



205
203

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

LA REGULACION JURIDICA EN MATERIA DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE
LOS SERVIDORES PUBLICOS.

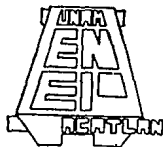
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

MAGDALENA JUDITH MUÑOZ LEDO
BELMONTE

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F., 1994





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.

GRACIAS

Gracias, Señor. te doy por este día
en el que no faltaron los problemas
pero que tuvo también su gran alegría...

Por todo lo que Tú me has concedido,
por lo que tengo y lo que recogiste.
Por la fe que en mi alma has imbuido...

Por el pesar y las tribulaciones
que pude superar y me permiten
llenarme nuevamente de ilusiones...

Gracias a ti Señor, por conducirme
a la realización de mi primera gran meta.

Judith.

Con mi más profundo agradecimiento
para el Dr. Delgadillo por haberme
otorgado parte de su valioso tiempo
en la realización y conclusión de la
presente tesis, así como por la
maravillosa amistad que me ha brindado.

A MIS PADRES:

Por haberme concedido
el don de la vida e
inspirar en mí el deseo
cotidiano de superación,
que hoy se sitúa en la
íntegra realización de
su primer gran objetivo:
y que aún cuando no me
es posible encontrar la
palabra justa para
expresarles mi agradecimiento
y amor, basta decir:

LOS AMO.

A MIS HERMANDOS:

Cristina y José Antonio
quienes siempre me han
alentado en todos mis
proyectos y con los que
comparto todos los momentos
de mi vida. ! Sigán adelante !.

A RAUL, MI NOVIO:

Por todos los bellos momentos
que juntos vivimos como estudiantes
y ahora como profesionistas, así
como por el incondicional apoyo que
siempre me has brindado, mi más
profundo agradecimiento y todo
mi amor.

A todos mis tíos y primos
por la hermosa relación
que siempre hemos llevado.

A GERARDO:

Quien me otorgó las facilidades
para la realización de la
presente tesis y cuya sincera
amistad valoro infinitamente.

A todos los profesores
que intervinieron en mi
formación profesional.
mil gracias.

A mis amigos,
con todo mi
cariño.

A la Escuela Nacional de Estudios
Profesionales de Acatlàn, por
brindarme la oportunidad de
conocer en sus aulas el mundo
del derecho.

A mi amado MEXICO.

Hoy, como ayer y mañana
nunca busques la respuesta
a los designios del cielo.
que Dios escribe derecho
sobre renglones torcidos...

Vive para hacer el bien,
hoy, como ayer y mañana,
--será el máximo placer--
que es mucho mejor el dar
y al final recibirás,
como regalo a tu entrega,
la dicha de haber sentido
su bendición...

Rosina G. de De Alvarado.

