corresponda consumir a las autoridades administrativas de la Federación.

Finalmente y aunque en la ley no tienen una denominación específica, podrán realizarse otros actos de vigilancia para la determinación de irregularidades (artículo 28), pero en todo caso, deberán aplicarse escrupulosamente las disposiciones constitucionales que regulan el principio de legalidad, pues debe insistirse en su observancia ya que de ello básicamente dependerá la eficacia del acto para fincar responsabilidades administrativas, y en consecuencia para exigir y obtener del servidor público o agente infractor el resarcimiento de los daños o perjuicios causados por el indebido manejo, recaudación, custodia o administración de fondos o valores de la Federación.

e).- El Fincamiento de Responsabilidades.

Una vez practicadas las investigaciones a través de los actos que la propia ley establece para la observación y determinación de irregularidades relacionadas con los fondos o valores de la Federación, corresponde, en su caso, el fincamiento o establecimiento de las responsabilidades administrativas a que hubiere lugar a cargo de los servidores públicos o agentes a quienes les resulten atribuidas.

Ello se traduce fundamentalmente en precisar los elementos de hecho y de derecho que son la base de la responsabilidad administrativa detectada, dando a conocer lo anterior al o los infractores, además de las circunstancias de tiempo, lugar y modo de la falta cometida, así como la cuantificación de los daños o perjuicios causados al Erario Federal, a efecto de que se proceda al resarcimiento respectivo.

Las características de las irregularidades observadas pueden revestir dos aspectos con consecuencias diferentes para el infractor. Esto es que si los actos u omisiones detectados no afectan al Erario Federal y sólo requieren medidas cautelares para evitar un detrimento patrimonial a la Federación, el personal de vigilancia concederá un plazo determinado para que el servidor público o agente corrijan y solventen la deficiencia de que se trate (53). El otro de dichos

(53) El artículo 104 del Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación dispone que para tal efecto se concederá un plazo que no debe exceder de sesenta días.

aspectos, es aquel que presenta la irregularidad traducida en un daño o perjuicio, es decir, como un hecho irreversible que coloca a su causante en la ineludible obligación de repararlo, pues claramente el artículo 7o. de la ley en análisis determina que "Los actos que por su naturaleza queden definitivamente consumados por su realización, sólo serán revisados para exigir las responsabilidades a que haya lugar".

Por esto último debe considerarse lo que dispone la ley en su artículo 3o. fracción XI, que establece como uno de los objetos del servicio de vigilancia de fondos y valores la formulación de pliegos de observaciones (por falta de justificación, de comprobación o de orden) y pliegos preventivos de responsabilidades. De esta manera, las irregularidades que se consignan en cada uno de estos documentos supone que se encuentran apoyadas con elementos de prueba suficiente y por ello colocan al infractor, salvo prueba en contrario, en la obligación de ordenar, comprobar o justificar la deficiencia observada, y si implica aspectos patrimoniales, a resarcir el daño o perjuicio causado.

Conforme al Título Cuarto del Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, la formulación de pliegos de observaciones por falta de justificación tienen lugar cuando se hubiere detectado alguna operación realizada - cobro o pago-, sin existir una disposición legal expresa que lo permita; por falta de comprobación, cuando aún existiendo disposición legal que lo

autorice, la operación correspondiente no se encuentre amparada o soportada con la documentación que requiera o ésta no satisfaga los requisitos legales respectivos, y por falta de orden, cuando los sujetos de aplicación de la ley hubieren incurrido en deficiencias, errores, técnicas o prácticas inconvenientes que puedan lesionar al Erario Federal (artículo 99, 100 y 101). En términos generales, la formulación de estos pliegos tiene como presupuesto el que en la causa de la irregularidad observada no haya mediado mala fe del o los infractores, y que se haya verificado un quebranto patrimonial, y que a efecto de que en el plazo de sesenta días se subsane o se evite un detrimento al Erario Federal en relación con los fondos y valores.

De otra manera, si la deficiencia que se conozca implica por sí misma dolo, culpa o negligencia en su causa, y como efecto un daño o perjuicio por la indebida recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores de la Federación, el artículo 102 del Reglamento citado ordena el fincamiento de un pliego preventivo de responsabilidades, con apercibimiento de embargo precautorio, como medida drástica que pretende obtener del infractor el resarcimiento inmediato, del detrimento patrimonial causado.

Este pliego preventivo de responsabilidades constituye un documento jurídico-contable (54) que debe contener la fundamentación y

(54) Dr. Agustín Herrera Pérez, Ob. Cit., p. 140.

motivación relacionada con la infracción que dio lugar a su fincamiento y el monto a resarcir, mismo que debe notificarse a los sujetos responsables para que, previo requerimiento de pago, procedan a efectuar el reintegro correspondiente al Erario Federal. Una vez que ha sido pagado su importe, queda liberado el servidor público o agente de la responsabilidad administrativa consignada en este documento sin mayor transcendencia jurídica sobre el particular, pero sin perjuicio de la responsabilidad penal, que podría constituirse.

Por último, resulta oportuno señalar que el reglamento de la ley que se comenta contempla un régimen de responsabilidades expansivo en función de los sujetos a quienes se atribuya la o las faltas cometidas, pues establece en su artículo 105 que aquellas constituirán en primer término, a cargo de las personas que directamente hayan ejecutado los actos que las originaron, y subsidiariamente, a quienes por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen culpa, dolo o negligencia por parte de los mismos.

Por lo que hace a los particulares, éstos serán solidariamente responsables con los servidores públicos cuando participen en todas aquellas irregularidades que lesionen los intereses del Erario Federal (artículo 106).

f).- El Embargo Precautorio.

Cuando se ha verificado un daño o perjuicio en detrimento del Erario Federal, por una indebida o incorrecta recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores, y una vez notificado al presunto responsable el pliego preventivo de responsabilidades, el mismo se abstiene de pagar su importe previo requerimiento, resulta procedente practicar el embargo precautorio a efecto de garantizar la cantidad que ostente el propio documento y con ello el interés de la Federación (artículo 3o. fracción IX LSVFVF).

Por ello en el Capítulo II del Reglamento comentado se establecen las bases que regulan el procedimiento correspondiente, especificándose que se procederá a embargar precautoriamente en la vía administrativa los bienes suficientes, conforme al mandamiento escrito, motivado y fundado en el que se designará el ejecutor en la diligencia.

El artículo 118 reglamentario que si el presunto responsable impidiere materialmente al ejecutor el acceso al lugar donde se pretenda realizar el acto de embargo y siempre que el caso lo justifique, se solicitará el auxilio de la fuerza pública para llevarlo a cabo.

El señalamiento de bienes para el embargo corresponderá en primer término, al presunto responsable o a la persona con quien se entienda la diligencia, siempre y cuando las que señale sean suficientes para garantizar el monto del pliego respectivo, así como sus

accesorios legales. Cuando no se señalen bienes o éstos sean insuficientes, el derecho de señalarlos corresponderá al ejecutor.

Finalmente, las actas de requerimiento y embargo precautorio que se formulen, así como el mandamiento de ejecución y el pliego preventivo de responsabilidades no solventado, deberán ser enviados a la unidad administrativa competente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público más cercana al lugar de los hechos, a cuya disposición se pondrán los bienes embargados para la conclusión del procedimiento.

Ello obedece a que el multicitado pliego preventivo de responsabilidades no constituye una resolución definitiva, pues conforme a lo previsto por los artículos 7o. y 110 del Reglamento de la Ley en estudio, tal documento será objeto de revisión (oficiosa), misma que concluirá con su confirmación, modificación o cancelación. En este sentido, si es confirmado, se emitirá una resolución definitiva denominada "pliego de responsabilidades" y esta atribución corresponde en particular a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, dependiente de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Esta resolución determinará en definitiva el monto a resarcir al Erario Federal (en calidad de crédito fiscal) y de ello se dará cuenta a la unidad administrativa correspondiente de la SHCP para que en su caso, determine lo procedente en relación al embargo precautorio practicado (su conversión a embargo definitivo) e instaure el procedimiento económico-coactivo de ejecución.

2.- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.

La promulgación de la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal responde a la necesidad de contar con un marco jurídico-administrativo portador de técnicas modernas para el manejo y aplicación del gasto, pues en general plantea un mecanismo que pretende ser capaz de unir las grandes decisiones políticas de acción en esa materia.

La emisión de esta ley institucionaliza el uso de la técnica del presupuesto por programas y, en materia de ejercicio, establece las normas generales a que se sujetaran las dependencias y entidades en el uso de los recursos asignados a nivel de entidad o dependencia, programa, subprograma y proyecto.

Sin embargo, ello sería insuficiente si esa respuesta de modernización no incluyera el régimen de responsabilidad administrativa aplicable a los servidores públicos que ejercen el gasto público federal.

En efecto, el Capítulo V de esta ley contiene ese régimen indispensable dentro del marco regulador de la misma, pues igual que la Ley de Fondos y Valores analizada anteriormente, pretende prevenir las irregularidades, pero también, resarcir con cargo a los servidores públicos infractores de sus normas, todo lucro, daño o perjuicio causado en quebranto de la Hacienda Pública Federal, de la del Distrito Federal, o del patrimonio de las entidades paraestatales a las que el propio ordenamiento expresamente se refiere.

a).- La Autoridad competente para su Aplicación.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1976, y consta de un total de cincuenta artículos distribuidos en cinco capítulos (55).

Precisamente en su Capítulo V denominado "De las Responsabilidades", artículo 45, se alude a que

La Secretaría de Programación y Presupuesto dictará 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 establecido con base en ella.

No obstante lo anterior, tal y como se comentó en apartados precedentes, por virtud de las reformas y adiciones verificadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1982, ahora corresponde a la Secretaría de la Contraloría de la Federación tanto vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, como el conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades

(55) Estos capítulos se refieren a: Disposiciones Generales, De los Presupuestos de Egresos, Del Ejercicio del Gasto Público Federal, De la Contabilidad y De las Responsabilidades.

administrativas y aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, fenómeno presentado en forma similar al de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, misma en la que era competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinar lo procedente en torno a las infracciones sobre la materia de fondos y valores.

La misma Ley Orgánica También previene en su artículo 32, fracción VIII, que compete a la Secretaría de la Contraloría inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal, cuyas operaciones en la gran mayoría de los casos implican por su naturaleza el ejercicio del gasto público y en ello la posibilidad de que los recursos utilizados para tal efecto se apliquen en forma incorrecta, o bien, para fines distintos a los que la ley en estudio y otras se refieran, lo que invariablemente podría configurar una causal para el fincamiento de responsabilidades administrativas.

Cabe señalar que dicha facultad tiene una doble manifestación en su

ejercicio, pues el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría (artículo 20), establece que la Dirección General de Auditoría Gubernamental comprobará mediante revisiones o inspecciones directas y selectivas, el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de las disposiciones legales en las materias a que se refiere la fracción VIII del artículo 32 de la citada Ley Orgánica, y por otra parte, el mismo Reglamento de la Secretaría en su artículo 16 ordena que a la Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública, corresponderá inspeccionar y vigilar que los órganos de control de las propias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cumplan con su labor de fiscalización interna en los términos de la multicitada fracción VIII del artículo 32.

De las acciones de inspección y vigilancia, así como de sus resultados que corresponde obtener a las mencionadas unidades internas de la Secretaría de la Contraloría, habrá de rendirse cuenta a través del expediente que se haya integrado al Coordinador Sectorial de las entidades respectivas, y en su caso a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, si de tales resultados se desprenden presuntas infracciones relacionadas con el ejercicio del gasto público federal, a efecto de que se impongan las sanciones administrativas a los servidores públicos que en ello hubieren incurrido.

b).- De los Sujetos de la Ley.

En este ordenamiento legal también se establecen quiénes pueden ser los sujetos de responsabilidades administrativas, aunque se advierte del mismo que no se presenta una limitación a las funciones específicas como las descritas en la Ley de Fondos y Valores.

La ley en análisis en su artículo 2o. que son sujetos de responsabilidades administrativas los servidores públicos de los tres Poderes de la Unión, pero por los objetivos y límites de la presente investigación que se han expuesto con anterioridad, se abordarán únicamente los casos generales de las infracciones de los funcionarios y empleados adscritos a la Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Procuraduría General de la República, Departamento del Distrito Federal, así como de algunas entidades de la Administración Pública Paraestatal e incluso de particulares.

En este sentido merece especial atención el hecho de que esta ley también contempla el fincamiento de responsabilidades a cargo de los particulares, puesto que en un gran número de casos son quienes provocan los actos u omisiones que redundan en detrimento de los recursos económicos públicos, independientemente de que su actuación irregular haya sido completamente auxiliada o encubierta por uno o varios servidores públicos.

c).- Del Objeto de Regulación y Finalidad.

Los actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o del patrimonio de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, constituyen el objeto fundamental de la regulación del capítulo de responsabilidades de la ley en estudio, así como el capítulo correspondiente de su reglamento. (56)

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, al Igual que la de Fondos y Valores ya analizada, contempla la posibilidad de que las anomalías detectadas durante auditorías o investigaciones en general, sean subsanadas cuando no impliquen dolo, negligencia o mala fe y que tampoco se haya verificado un quebranto de tipo patrimonial en detrimento de dichas dependencias y entidades, mediante la formulación de observaciones, a las que si bien es cierto no denomina "pliegos de observaciones", tienen el mismo propósito que el del ordenamiento estudiado, aunque en este caso el plazo sólo es de cuarenta y cinco y no de sesenta días, a efecto de que los servidores públicos involucrados en las irregularidades observadas procedan a efectuar el ordenamiento, comprobación o

(56). El Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal fue publicado en el Diario Oficial el día 18 de noviembre de 1981.

justificación de los documentos, actos u operaciones que así les sean requeridas.

La operación de este sistema de prevención se complementa con otras autoridades fiscalizadoras, pues el artículo 162 del mencionado Reglamento dispone que si con motivo de las auditorías, visitas ó investigaciones que practiquen la Secretaría de la Contraloría aparecieran irregularidades, una vez formuladas las observaciones procedentes, éstas se remitirán a las dependencias respectivas o a los coordinadores de sector correspondientes, a fin de que coadyuven a la solventación de las observaciones que hubieren sido formuladas. Sin embargo, la disposición agrega que si no se verifica la solventación debida, será atribución tanto de dichas entidades y de los coordinadores mencionados la formulación del o los pliegos preventivos de responsabilidades.

Lo anterior puede puntualizarse con el argumento consistente en que la finalidad de este sistema, que tiene su origen en prevenciones dirigidas hacia los servidores públicos e incluso particulares, se traduce en obtener la reparación del daño o perjuicio que, con sus actos u omisiones, hubieren causado a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades mencionadas, en la inteligencia de que una vez satisfecho tal resarcimiento, conforme a la ley que se comenta, no habrá otras consecuencias contra el infractor por su responsabilidad

administrativa, aunque ello sin perjuicio de que las circunstancias del caso reporten la configuración de un delito.

d).- La Determinación de Irregularidades Administrativas.

Para los efectos de la determinación de irregularidades administrativas la ley en análisis previene fundamentalmente dos medios básicos, que a saber son las visitas y auditorías, a través de los cuales será factible conocer las circunstancias de tiempo, lugar y modo en que tuvo verificativo la deficiencia o irregularidad generadora de un daño o perjuicio en detrimento de la Hacienda Pública Federal, de la del Departamento del Distrito Federal o de algunas de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, así como a aquellos servidores públicos e incluso particulares que hubieren provocado o participado en los actos u omisiones ilícitos.

En este sentido y considerando que la actuación de la autoridad que investiga o audita no debe ser arbitraria, caprichosa y menos aún al margen de la legalidad, el artículo 150 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establece las reglas conforme a las cuales deberán realizarse dichas visitas y auditorías.

En principio, se practicarán mediante mandamiento escrito que contendrá el nombre y domicilio de la entidad en la que se verificará la visita o auditoría, el nombre del funcionario con quien se entenderá la diligencia, así como el nombre de las personas que la practicarán.