I N D I C E

PROLOGO.....	1
INTRODUCCION.....	3

CAPITULO I

1. CONCEPTOS FUNDAMENTALES Y CONSIDERACIONES HISTORICAS.

1.1 SERVIDOR PUBLICO.

1.1.1 CONCEPTO GRAMATICAL.....	7
1.1.2 CONCEPTO DOCTRINARIO.....	7
1.1.3 CONCEPTO LEGAL.....	10

1.2 OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS..... 12

1.3 RESPONSABILIDAD.

1.3.1 CONCEPTO GRAMATICAL.....	13
1.3.2 CONCEPTO DOCTRINARIO.....	14

1.4 ANTECEDENTES LEGALES.

1.4.1 EPOCA COLONIAL.....	16
1.4.2 JUICIO DE RESIDENCIA.....	17
1.4.3 SUJETOS.....	18
1.4.4 PROCEDIMIENTO.....	19

1.5 EPOCA INDEPENDIENTE.

1.5.1 CONSTITUCION DE APATZINGAN.....	22
1.5.2 SUJETOS.....	22
1.5.3 PROCEDIMIENTO.....	22

1.6	CONSTITUCION DE 1824:.....	23
1.6.1	SUJETOS.....	23
1.6.2	PROCEDIMIENTO.....	25
1.7	CONSTITUCION DE 1836.....	26
1.7.1	SUJETOS Y PROCEDIMIENTO.....	27
1.8	CONSTITUCION DE 1857.....	28
1.8.1	SUJETOS Y PROCEDIMIENTO.....	28
1.9	EPOCA MODERNA. CONSTITUCION DE 1917.....	30
1.9.1	SUJETOS Y PROCEDIMIENTO.....	31
1.10	LEY CARDENAS.....	34
1.10.1	SUJETOS Y PROCEDIMIENTO.....	35
1.11	LEY LOPEZ PORTILLO.....	36
1.11.1	SUJETOS Y PROCEDIMIENTO.....	37

CAPITULO II

2. SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

2.1	REFORMAS AL TEXTO ORIGINAL DE LA CONSTITUCION DE 1917 EN EL TITULO IV.....	41
2.2	RESPONSABILIDAD CIVIL.....	42
2.3	RESPONSABILIDAD PENAL.....	46
2.4	RESPONSABILIDAD POLITICA.....	50
2.5	RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	53

CAPITULO III

3. LA FUNCION PUBLICA Y EL DERECHO DISCIPLINARIO.

3.1	FUNCION PUBLICA.....	57
3.1.1	TEORIAS SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LA FUNCION PUBLICA.....	59
3.1.2.1	TESIS QUE CONSIDERA QUE LA RELACION ENTRE EL ESTADO Y EL PARTICULAR PROVIENE DE UN ACTO UNILATERAL DEL ESTADO.....	61
3.1.2.2	TESIS QUE CONSIDERA QUE ES UN ACTO CONTRACTUAL.....	62
3.1.2.3	TESIS QUE SOSTIENE QUE ES UN ACTO CONDICION...	64
3.2	JERARQUIA.....	68
3.2.1	PODERES QUE IMPLICA LA RELACION JERARQUICA.....	70
3.2.2	SUPERIOR JERARQUICO.....	73
3.3	TEORIAS DE JELLINEK SOBRE LAS DIFERENTES SITUACIONES JURIDICAS DEL SERVIDOR PUBLICO, DENOMINADAS STATUS, FRENTE AL ESTADO.....	74
3.3.1	STATUS PASIVO O STATUS SUBJETIONIS.....	75
3.3.2	STATUS NEGATIVO O STATUS LIBERTATIS.....	75
3.3.3	STATUS POSITIVO CIVITATIS.....	76
3.3.4	STATUS ACTIVAE CIVITATIS.....	76
3.4	REGIMEN JURIDICO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	76

CAPITULO IV

4. ANALISIS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LOS DIVERSOS ORDENAMIENTOS QUE LA REGULAN.

4.1 ANALISIS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO, Y SU REGLAMENTO.....	82
4.1.1 SUJETOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	82
4.1.2 MEDIOS PREVISTOS EN LA LEY PARA DETECTAR LA EXISTENCIA DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.....	84
4.1.3 PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES.....	85
4.1.4 TRAMITE DE LOS PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES ANTE LA DIRECCION GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SITUACION PATRIMONIAL.....	87
4.1.5 CALIFICACION DE LOS PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES.....	88
4.2 ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA PARA EL FINCAMIENTO DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.....	90
4.2.1 LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.....	90
4.2.2 SUJETOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA...	92
4.2.3 FORMULACION Y UTILIDAD DE LOS PLIEGOS DE OBSERVACIONES.....	93

4.2.4	DIFERENCIA ENTRE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA Y LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.....	96
4.3	ANALISIS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PREVISTA EN LA LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO.....	98
4.3.1	FINALIDAD DE LA LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO.....	98
4.3.2	FORMULACION DE LOS PLIEGOS DE OBSERVACIONES.....	101
4.3.2.1	PLIEGOS DE OBSERVACIONES POR FALTA DE JUSTIFICACION.....	101
4.3.2.2	PLIEGOS DE OBSERVACIONES POR FALTA DE COMPROBACION.....	102
4.3.2.3	PLIEGOS DE OBSERVACIONES POR FALTA DE ORDEN...	103
4.3.3	PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES.....	104
4.3.3.1	REQUISITOS DE LOS PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES.....	105
4.3.4	CALIDAD DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE FIGURAN EN LOS PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES.....	105
4.3.4.1	RESPONSABILIDAD DIRECTA.....	106
4.3.4.2	RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA.....	107