Asimismo, el artículo citado previene que antes del inicio de la diligencia de que se trate, el personal que la practicará habrá de identificarse, la orden - mandamiento escrito-, deberá entregarse al funcionario con quien se entenderá aquélla, recabandose el acuse de recibo correspondiente, en la inteligencia de dicha orden especificará claramente los aspectos que se abordarán durante las investigaciones.

Por último, de la actuación celebrada se deberá formular un informe o acta en los que se harán constar tanto los hechos, omisiones y observaciones que resulten, como las firmas de las personas que en la diligencia intervinieron, y la incidencia, en su caso de quienes se negaren a firmar.

No obstante el minucioso procedimiento descrito, se advierte que esa reglamentación omite ordenar que el mandamiento escrito sea expedido por la autoridad competente, así como el satisfacer los requisitos de motivación y fundamentación, necesarios para la eficacia del resultado obtenido de la investigación. Pero de cualquier manera, aunque la ley y el reglamento que se analizan no contengan las prevenciones citadas, los auditores comisionados deberán apegarse invariablemente a los preceptos que sobre el particular establece el artículo 16 constitucional.

e).- El Fincamiento de Responsabilidades.

Los resultados obtenidos con motivo de las visitas o auditorías practicadas deben contener, en su caso, la descripción pormenorizada de los actos y omisiones que han generado o consumando un daño o perjuicio en detrimento de la Hacienda Pública Federal, de la del Distrito Federal o de alguna de las Entidades Paraestatales, pero también es cierto que ello sería insuficiente si no continuara el procedimiento en torno al establecimiento de responsabilidades a cargo de los servidores públicos que incurrieron en la infracción.

Con el fincamiento de responsabilidades se atribuye al o los servidores públicos la conducta específica que produjo el detrimento patrimonial, tomando como medio probatorio el resultado de las investigaciones, y simultáneamente se les exhorta a que procedan a subsanar o resarcir la falta cometida.

Por tanto, la ley que se analiza establece también dos sistemas que tienden hacia el reestablecimiento de un estado normal de operación de las funciones públicas que implican el ejercicio del gasto público cuando se ha detectado alguna anomalía técnica o administrativa, o bien, cuando se ha observado un queranto de carácter pecuniario.

En principio y como se comentó en párrafos anteriores, se podrán formular a los servidores públicos observaciones a efecto de que procedan a la comprobación, justificación u orden de la deficiencia señalada en el resultado de la visita o auditoría, contando para ello

con un plazo de cuarenta y cinco días. Pero si de la falta o infracción cometida se desprende un daño o perjuicio y cualquiera de éstas entraña dolo, culpa o negligencia evidente por parte del o los infractores, ello dará lugar a la formulación del correspondiente pliego preventivo de responsabilidades.

La ley que se comenta en su artículo 46 dispone que en este último caso las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, agregando que los particulares serán responsables solidarios si hubiere participado en las irregularidades provocadas por los servidores públicos (57). Al verificarse dicho fincamiento, la ley ordena que los responsables garantizarán a través de embargo precautorio el importe del o los pliegos preventivos fincados y no solventados, en tanto la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación los califique modificándolos, cancelándolos o confirmándolos (58).

- (57) El artículo 160 del Reglamento de la ley comentada señala que la solidaridad se establece entre el particular y el responsable directo, y que el responsable subsidiario gozará, respecto del directo y solidario, del beneficio de orden, pero no del de excusión.
- (58) El embargo precautorio no podrá sustituirse por cualquier otra garantía, con autorización de la Tesorería de la Federación o la del Departamento del Distrito Federal (artículo 167 RLPCGPF).

Consecuentemente, si el resultado de dicha calificación consiste en confirmar el documento, la mencionada dependencia del Ejecutivo Federal dictará la responsabilidad definitiva a través de el llamado "pliego de responsabilidades". Así, respecto de esta resolución, una vez determinado el monto de la responsabilidad en cantidad líquida y con carácter de crédito fiscal, se exigirá al o los responsables el pago correspondiente, con independencia de que la Tesorería de la Federación o la del Departamento del Distrito Federal, según el caso concreto, la hagan efectiva a través del procedimiento coactivo de ejecución (59).

- (59) El o los responsables podrán inconformarse en contra de los hechos que dieron origen al pliego preventivo de responsabilidades, mediante escrito que deberán presentar ante la SECOGEF dentro de los veinte días hábiles siguientes al de su notificación, a través del cual podrán ofrecer únicamente las pruebas documentales que estimen pertinentes, rindiéndolas dentro de los quince días hábiles siguientes al de la presentación del escrito, cuyas actuaciones dicha secretaría deberá tomar en cuenta al calificar el pliego (artículo 169 RLPCGPF).

f).- El Embargo Precautorio.

Al verificarse un daño o perjuicio en detrimento de la Hacienda Pública Federal, de la del Distrito Federal o de las entidades paraestatales a que se ha hecho referencia, surge la necesidad de garantizar el interés fiscal y para tal efecto tanto la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal como su Reglamento, previenen la posibilidad de practicar el embargo precautorio sobre los bienes de quién o quiénes se señalen como responsables.

El artículo 46 de dicha ley contempla el régimen de responsabilidad a partir del cual cada uno de los infractores, en su caso, quedará obligado a resarcir preventivamente, pero a su vez previene en su último párrafo ante el posible evento de que no se cubra el monto del o los pliegos fincados que se garantice el importe de éstos a través del embargo precautorio.

Por su parte el Reglamento de la ley en su artículo 167 expresa que dicho embargo podrá sustituirse por cualquier otra garantía, previa autorización, según proceda, de la Tesorería de la Federación o la del Departamento del Distrito Federal. Pero en todo caso, como puede advertirse, habrá de garantizarse el interés fiscal, en tanto la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial resuelve la calificación de los pliegos preventivos de responsabilidades que se hubieren fincado.

Por ello se sostiene que esta institución, sin lugar a duda, resulta muy eficaz y sobre todo cuando la autoridad estima un peligro inminente en el sentido de que el responsable se ausente, enajene u oculte sus bienes, o realice cualquier maniobra tendiente a evadir el pago o garantía.

3.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Puede decirse que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es parte del contenido de la Tesis denominada "Renovación Moral de la Sociedad", promovida durante la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, o bien, uno de sus efectos. Pero más allá de esta consideración, constituye la evidente respuesta la necesidad de contar en nuestro orden jurídico con una sistematización de las responsabilidades de carácter administrativo de los servidores públicos, con el objeto de eliminar la abrumadora incertidumbre que dominaba antes de su entrada en vigencia, partiendo para tal efecto de valores o principios fundamentales previstos en el Título Cuarto Constitucional.

En el Título Tercero de esta ley se hace especial relevancia a la conducta como fuente generadora de la responsabilidad administrativa, situación escasamente regulada en las leyes analizadas con antelación. Es decir, se parte de un código de obligaciones que deben observar todos los servidores públicos en el ejercicio o con motivo de sus funciones, mismas que se traducen en una serie de actos o abstenciones, cuyo incumplimiento, constituirá la infracción y dará lugar a la aplicación de la sanción correspondiente, previa instrucción del procedimiento disciplinario que el ordenamiento establece, en el que se identifica con precisión la garantía de audiencia para tal efecto.

a).- Las Autoridades Competentes para su Aplicación.

Para los efectos de la presente investigación, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (60) establece que son autoridades competentes para su aplicación la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las dependencias del Ejecutivo Federal (artículo 3o., fracción II y III).

Aunque si bien es cierto que en sí misma constituye una dependencia del Ejecutivo Federal en los términos que previene la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 32), también lo es que esa diferenciación contenida en el ordenamiento legal en estudio, tiene como evidente finalidad enfatizar el carácter globalizador del control que le ha sido encomendado a esta Secretaría de Estado, así como la de limitarle la competencia en lo que se refiere a la aplicación de las sanciones administrativas en contra de los servidores públicos, independientemente de las que corresponderá aplicar al resto de las Secretarías.

En este sentido, cabe señalar que en la exposición de motivos de esta ley, enviada al Senado por el Jefe del Poder Ejecutivo Federal con fecha 2 de diciembre de 1982, era perceptible el propósito de establecer fines específicos a la citada dependencia al expresar que

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya
(60) Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31
de diciembre de 1982.

creación he sometido a su consideración, quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias. Estas sanciones pueden ser destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, sanción económica de tres veces el monto del beneficio económico obtenido o del daño causado por su comportamiento ilícito e inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar un empleo o, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años. Asimismo se establece que cada dependencia deberá instituir órganos específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias... al coordinador de sector también se le confieren facultades limitadas para sancionar tratándose de entidades paraestatales.