4.3.4.3	RESPONSABILIDAD SOLIDARIA.....	108
4.3.5	TRAMITACION DE LOS PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES ANTE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.....	109
4.3.5.1	DIRECCION DE FONDOS Y VALORES.....	109
4.3.6	RECURSO DE INCONFORMIDAD.....	110
4.3.7	PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES.....	111
4.3.8	RECURSO DE REVOCACION.....	111

CAPITULO V

5.	ANALISIS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	115
5.1	FASES DEL PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR LA EXISTENCIA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	115
5.1.1	LA DENUNCIA O QUEJA.....	115
5.1.2	LA INVESTIGACION.....	117
5.1.3	LA INSTRUCCION DEL PROCEDIMIENTO.....	119
5.1.4	DECISION.....	125
5.2	SANCIONES.....	128
5.3	MEDIOS DE DEFENSA.....	141
	CONCLUSIONES.....	144

PROLOGO

La presente tesis tiene entre otras finalidades el conseguir mi título profesional y el aportar un criterio muy personal sobre la forma en que debería estar regulada la responsabilidad administrativa.

La elección del presente tema atiende a la inquietud que surgió en una de mis clases de la materia de responsabilidad de los servidores públicos en la que tanto los compañeros como mi profesora, la licenciada María Eugenia Peredo García Villalobos, intercambiamos distintos puntos de vista sobre el procedimiento que prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde encontramos algunos puntos que no eran muy claros; de ahí tomé la decisión de emprender un estudio respecto del asunto, con miras a plasmarlo en mi tesis de licenciatura.

He de confesar que en un principio el tema me pareció fácil sin embargo, cada vez que me adentraba más en la materia encontraba distintos caminos que me llegaron a confundir, pero en esos momentos corría a pedir ayuda a mi asesor quien siempre tuvo la paciencia de escuchar mis acertijos y de saber descubrir la idea que pretendía expresar.

Es por ello, que sinceramente debo y tengo la necesidad muy personal de agradecerle a mi asesor, el Doctor Delgadillo Gutiérrez el haber aceptado dirigirme en este trabajo.

De esta manera, y muy independientemente de la guía

profesional que ha sido para mi el Doctor Delgadillo. quiero agradecerle por este medio, con la finalidad de que mis palabras no se olviden con el tiempo. lo amigo que ha sido para conmigo ya que durante el tiempo en que trabajamos para la conclusión de esta tesis surgieron situaciones personales muy diversas. en ocasiones no muy agradables. y él siempre ha tenido aquella palabra que me hace pensar y reflexionar sobre mis actos.

Ahora. por fin he llegado a la conclusión de una meta que en algun momento me pareció lejana sin embargo. aquí esta el resultado de varias noches de desvelo. de colera. porque la computadora borraba lo que ya tenía escrito: y de tantas otras experiencias que han valido la pena para poder apreciar en su real magnitud la verdadera esencia de lo que representa un trabajo de Tesis. Honestamente creo que esta inolvidable experiencia ha sido sumamente enriquecedora para mi en muchos aspectos.

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como finalidad el mostrar lo necesario que es mantener un régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos de la administración pública; ello atiende a que las actividades que el Estado realiza son precisamente a través de estos individuos, quienes materializan su actuar.

Así, en el primer capítulo se realiza un análisis histórico sobre la responsabilidad de los servidores públicos desde la época colonial, pasando por cada una de las constituciones que rigieron en nuestro país hasta llegar a la Constitución de 1917, y a sus respectivas leyes reglamentarias.

De esta manera, se puede observar como desde la época de la colonia se comienza a vigilar la actuación de los funcionarios de la Corte, con la finalidad de que no abusaran de las facultades que les habían sido asignadas, y que en el caso de que se presentara alguna anomalía por parte de estos individuos, se seguía un juicio de residencia a fin de determinar si efectivamente eran responsables de las acusaciones que se les imputaban o no.

En la época actual, se sigue en esencia el mismo fin, sólo que ahora las técnicas para la determinación de las responsabilidades son diferentes sin embargo, en esta parte del estudio se analizan los ordenamientos que antes fueron señalados y se llega a la conclusión de que en ninguno de ellos se contemplaba la regulación de la responsabilidad administrativa.

En cuanto al contenido del capítulo dos, en él se estudian las reformas que sufrió nuestra Carta Magna con fecha 28 de diciembre de 1982, en su Título IV, y que es precisamente el que regula las responsabilidades de los servidores públicos, sólo que su denominación anterior fue " De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos ", y con dicha reforma , entre otras, se cambia el término de funcionario por el de servidor, ello porque el servidor público es quien precisamente sirve en sus distintas ramas al gobernado. El objetivo primordial de esta reforma fue el de inculcar un espíritu de servicio en los trabajadores del Estado además, por primera vez se contempla la existencia de la responsabilidad administrativa en el numeral 113.

De igual forma, se realiza un estudio muy breve sobre los diferentes tipos de responsabilidades y que ha saber son: la civil, la penal, la política y la administrativa; de ésta última, sólo se hace una pequeña semblanza dado que es el tema central de la presente obra, por lo que en su capítulo correspondiente se analiza detenidamente.

Por otra parte, el capítulo tercero pretende aclarar la confusión que se origina con el término de función pública; efectivamente, la función pública es la manera en que funciona y se manifiesta el Estado sin embargo, dicha confusión se origina porque precisamente para la manifestación de sus cometidos, el Estado necesita de la actuación de las personas físicas, quienes se encuentran dotadas de la competencia que la ley le atribuye al órgano.

De igual forma, se analizan las relaciones que se originan entre el Estado y el particular (servidor público), mediante la

exposición de tres distintas tesis. cada una de las cuales expone diferentes argumentos con la finalidad de establecer las características y por ende la denominación que corresponde a este tipo de relación, pero ninguna de ellas logra explicar la esencia de ésta. dado el juego de intereses que se manifiesta por cada una de las partes, pues por un lado tenemos el interés público. mientras que por el otro existe el interés particular.

Así mismo, se realiza una pequeña reflexión sobre el concepto de jerarquía y la acertada aplicación que tiene en la estructura administrativa y cuyo fin es el de lograr la armonía entre los los órganos que la integran para que de esta manera exista una correcta coordinación entre las actividades que cada uno desarrolla a fin de que su resultado se vea reflejado con el cumplimiento de las tareas que cada uno tiene encomendadas, y de esta forma satisfacer el interés común.

En el penúltimo capítulo se ha realizado un estudio respecto a la forma en la que es regulada y contemplada la responsabilidad administrativa en distintos ordenamientos, específicamente en la Ley de Presupuesto. Contabilidad y Gasto Público. Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En cada una de ellas se establecen las formas y procesos que se llevan a cabo para la determinación de las responsabilidades administrativas, siendo los pliegos preventivos o los de observaciones los que contienen las anomalías que se detectan por la mala actuación de los servidores públicos y con las cuales se afecta a la Hacienda Pública Federal o a la del Distrito

Federal. Dichos pliegos dan pie a un procedimiento que se sigue a fin de dislumbrar si en verdad existe el dano o no, y de esta forma encontrarse en aptitud de imponer las sanciones que en cada caso correspondan.

Finalmente, el quinto capitulo se avoca al análisis de la responsabilidad administrativa en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos, asi como a la critica del mismo ordenamiento, con la finalidad de proponer algunas modificaciones a la misma e integrar de una vez por todas los conceptos de regulación de una materia tan importante como lo es ésta para la vida de nuestro país.