En efecto, ahora la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene atribuciones para desarrollar una doble función, una de ellas como dependencia centralizada y globalizadora del control e imposición de sanciones administrativas a los servidores públicos, pero con las limitantes que expresamente le enmarca la propia Ley de responsabilidades. Así, por virtud de éstas la facultad sancionadora le queda reducida la aplicación de sanciones económicas cuando el

monto del lucro obtenido o del daño o perjuicio causado por el infractor, resulte mayor al importe de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; cuando los actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa sean cometidos por los titulares de los órganos internos de control de las Secretarías; en el caso de que la sanción aplicable sea la suspensión o destitución y el superior jerárquico se abstenga de imponerla y, cuando los servidores públicos de las contralorías internas omitan sin causa fundada sancionar a los infractores, o la sanción aplicada no sea conforme a lo dispuesto por la ley (artículos 56, fracciones IV y VI, 58, 59, 60 y 62 de la LFRSP). La otra de las funciones a que se ha hecho referencia, corresponde al régimen interno de la Secretaría de que se trata, cuya facultad para sancionar, misma a la que a continuación se hará alusión, será ejercida por su superior jerárquico a través del órgano de control interno correspondiente.

Ahora bien, por lo que respecta a la competencia de los órganos de control interno, dentro de los cuales queda comprendido el correspondiente de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Ley de Responsabilidades en análisis establece

ARTICULO 49.- En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

ARTICULO 57.- Todo servidor público deberá 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.

La contraloría interna de la dependencia determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes.

En lo que respecta a las entidades, la denuncia a que se refiere el primer párrafo de este artículo será recibida por el coordinador sectorial correspondiente.

De lo anterior se observa que efectivamente las contralorías internas también llamadas unidades de contraloría interna, son competentes para conocer de los actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa por parte de los servidores públicos, tanto de los adscritos a la secretaría respectiva, como a las entidades paraestatales que le corresponda coordinar, así como para imponerles las sanciones procedentes, excepto las económicas en las que el lucro obtenido o el daño o perjuicio causado sea superior a cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, que como quedó expresado, será competencia exclusiva de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (artículo 56, fracción VI).

b).- Los Sujetos a la Ley.

Aunque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es hasta ahora cierto grado congruente con lo dispuesto en el Título Cuarto de la Constitución, sólo se limita a remitirnos a la propia Carta Fundamental, pues en su artículo 2o. establece que "Son sujetos a la Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

En este orden de ideas, el texto constitucional citado dispone que se reputarán como servidores públicos y en consecuencia sujetos de aplicación de la ley que se analiza a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal. Asimismo agrega a los Gobernantes de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los tribunales Superiores de Justicia de las propias entidades federativas, quienes serán responsables por violaciones a la Constitución, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Sin embargo, por los objetivos de la presente investigación y considerando que el enfoque de la misma se orienta a las particulares de la responsabilidad administrativa, misma que regula el Título

Tercero de la ley en estudio, son sujetos para su aplicación los servidores públicos adscritos a la Administración Pública Federal, quienes serán responsables en esa materia por el incumplimiento de las obligaciones que el propio ordenamiento legal les impone, siempre que se encuentren en una relación especial de sujeción derivada de su posición jurídica de empleados que participan en el ejercicio del poder público, inmersos en una relación de jerarquía y obligados a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Por lo que hace a la expresión "... y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales", cabe señalar que la misma implica notables inconvenientes, ya que en algún caso concreto de incumplimiento de obligaciones establecidas en la citada ley, podrían quedar comprendidos sujetos que previamente la Constitución no ha considerado para la posible imposición de sanciones en su contra (61).

(61) "Como se observa, el texto constitucional no considerará expresamente sujetos de responsabilidades federales a los presidentes municipales, ni a las demás autoridades de los ayuntamientos. Sin embargo hay que recordar que el artículo 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala como sujetos de la misma, además de los mencionados en el artículo 108 constitucional, a "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales", con la cual pudieran quedar comprendidos en ella no sólo dichas autoridades municipales, sino infinidad de personas, incluso particulares... será necesario que en su oportunidad, los tribunales federales precisen la constitucionalidad, y auténtico alcance de tal disposición". José de Jesús Orozco Henríquez, Régimen Constitucional de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Manuel Porrúa, México, 1984, p. 114.

En el caso del Presidente de la República, éste "... durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común" y por lo tanto queda excluido del régimen de responsabilidad administrativa, además de considerar que no tiene superior jerárquico. Diferente es el caso de los secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo y directores de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, pues quedaran sujetos a la disciplina que puede imponer el propio Jefe del Ejecutivo Federal, en los términos del artículo 80 de la Constitución Federal (62).

(62) "Artículo 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 1992.

c).- El Objeto de Regulación y Finalidad.

El objeto es precisamente la disciplina en el ejercicio de la función pública. La materia en que se manifiesta, con el propósito de mantener el orden para llegar a los objetivos de la organización. Es por ello que se establecen los valores fundamentales que deben estar previstos en todo ejercicio del poder público, y cuya violación produce la infracción disciplinaria (63).

Conforme al Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos quedan establecidas las obligaciones que funcionarios y empleados deben observar con motivo o en el ejercicio de empleo, cargo o comisión, a efecto de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y previene a su vez el procedimiento para imponer a los servidores públicos las sanciones a que hubiere lugar.

De lo anterior se desprende que el referido Título tiene por objeto prevenir cualquier acto u omisión que atente contra esos principios fundamentales y, al mismo tiempo, hacer que la función encomendada a los servidores públicos sea eficiente y responsable ante el Estado en particular y ante la sociedad en general, partiendo para tal efecto de un catálogo de obligaciones cuyo contenido expresa la actitud debida y esperada de todos los funcionarios y empleados.

(63) Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Ob. Cit., p. 118.

Sin embargo, esa tendencia preventiva se agota ante la inobservancia de las obligaciones previstas, es decir, cuando la conducta desplegada constituye un acontecimiento (consumado o intento) que contraviene la disposición legal establecida, pues a partir de este momento estaríamos ubicados ante una causal para el fincamiento de responsabilidad administrativa. Basta entonces la conducta -expresada con un acto o una omisión, o ambos casos-, para considerar que se ha quebrantado alguno de los principios aducidos y para estimar procedente la imposición de la sanción que corresponda en los términos de la ley que se analiza.

Por tanto, puede advertirse que el Título Tercero en comentario considera a la conducta ilícita contraria a los valores mencionados como el punto de partida hacia el fincamiento de responsabilidad administrativa, con la clara finalidad de castigar su comisión, independientemente de su posible trascendencia (resultado) en el ámbito fenomenológico, y cuando éste se verifica, además del castigo persigue y exige la reparación debida por los daños o perjuicios que se hubieren causado al Erario Federal.

Así se manifiesta lo que podría considerarse como una doble finalidad de este ordenamiento, es decir castigar tanto la conducta infractora, como resarcir a la Hacienda Pública Federal por el menoscabo patrimonial causado mediante esos actos u omisiones ilícitos que la constituyen, situación que no se advierte en las dos leyes analizadas.

en apartados precedentes en este capítulo, pues como se observó, éstas sólo pretenden de los servidores públicos que incurren en responsabilidad la reparación del daño o perjuicio causado, sin que tenga relevancia alguna la gravedad de la conducta o de los medios empleados para ello.

d).- Las Obligaciones de los Servidores Públicos.

La parte medular de esta ley la constituye sin lugar a duda el conjunto de obligaciones a las que se encuentran sujetos los servidores públicos, pues independientemente de que el Título Cuarto de la Constitución enuncia y ordena la observancia de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, su Ley Reglamentaria debe explicar con claridad y suficiencia el concepto y alcance de lo debido y esperado en el ejercicio o con motivo de la función pública.

Resultaría inconcebible pretender el fincamiento de responsabilidades administrativas y la aplicación de sanciones, y ello ante la inexistencia de obligaciones a observar, o bien, sin leyes sobre la materia expedidas con anterioridad a las conductas que se persigan, pues el artículo 14 constitucional dispone que "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos... y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho", lo que nos conduce a considerar la trascendencia de la prevención legal de esas obligaciones de los servidores públicos, así como la de evitar que su configuración y juicio queden al libre y muchas veces arbitrario criterio de la autoridad sancionadora de la Administración Pública.

En este sentido y en torno a la tutela y preservación del principio de

legalidad vigente en nuestro estado de derecho, el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que consta de veinticuatro fracciones, contempla esas obligaciones a las que se ha hecho referencia, señalando que éstas deben ser observadas en el desempeño del empleo, cargo o comisión, cuyo incumplimiento dará lugar a la instrucción del procedimiento y a la aplicación de las sanciones que correspondan conforme a lo dispuesto sobre el particular por la propia ley.

En este caso y atendiendo razones de brevedad, nos limitaremos a señalar las características generales de los preceptos contenidos en el citado dispositivo legal, así como el género al que pertenecen, según se refieran a la observancia de legalidad, honradez, lealtad imparcialidad o eficiencia.

La fracción I obliga al servidor público a ser eficiente en el ejercicio o motivo del servicio público, cuya causal plantea cierto grado de riesgo al dejar al criterio de la autoridad sancionadora definir el inicio y término de la eficiencia en la función pública; la fracción II ordena el estricto apego a las disposiciones legales tanto en la planeación como en la ejecución de los asuntos que competan a los funcionarios, cuya disposición los ubica en la necesidad de conocer cabalmente el alcance y límites de las normas jurídicas que regulan su actuación; en la tercera fracción se preceptúa utilizar los recursos, facultades e información únicamente para los fines a que

están afectos; la fracción IV impone una evidente obligación de lealtad consistente en la custodia de protección de la información y documentación que con motivo de sus funciones el servidor público reciba o maneje.

Las fracciones V a la VII establecen obligaciones con un nominador común, consistentes en el respeto que en el medio de trabajo deben observar todos los servidores públicos entre sí mismos, con independencia del rango o jerarquía de cada uno de ellos, así como las reglas del buen trato en las relaciones de supra y subordinación; la fracción VIII establece que todo servidor público deberá comunicar por escrito a su superior jerárquico las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba, a efecto de evitar la posible ejecución de instrucciones que representen la comisión de una conducta ilícita al amparo de que las disposiciones provienen de un jefe determinado; la fracción IX prohíbe continuar las funciones como servidor público cuando ha concluido el período para el cual se le designó.

Las fracciones X, XI, XII y XIII contemplan también obligaciones en común y tales hipótesis legales cada día cobran mayor actualidad actualidad, pues se refieren a expresas limitantes en cuanto al uso del empleo, cargo o comisión que desempeñe el servidor público, y a través de las cuales la ley pretende evitar fundamentalmente que con motivo de la función pública se procuren beneficios para los propios

funcionarios, o bien para sus familiares y todas aquellas personas con las que guarde algún vínculo profesional, laboral o de negocios. La fracción XIV en su contenido es conexas a la anterior, ya que exige de todo servidor público comunicar a su jefe inmediato sobre las infracciones que le consten en relación a los preceptos descritos.

Las obligaciones contenidas en las fracciones XV y XVI son las que en el ejercicio de la facultad sancionadora de la autoridad suelen tener mayor frecuencia, ya que imponen prohibiciones de carácter patrimonial. Es decir, ordenan la abstención de recibir bienes o valores de personas físicas o morales que se hallen vinculadas por intereses en conflicto con implicaciones en las funciones del servidor público, o bien abstenerse de solicitar u obtener cualquier tipo de gratificación o emolumento distinto al sueldo y demás prestaciones económicas que el Estado le otorga con motivo del empleo, cargo o comisión desempeñado.

Otra importante disposición obligacional es la que establece la fracción XVII del Título Tercero de la Ley que se analiza, ya que pretende ser una base a partir de la cual se pueda evitar, y en su caso castigar, el nepotismo cotidiano manifiesto en el ejercicio de la función pública, pues ordena abstenerse de intervenir en la selección, nombramiento, promoción o cese de cualquier servidor público, cuando medie algún tipo de interés personal, familiar o de negocios, o pueda derivarse algún beneficio o ventaja con tal motivo.

A través de las fracciones XVIII y XIX se exponen dos obligaciones importantes de los servidores públicos ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación: La presentación oportuna y veraz de la declaración de situación patrimonial, por una parte, y por otra, atender con eficiencia los requerimientos y resoluciones que emita esta dependencia conforme a su competencia. Es necesario advertir esta última consideración, teniendo en cuenta que de acuerdo a esa competencia la mencionada secretaría actuará como autoridad centralizada y especializada en el control de la Administración Pública Federal, pero siempre respetando la misma jerarquía que tiene respecto de las demás secretarías de Estado y departamentos administrativos, en los términos establecidos por el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La obligación contenida en la fracción XX consiste en acciones de supervisión que los jefes inmediatos deberán ejercer sobre los servidores públicos que se encuentren sujetos a su dirección, como una medida para controlar preventivamente sus funciones y en su caso, denunciar ante el superior jerárquico los actos u omisiones que puedan implicar responsabilidad administrativa, la obligación descrita en la fracción XXI es de reciente inclusión en la Ley que se comenta y constituye un esfuerzo en la vía administrativa para coaccionar el flujo de información y así coadyuvar en las atribuciones que actualmente la corresponden a la Comisión Nacional de Derechos

Humanos (64); a través de la contenida en la fracción XXII, se ordena la abstención de incurrir en actos u omisiones que impliquen incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

Otra de las bases a través de las que se pretenden evitar y en su caso sancionar los abusos en que incurren los servidores públicos, es la que previene la fracción XXIII de la ley en comento, ya que obliga a abstenerse de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos de arrendamiento, obra pública, prestación de servicios o compra-venta, ya sea ante algún servidor público o quien desempeñe su cargo, o bien, ante alguna sociedad de la que formen parte. Ello tiene como evidente finalidad evitar el aprovechamiento de oportunidades de lucro a favor de los propios protagonistas de la función pública y en general, impedir el nacimiento o desarrollo de la corrupción dentro de la Administración Pública Federal. Finalmente, la última fracción del artículo que se comenta impone la obligación de observar las disposiciones que señalen las leyes y reglamentos.

(64) El artículo 34 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos dispone que se solicitarán a las autoridades o servidores públicos rendir un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince días naturales y por los medios convenientes, de acuerdo con el caso.

c).- Las Garantías Constitucionales para la Imposición de Sanciones.

El derecho a ser escuchado, a probar y en su caso el de ser vencido en juicio, son garantías elementales que deben ser propias a un orden jurídico determinado.

Por tanto, si al analizar el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades se observó que el incumplimiento de las obligaciones en él contenidas genera como consecuencia la instrucción del procedimiento administrativo, y de ser procedente la sanción aplicable, también se deduce que tal procedimiento debe satisfacer los requisitos o condiciones que el orden constitucional previene, o dicho de otra manera, deben cumplirse las llamadas formalidades esenciales del procedimiento en favor del servidor público gobernado.

De esta manera, en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece textualmente que "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". Se trata de la garantía de audiencia que implica un derecho en favor del gobernado y simultáneamente la obligación correlativa a cargo de la autoridad, que se traduce en respetar, cumplir y hacer cumplir ese derecho fundamental e inalterable.

En atención a lo anterior y considerando la importancia que reviste, a continuación se describe textualmente el procedimiento que la ley en análisis establece en su artículo 64 para la imposición de las sanciones administrativas, por el incumplimiento de las obligaciones que para los servidores públicos se hallan contenidas en el artículo 47 del propio ordenamiento, para cuyo efecto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o el órgano de control interno de la dependencia de que se trate, según la hipótesis específica que determine la competencia:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

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

II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la

resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III.- Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, y

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.