Efectivamente, lo que se trata de ofrecer es la opción de contar con un ordenamiento legal en materia de responsabilidad administrativa que establezca expresamente cada una de las fases que deben ser aplicadas y observadas para poder llegar a la convicción de que el proceso por medio del cual se determinan y se sancionan las conductas contrarias al artículo 47 de la Ley en cita, ha sido lo mas apegado a la legalidad, sin dejar lagunas, como en la actualidad existen y que es imperativo subsanar.

CAPITULO I

1. CONCEPTOS FUNDAMENTALES Y CONSIDERACIONES HISTORICAS

1.1 SERVIDOR PUBLICO

1.1.1 CONCEPTO GRAMATICAL.

De conformidad con lo que establece la Enciclopedia Salvat, el Servidor Público es: "... aquella persona destinada a cuidar intereses o satisfacer necesidades de orden público"¹

Al respecto cabe señalar que el servidor público es toda persona física que trabaja para el Estado y sobre la cual recae una asignación, de una función de carácter público para la realización de una o varias actividades, por lo que se hace acreedora de diversas obligaciones y debido a ello se encuentra sujeto a un régimen de responsabilidad previamente estipulado.

1.1.2 CONCEPTO DOCTRINARIO.

El Licenciado Antonio Rivapalacio, en el trabajo que elaboró para la tercera edición de los Derechos del Pueblo Mexicano, señala que en el transcurso de la historia de nuestras constituciones, en ellas se ha contemplado la regulación de la responsabilidad de los servidores públicos.

1. Enciclopedia Salvat, Tomo 11, Barcelona, España, página 3018.

Igualmente, hace mención de un aspecto histórico muy importante que señala lo siguiente: " Dentro de la más pura tradición mexicana se encuentran los Sentimientos de la Nación, producto del genio de la insurgencia, José María Morelos y Pavón, documento que es sin duda fuente de inspiración permanente de toda acción política y en particular de aquellos ciudadanos que por vocación dedican su vida a prestar servicios a la colectividad. De ahí deviene el concepto en que se basa la nueva denominación que se da a quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión sea asignado o por voto de sus conciudadanos. La designación de servidor público connota básicamente la función que desempeña la clase gobernante, desde el más encumbrado, hasta el más modesto de quienes dedican sus afanes al servicio público; y la obligación de no servirse en beneficio propio del puesto asignado "¹.

Por otra parte, el Doctor Delgadillo Gutiérrez señala: " El servidor público es toda persona que presta sus servicios al Estado "².

Como se puede apreciar ambos autores coinciden en señalar que el servidor público es aquella persona que, no importando la jerarquía en la cual se encuentre, presta sus servicios al Estado sin embargo, puede añadirse que es también quien presenta la cara del Estado frente al gobernado.

1. Rivalpalacio, Antonio y otros. Derechos del Pueblo Mexicano. LII Legislatura. México, D.F., 1985. Edit. Porrúa. Pp. 27-28.

2. Delgadillo Gutiérrez, Luis H. Elementos de Derecho Administrativo. Edit. Limusa. México.D.F., 1986. p. 146.

Es menester hacer una observación debido a que se menciona que el servidor público, así denominado, presta sus servicios al Estado sin importar su jerarquía, pero nuestra Constitución establece una distinción entre funcionarios, empleados y cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal. Por ello es oportuno analizar la diferencia entre funcionario y empleado y para esto se tomó el punto de vista del Doctor Delgadillo Gutiérrez, el cual es acertado, pues considera que: "...el funcionario público es aquel que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando, mientras que el empleado es la persona que presta sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando".

Podría ejemplificarse como funcionario a un jefe de departamento, mientras que el empleado sería su secretaria.

Por lo que respecta a "cualquier otra persona que desempeñe alguna actividad en la Administración Pública Federal", serían aquellas personas que contrata el Estado para que le auxilie en otras actividades que no tiene que ser funciones del mismo, como el servicio de aseo a las oficinas de la estructura administrativa.

Sin embargo, aún cuando nuestra Constitución trata de establecer una diferencia entre los distintos vocablos no existe una definición legal de lo que se debe entender por cada uno:

1. Idem. o. 147.

doctrinariamente se le ha atribuido al concepto de funcionario los poderes de decisión y de mando, mientras que los empleados no gozan de ellos.