En efecto, el servidor público respecto del cual se presume la responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones, tiene derecho a ser citado mediante escrito a la celebración de una audiencia en la que habrá de ser escuchado. Desde luego que al tenor de lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, esa citación que reviste la forma escrita deberá satisfacer los requisitos de

fundamentación y motivación, es decir, se harán de su conocimiento los preceptos fundamentales y legales que autorizan la celebración del acto, así como la descripción pormenorizada de las conductas infractoras que se le atribuyen, con el objeto de que ello le permita estar en posibilidad de preparar sus pruebas, excepciones y defensas.

Por lo que respecta a las pruebas y según los preceptos transcritos, éstas deberá ofrecerlas en la audiencia a la cual fue citado y podrá exponer los alegatos que considere adecuados. Las pruebas ofrecidas, una vez admitidas y estimando la naturaleza de cada una de ellas, también deberán desahogarse en el mismo acto, y aunque de la lectura integral de todo el Título Tercero de esta ley que se analiza no se observan mayores disposiciones específicas sobre reglas que habrán de regir esta materia, los tribunales federales han aceptado la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles (65). Este será aplicable ante las omisiones procedimentales de la ley, y siempre dicha aplicación no resulte contraria a los principios del Derecho Administrativo que motivan el procedimiento que se instruye (66).

Finalmente, la fracción II del artículo 64 ordena que desahogas las

(65) Tesis Jurisprudencial del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sustentada al resolver el amparo directo 120/76, Super Gas de Juárez, S.A., 6 de mayo de 1976. Unanimidad de votos.

(66) ...

pruebas, si las hubiere, la autoridad contará con un plazo de treinta días hábiles, a efecto de determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa, lo que se hará constar en resolución de esta naturaleza, misma que será notificada al servidor público dentro de las setenta y dos horas siguientes a la su emisión.

En esta etapa debe quedar adecuadamente integrado el expediente respectivo, a efecto de que la autoridad sancionadora disponga de los elementos de prueba y convicción suficiente para dictar la resolución administrativa, por lo que esta etapa resulta equivalente a la del proceso, que se realiza "... para permitir al juez o tribunal la concentración de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones, negativas y deducciones de todos los sujetos interesados y terceros, que permitan, como ya se había dicho, que el juez o tribunal esté en posibilidades de dictar sentencia" (67).

(66) "... Este procedimiento se encuentra regulado sólo en sus elementos básicos, lo cual es explicable debido a que en la legislación mexicana existen los ordenamientos especializados en esta materia que son aplicados supletoriamente... por lo que, en razón de economía legislativa no tendría razón de ser el detalle procedimental en el cuerpo de las leyes sustantivas...". Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Ob. Cit., p. 168.

(67) Cipriano Gómez Lara, Teoría General del Proceso, UNAM, México, 1987, p. 128.

f).- La Resolución Administrativa.

Una vez celebrada la audiencia a que se refiere el artículo 64 de la ley, así como verificada la fase probatoria si a ella hubiere lugar, corresponde proceder a la emisión de la resolución a través de la cual se determinará la inexistencia o existencia de responsabilidad administrativa del servicio público, imponiéndose en este caso al infractor la sanción que conforme a derecho resulte procedente.

En este sentido y en atención a lo que disponen los artículos 48 y 60 del ordenamiento legal en análisis, la atribución para emitir tal resolución corresponde en origen al superior jerárquico, entendiéndose por éste al titular de la dependencia de que se trate, y en el caso de las entidades paraestatales, al coordinador del sector respectivo conforme al acuerdo que emita el Jefe del Ejecutivo Federal, Asimismo, cabe señalar esa facultad sancionadora propia del superior jerárquico, éste puede delegarla para su ejercicio al órgano de control interno de su dependencia, y como lo ordena la ley en estudio a través del segundo de los artículos citados, deberá ser por acuerdo delegatorio de competencia, mismo que se publicará previamente en el Diario Oficial de la Federación. (68)

(68) El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que los acuerdos por los cuales los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos deleguen facultades se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

La resolución recaída determinará, en su caso, la responsabilidad del infractor, ya sea por la totalidad o en parte de los hechos que originalmente le fueron atribuidos a través del oficio de citación, así como la descripción de la sanción que se le impone. Pero en todo caso, deberá satisfacer los requisitos de fundamentación y motivación inherentes al principio de legalidad previsto en el artículo 16 de la Constitución, lo cual se confirma con el criterio jurisprudencial sustentado por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que ahora se transcribe:

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LAS.

Una resolución se encuentra debidamente fundada y motivada, cuando, además de citarse los preceptos violados, se mencionan los hechos concretos en los que consistió la violación.

Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. LXXVII, p. 58.- A. R.- 4798/63.- Leonel Melo Rodríguez.- 5 votos.

Así pues, por la fundamentación y motivación se entiende, lo primero, que ha de expresarse con precisión, el precepto aplicable al caso, y por lo segundo, que también debe señalarse concretamente, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que constituyen la obligación incumplida por el servidor público, debiendo existir, además, una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso de que se trate.

En lo que hace a la estructura que habrá de revestir la resolución, tenemos que ésta se compone de cuatro partes: Preámbulo, los resultandos, los considerandos y los puntos resolutivos. En el preámbulo, deben señalarse, además del lugar y de la fecha, la autoridad de la que emana la resolución, el nombre del servidor público, el procedimiento seguido y en general, todos aquellos datos de identificación del asunto; los resultandos comprenderán información de tipo histórica descriptiva en la que se relatan los antecedentes de todo el asunto, como lo son las pruebas y argumentos esgrimidos, aunque sin hacer consideraciones de tipo valorativo; los considerandos, parte medular de la resolución, se refieren a las conclusiones y opiniones de la autoridad, resultado de la confrontación entre las pretensiones y resistencias y de la luz que las pruebas hayan arrojado sobre la materia de la controversia; y, finalmente, los puntos resolutivos consisten en la precisión del sentido de la resolución administrativa, entre los que se indicará la inexistencia o existencia de responsabilidad, y en este último caso, la sanción que se aplica y el monto económico que la misma comprende, cuando se hubiere obtenido lucro o causado algún daño o perjuicio al Erario Federal.

Por lo que se refiere a las sanciones aplicables al servicio público a través de la resolución administrativa, el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que serán: I.- Apercibimiento privado o público; II.- Amonestación

privada o pública; III.- Suspensión; IV.- Destitución del puesto; V.- Sanción económica, y VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Desde luego que para tal aplicación la autoridad deberá tomar en consideración lo dispuesto tanto por el artículo 113 constitucional, como por el artículo 4° de su ley reglamentaria, en el sentido de que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

C A P I T U L O I V

LA UNIFICACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS

SUMARIO: 1.- La Situación Actual; 2.- Necesidad de la Unificación;
3.- Propuesta de Unificación Legislativa.

1.- LA SITUACION ACTUAL.

Como quedó expresado en los capítulos anteriores, el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos inició su verdadero desarrollo a partir de las reformas constitucionales promovidas en el año de 1982, partiendo de la institucionalización jurídica de valores o principios que hicieron necesaria y posible reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

A lo largo de aproximadamente diez años en la aplicación del nuevo régimen, han pasado a constituir parte de la experiencia muchas situaciones que ahora permiten la formulación de opiniones en torno a la eficiencia de la Ley de Responsabilidades, así como en relación a su grado de compatibilidad con los capítulos correspondientes de las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la del Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, analizadas en sus aspectos básicos en el Capítulo Tercero de la presente investigación.

En efecto, como quedó descrito en los apartados relativos, estas dos leyes citadas en último término previenen y regulan un tipo de responsabilidad administrativa en la que se observa un denominador común, es decir, pretenden lograr el resarcimiento de

los daños o perjuicios que se causen en detrimento de la Hacienda Pública Federal, en un caso, y en otro, los que se generen en quebranto de la del Distrito Federal o del patrimonio de las entidades paraestatales, utilizando para tal efecto medios de investigación (visitas o auditorías), la formulación de pliegos preventivos de responsabilidades, la posibilidad de embargo precautorio, así como la resolución del asunto contenida en un pliego definitivo, cuya determinación de responsabilidad, en su caso, libera al servidor público infractor con el sólo hecho de pagar o resarcir, sin mayor trascendencia en su situación jurídica, a grado tal que, podría continuar libremente en el desempeño de su cargo, empleo o comisión.

En tanto que, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, portadora de una idea de modernización y vanguardia en esta materia, además de prevenir, regular y castigar con severidad los citados aspectos, ofrece una sistematización de normas e instituciones relacionadas con la función pública, y determina las obligaciones de los servidores públicos, los órganos competentes, las sanciones y los procedimientos para su aplicación e impugnación, y siempre con absoluto respeto a las garantías individuales contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución, situaciones que se omiten o que se regulan con evidente insuficiencia en los anteriores ordenamientos legales, lo que naturalmente genera notoria incertidumbre jurídica en los servidores públicos e incluso violaciones a nuestra Carta

Fundamental.

Por ello ha de concluirse que, por la eficiencia de su procedimiento y la eficacia de sus resultados, la nueva Ley de Responsabilidades constituye una respuesta a la necesidad de contar en nuestro orden jurídico con los instrumentos para evitar, combatir y sancionar con rigor las causas y manifestaciones de la corrupción en la Administración Pública Federal. Aunque desde luego y partiendo de bases objetivas, debe admitirse también que este ordenamiento adolece de múltiples deficiencias en su técnica jurídica, redacción e incluso en aspectos gramaticales, producto atribuible en cierta medida a la reciente creación del régimen de responsabilidades administrativas, pero sin que esto constituya un impedimento para la práctica de una revisión legislativa tendiente a reformar, modificar o adicionar su texto.

Así queda planteada la situación prevaleciente en esta materia, misma en la que se observa una dudosa dispersión de normas jurídicas, pero al mismo tiempo queda expuesta la vigente necesidad de realizar una congruente y clara unificación legislativa que no se contraponga en sus principios ni instituciones, sino en todo caso, que se complementen y hagan realidad el anhelo de prevenir o castigar con eficacia las infracciones a los valores de legalidad, lealtad, imparcialidad, honradez y eficiencia que esgrime nuestra Constitución.

2.- NECESIDAD DE LA UNIFICACION.

La necesidad de unificar las normas jurídicas en materia de responsabilidades administrativas se fundamenta en consideraciones objetivas y vigentes.

En principio, el régimen legal aplicable debe ser claro de tal manera que permita a los servidores públicos identificar con certeza cuántas y cuáles son sus obligaciones con motivo o en el ejercicio del empleo, cargo o comisión; cuál es el alcance de la responsabilidad en que incurren por su incumplimiento; en qué consisten los medios para identificar la infracción cometida; quiénes son las autoridades para conocer sobre el asunto; las sanciones de que pueden ser sujetos; la aplicación de la garantía de audiencia y los recursos de defensa legal para impugnar el castigo impuesto.

Considero que los servidores públicos no podría llevar a cabo las funciones que tiene encomendadas en forma adecuada en un régimen jurídico disciplinario incierto o inexacto, aún siendo de su conocimiento que en el ejercicio o con motivo del cargo ocupado su conducta debe apegarse a ciertos valores o principios éticos. Ello conduce a pensar en que debe existir una codificación perfectamente identificable e inequívoca que determine el deber ser de los funcionarios y empleados, a efecto de que esta deontología única represente la premisa legal en torno a la que deba desplegarse su actuación.

En el mismo sentido y considerando que convivimos en un estado de derecho, también resulta indispensable que los servidores públicos, en su calidad de gobernados y con independencia de ese status especial de sujeción que los vincula y somete disciplinariamente a la entidad pública, sean respetados en lo que toca a sus garantías individuales, sobre todo la que se traduce en garantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución.

En relación a esta garantía y tomando en cuenta que el ejercicio de la facultad sancionadora presenta afectaciones fundamentalmente a los derechos de los servidores públicos, ya sea por la suspensión, destitución o inhabilitación en el cargo que desempeñan, o bien por la práctica de la facultad económico-coactiva, a fin de hacer efectiva la sanción económica impuesta (adjudicación en favor del fisco en remate público del bien o bienes secuestrados), debe dárseles la oportunidad de ser escuchados y de que planteen con pruebas su posible inocencia respecto de los hechos que se les atribuyen con independencia de los medios que la ley contemple para impugnar, en su caso, el acto de privación del que resultaren ser sujetos. Por ello sostengo que cuando una ley administrativa faculte a la autoridad de que se trate para realizar actos de privación en perjuicio del gobernado, sin consagrar un procedimiento defensivo previo, se estará en presencia de una violación a la garantía de audiencia, aunque la propia ley prevenga recursos de impugnación del mencionado acto, y desde luego, hechas las excepciones que expresamente señala la Constitución.

La necesidad de la unificación en comento también gira en torno a conocer con certeza cuál es la autoridad competente, tanto para identificar las infracciones de los servidores públicos, como para determinar las irregularidades, fincar las responsabilidades e imponer las sanciones disciplinarias a que hubiere lugar, eliminando por completo las disposiciones competenciales - de dudosa vigencia algunas de ellas-, mismas a las que se hace referencia sobre todo en las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

Es preciso señalar que la anterior situación se ha complicado durante los últimos años por virtud de las llamadas prácticas parareglamentarias consistentes en la emisión, por parte de Secretarios de Estado o subordinados de éstos, de disposiciones en materia de control y responsabilidades que llevan los más variados nombres como son las circulares, instrucciones, decretos, criterios, reglas, lineamientos, normas, políticas, directrices, notas, etc., ya sea con el propósito de delegar facultades o de "orientar" el sentido de leyes o reglamentos, pero que sin embargo no parten de una base que claramente prevea la Constitución, terminando por convertirse en otra nota más del burocratismo y como un obstáculo adicional para la simplificación administrativa.

Por ello, es necesario eliminar la inseguridad y ese exagerado burocratismo al que me he referido, así como iniciar el desechamiento de todas aquellas causas legales y parareglamentarias que producen problemas de competencia y duplicación de funciones, y en general, iniciar la adopción de medidas legislativas y administrativas que con su aplicación hagan más claro, sencillo, práctico y eficaz el régimen de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

3.- PROPUESTA DE UNIFICACION LEGISLATIVA.

Después de haber realizado el análisis básico de los ordenamientos que contienen las normas jurídicas sobre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como advertida la inseguridad que se produce ante la dispersión de disposiciones de esta naturaleza, es oportuno incursionar en lo que hace a algunas propuestas que quizá ofrescan una alternativa de unidad legal en relación a esta materia.

Para tal efecto, ha de tomarse en consideración que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en vigor desde el mes de enero de 1983, establece en su artículo primero transitorio que "... se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente Ley", lo que conduce a determinar que a partir de esa fecha dejaron de tener vigencia no solamente leyes sino todas aquellas "disposiciones" en lo que se contrapongan a la nueva ley de responsabilidades, cuya prescripción, interpretada a contrario sensu, debe entenderse también en el sentido de que permanecerán vigentes y aplicables a aquellas que no se opongan a tal ordenamiento.

Sin embargo, la duda empieza al ser omiso dicho artículo transitorio en cuanto a la enunciación de las leyes que deben tenerse como derogadas y por lo tanto inaplicables, pues en la actualidad existen más 500 disposiciones sobre control y responsabilidades en el ámbito de la Administración Pública Federal, lo cual implicaría una labor de

análisis ardua para conocer qué reglamentación continúa vigente.

No obstante esa dificultad, entiendo que el artículo transitorio en comentario indudablemente se refiere a disposiciones como las contenidas en la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, y a las que se refiere el Capítulo V de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que como quedó establecido en el capítulo anterior, regulan un tipo específico de infracciones administrativas mediante el fincamiento de los llamados pliegos preventivos y definitivos de responsabilidades con la única finalidad que es de carácter resarcitorio.

Por tanto al haber quedado demostrado durante esta investigación que la nueva Ley de Responsabilidades establece los medios propios para exigir el resarcimiento a que se refieren dichas leyes en incluso con mayor severidad, debe tenerse como inaplicable el régimen de los citados pliegos como medios para la determinación y fincamiento de responsabilidades administrativas, cuando éstas impliquen daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales, dejando a la multitudada Ley de Responsabilidades de 1983 la labor de prevenir, regular resarcir - los infractores- y castigar tales menoscabos y la dimensión o gravedad de las conductas que hayan dado lugar a éstos.