" Sin embargo, en la actualidad no existe uniformidad al respecto, ya que unos tratadistas les llaman funcionarios públicos, como el género, de ellos identifican como especie a los empleados públicos, en tanto que para otros el género son los empleados públicos y la especie son los funcionarios¹".

1.1.3 CONCEPTO LEGAL

El artículo 108 de nuestra Constitución señala a los que son considerados servidores públicos; éste artículo reza: " Para los efectos de responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

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

1. Delgadillo Gutiérrez, Luis H. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. INAP. 1989, México, D.F. p.45.

" Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

" Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios ".¹

De igual forma, el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala como sujetos de la misma: "... a los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del citado artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales ".²

Tal y como puede observarse, debe considerarse como servidor público a toda persona que desempeñe cualquier empleo, cargo o comisión, pues la misma Constitución así lo señala.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa. México, D.F., 1993. Pp. 91-92.

2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa. México, D.F., 1991, p. 746.

1.2 OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Es el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala las obligaciones de los servidores públicos con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, de tal suerte que se mencionarán de manera muy genérica y tomando en cuenta los aspectos más importantes de cada una de ellas.

Primeramente, deben cumplir con la mayor diligencia en el servicio que les ha sido encomendado y abstenerse de realizar actos contrarios a los principios mencionados anteriormente, de igual forma deben ejecutar los planes, programas y presupuestos que correspondan a su cargo, conservando en lo posible toda la documentación oficial inherente a su puesto; igualmente, debe ofrecer un trato amable a toda persona sea público en general o bien cualquiera de los superiores jerárquicos.

De la misma manera deberán abstenerse de seguir ejerciendo sus funciones una vez concluido su cargo y el desempeñar cualquier otro que prohíba la ley, así como el autorizar a sus subordinados a no asistir a sus labores, sin causa justificada.

De existir algún asunto en el que tenga interés personal, familiar o amistoso, deberá presentar sus excusas.

Por otra parte se abstendrá de recibir o solicitar objetos mediante enajenación a su favor en un precio inferior al que corresponda, así como cualquier donación, empleo o cargo, para sí o para cualquier familiar, persona física o moral que se

encuentren vinculadas con el.

Existe una obligación muy importante que establece la fracción XVIII del artículo en comento y que se refiere a la presentación veraz y oportuna de las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la misma.

Es posible observar que las obligaciones de los servidores públicos giran en torno de la buena conducta que deben de mostrar jerárquicamente y al público en general, así como también la aplicación exacta de la ley relacionada con el servicio público que prestan.

1.3 RESPONSABILIDAD

1.3.1 CONCEPTO GRAMATICAL

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la responsabilidad como: " la obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, cualquier pérdida, daño o perjuicio".

"La responsabilidad, en términos generales, es la capacidad existente en todo sujeto activo de derecho, de conocer y aceptar las consecuencias de un acto suyo inteligente y libre. Y también la relación de causalidad que une al autor con el acto que realiza, vinculando en aquel las relaciones nacidas de los efectos de este "¹.

1. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Barcelona, España, 1980.

1.3.2 CONCEPTO DOCTRINARIO

" La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta o causado una pérdida o daño ".¹

La definición que presenta el profesor Serra Rojas y que ha sido transcrita en el párrafo anterior resulta incompleta debido a que señala: " La responsabilidad en la función pública es la obligación ". sin embargo, no explica en que consiste esa " obligación " del servidor público y para efectos de completar dicha definición cabría agregar que consiste precisamente en llevar a cabo sus actividades de conformidad con los principios que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47, para que en el caso de omitir dichos principios se proceda a la aplicación de la sanción correspondiente.

Por otra parte, el profesor Gabino Fraga señala: "...la responsabilidad puede contraerse respecto de terceros o respecto de la Administración Pública de que forma parte ".²

Por lo que respecta a la definición anterior, su contenido podría considerarse un tanto pobre debido a que sólo menciona para con quien se es responsable y deja fuera al sujeto que debe asumir esa responsabilidad, así como los principios que debe

1. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México, D.F., 1985. p. 475.

2. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México, D.F., 1988. p. 140.

observar v hacer mención de la existencia de diferentes sanciones a que puede hacerse acreedor.

Tomando aspectos de los conceptos antes señalados, así como de la ley de la materia v de nuestra Carta Magna podría estructurarse el siguiente concepto:

La responsabilidad consiste en aceptar las consecuencias que deriven de un acto realizado por el servidor público que presta sus servicios al Estado y las cuales pueden causar un daño a la persona sobre la cual recaen los efectos de dicha actuación, por la inobservancia de los principios básicos de honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad v eficiencia que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos v sobre los cuales deben estar fundadas las actividades que realiza en el ejercicio de sus funciones, haciéndose acreedor en todo caso a las sanciones que la ley correspondiente prevé.

Finalmente, cabe mencionar que la palabra responsabilidad tiene diferentes significados según lo señala el Licenciado Agustín Pérez Carrillo : " Los usos de la palabra responsabilidad

- pueden ser clasificados de acuerdo a los siguientes criterios :
- 1) responsabilidad como función; 2) Responsabilidad como causa;
 - 3) Responsabilidad como sujeción de una sanción v
 - 4) Responsabilidad como capacidad ".

Así pues, la primera asemeja a la responsabilidad como una obligación ; la segunda como una causa o una manera de producir cierta consecuencia; la tercera generaliza de forma que todo hombre, según el derecho, es sujeto de una sanción por los actos que realiza y la última se refiere a las capacidades normales de las personas tales como: el entendimiento, el razonamiento y el control de sus actos; de esta forma el autor explica cada uno de los incisos.

Es por ello que la palabra responsabilidad puede engendrar cada uno de los conceptos vistos anteriormente dependiendo de las situaciones en que se presente.

1.4 ANTECEDENTES LEGALES

1.4.1 EPOCA COLONIAL

El primer antecedente que se tiene sobre la responsabilidad de los servidores públicos lo encontramos en la época colonial en la Corte de Carlos V, el cual nombraba a oidores y veedores para que le informaran sobre la conducta de los funcionarios de la Corte.

Uno de los antecedentes más importantes es el llamado juicio de Residencia que nació en esta época y se aplicó en el año de

1. Pérez Carrillo, Agustín. La Responsabilidad Jurídica. Conceptos Dogmáticos y Teoría del Derecho. U.N.A.M. México, D.F., 1979. Pp. 67-68.

1501 bajo el reinado de los Reyes Católicos cuando se expedieron instrucciones a Nicolás de Ovando, como nuevo gobernador de la Española, para efectuar residencia a su antecesor Francisco de Bobadilla: la creación de esta institución obedeció a la necesidad de establecer un sistema de control eficaz de la actuación de los funcionarios públicos en tierras españolas.

1.4.2 JUICIO DE RESIDENCIA

El juicio de residencia se aplicó en los territorios conquistados por la Corona Española y justifica su aplicación para hacer posible el correcto funcionamiento y ejercicio de los recursos económicos de la Nueva España.

Otra de las finalidades del citado procedimiento fue el tratar que las ordenes y disposiciones de las autoridades españolas fueran cumplidas exactamente por los funcionarios radicados en la Nueva España con el fin de que en el ejercicio de sus atribuciones se condujeran con eficiencia y honestidad, para evitar la corrupción y arbitrariedades de los mismos.

La figura en comento puede definirse de la siguiente forma:

Es el procedimiento por virtud del cual se investigaba la conducta de los funcionarios públicos de la Corona Española en los territorios conquistados castigándose, en su caso, la indebida actuación de los mismos.

El Lic. Manuel Osorio define esta figura de la siguiente manera: "Hasta el siglo XIX, se llamaba Juicio de Residencia en la legislación Española, el cual tenía por objeto indagar los cargos que resultaran contra los Virreyes, Capitanes Generales y Gobernadores de ultramar por los actos de su administración".¹

Francisco Seix, en su Enciclopedia Jurídica expone: "...la residencia en