Pese a esta última consideración, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los coordinadores de sector,

fundamentalmente, han continuado con la aplicación de las disposiciones relativas a los pliegos preventivos y definitivos de responsabilidades y la explicación que podría darse a este fenómeno radica en que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no establece la posibilidad de exigir al infractor el otorgamiento de una garantía para asegurar el interés fiscal, cuando se han detectado actos u omisiones que repercuten patrimonialmente, lo que sí contemplan las leyes de Presupuesto y de Fondos y Valores mediante la práctica del embargo precautorio del o los bienes suficientes del infractor mientras la autoridad emite la resolución definitiva que determina la existencia o no de responsabilidad.

Por virtud de ello y a fin de evitar ese recurrimiento indebido, propongo que a la Ley de Responsabilidades se adicione la institución del embargo precautorio, pues además de lo anterior, impedirá que el servidor público presunto responsable se ausente, enajene sus bienes, o realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento, independientemente de que se le instruya el procedimiento legal y de que en el momento que corresponda se emita el fallo mediante la resolución administrativa.

En el mismo sentido y por lo que respecta a los medios para la identificación de irregularidades, cabe señalar que la nueva Ley de Responsabilidades en su artículo 62 sólo hace alusión a "investigaciones y auditorías", pero sin establecer las reglas sobre

las que habrán de llevarse a cabo esas indagaciones, situación que seriamente pone en duda el debido apego a los principios de legalidad que los órganos competentes deben observar durante el despliegue de sus actuaciones.

Por tanto y si se ha establecido que uno de los principios sobre los que se desarrolla o pretende desarrollarse este nuevo sistema es precisamente el de la legalidad, deberá ser entonces la ley de la materia la que predique con el ejemplo, establecido de manera clara y suscita cuáles y en qué consisten los procedimientos para la averiguación de los actos u omisiones que puedan implicar irregularidades en el ejercicio de las funciones públicas, sin dejar que su determinación quede en manos del criterio a menudo arbitrario de la autoridad, pues en la práctica es frecuente encontrar "fundamentos legales" basados en los "procedimientos de auditoría y contabilidad generalmente aceptados", cuya situación atenta contra el más elemental principio que postula nuestra Constitución en su artículo 16.

Por ese motivo, propongo también que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos adopte entre sus capítulos del Título Tercero la descripción de los procedimientos de investigaciones con el señalamiento de sus reglas generales, y como medios particulares de indagación a las llamadas visitas y auditorías en sus modalidades técnicas, operativa y financiera haciéndose

especial referencia a la mediación del mandamiento escrito de la autoridad competente, así como a la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

Quizá con una medida legislativa en los términos apuntados podría lograrse que los actos de investigación por el presunto incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 47 de la ley reglamentaria del Título Cuarto constitucional, encuentren su fundamentación en la propia ley de la materia y no en ordenamientos que por su naturaleza regulan aspectos procedimentales diferentes o hasta cierto grado incompatibles respecto al nuevo régimen de responsabilidades administrativas.

En relación a lo propuesto en estas últimas consideraciones, opino que no debe confundirse el o los medios para la identificación de los incumplimientos de las obligaciones que incumben a los servidores públicos, con lo que en estricto rigor corresponde al procedimiento disciplinario establecido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. A los primeros se les identifica como la fase en la cual surge ante los ojos de la autoridad el acto u omisión representativo de la infracción y que puede ser atribuido a determinado empleado o funcionario a quien se le señala como presunto responsable; al segundo, se le conoce e identifica como la "audiencia" fundamentada en los términos del 14 constitucional a través de la cual el servidor público habrá de

ser escuchado y en la que se hará efectiva la oportunidad de ofrecer las pruebas y exponer sus alegatos, pero respecto de los actos u omisiones que ya fueron conocidos en esa fase previa de investigación.

En términos generales, a las observaciones sustentadas en este apartado se reducen las propuestas de unificación legislativa, considerando que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es y deberá seguir siendo el ordenamiento vigente y aplicable, aún sobre las hipótesis establecidas en el Capítulo V de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y las correspondientes de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

Estimo finalmente, que la implantación de esos medios que perfeccionen la legalidad de los procedimientos de investigación, así como la garantía oportuna de los intereses del Erario Federal a través del embargo precautorio y la consolidación de la garantía de audiencia en la ley, harán del ordenamiento reglamentario del Título Cuarto constitucional una institución más eficiente durante su aplicación y más eficaz en la realización de los principios de legalidad, lealtad, imparcialidad, honradez y eficiencia a los que deben sujetarse los servidores públicos con motivo o en el ejercicio de la función pública.

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

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1991.
- BARRAGAN, José, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1984.
- BARRON DE MORAN, C., Historia de México, Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 1966.
- BORJA MARTINEZ, Manuel, La Responsabilidad Civil, Edición INAP, México, 1984.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1985.
- CARPIZO MC GREGOR, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Editorial Siglo XXI, México, 1988.
- CLAVIJERO, Francisco Javier, Historia Antigua de México, Tomo I, México.
- CHAVERO, Alfredo, México a Través de los Siglos, Tomo VIII, Editorial Cumbre, 1963.
- DE SOLIS, Antonio, Historia de la Conquista de México, Editorial Porrúa, México, 1973.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 1986, y El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Federación Editorial Mexicana, México, 1992.
- ESQUIVEL OBREGON, Toribio, Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo II, Editorial Litográfica Esperanza, México, 1969.
- F. CARDENAS, Raul, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa, México, 1982.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado, Editorial Manuel Porrúa, México, 1984.
- FLORIS MARGADANT S., Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Octava Edición, Editorial Esfinge, México, 1988.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1984.

- GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1982.
- GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, UNAM, México, 1987.
- HERRERA PEREZ, Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Carsa, México, 1991.
- LANZ CARDENAS, José Trinidad, Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del Servidor Público, Edición INAP, México, 1984.
- LANZ DURET, Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial C.E.C.S.A., Quinta Edición, México, 1982.
- MARILUZ URQUIJO, José María, Ensayo Sobre los Juicios de Residencia Indianos, 1952.
- OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús, Régimen Constitucional de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Manuel Porrúa, México, 1984.
- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Manuel Porrúa, México, 1968.

LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917
- Código Civil para el Distrito Federal
- Código Penal para el Distrito Federal
- Código Fiscal de la Federación
- Código Federal de Procedimientos Civiles
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal, Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940
- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1991.

BARRAGAN, José, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1984.

BARRON DE MORAN, C., Historia de México, Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 1966.

BORJA MARTINEZ, Manuel, La Responsabilidad Civil, Edición INAP, México, 1984.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1985.

CARPIO MC GREGOR, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Editorial Siglo XXI, México, 1988.

CLAVIJERO, Francisco Javier, Historia Antigua de México, Tomo I, México.

CHAVEIRO, Alfredo, México a Través de los Siglos, Tomo VIII, Editorial Cumbre, 1963.

DE SOLIS, Antonio, Historia de la Conquista de México, Editorial Porrúa, México, 1973.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa México, 1986, y El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Federación Editorial Mexicana, México, 1982.

ESQUIVEL ORREGON, Teribio, Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo II, Editorial Litográfica Esperanza, México, 1969.

F. CARDENAS, Raul, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa, México, 1982.

FIN TAMUDIO, Héctor, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado, Editorial Manuel Porrúa, México, 1984.

FLORIS MARGADANT S., Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Octava Edición, Editorial Esfinge, México, 1988.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1984.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1982.

GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, UNAM, México, 1987.

HERRERA PEREZ, Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Carsa, México, 1991.

LANZ CARDENAS, José Trinidad, Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del Servidor Público, Edición INAP, México, 1984.

LANZ DURET, Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial C.E.C.S.A., Quinta Edición, México, 1982.

MARILUZ URQUIJO, José María, Ensayo Sobre los Juicios de Residencia Indianos, 1952.

OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús, Régimen Constitucional de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Manuel Porrúa, México, 1984.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Manuel Porrúa, México, 1968.

LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917
- Código Civil para el Distrito Federal
- Código Penal para el Distrito Federal
- Código Fiscal de la Federación
- Código Federal de Procedimientos Civiles
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal, Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940
- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos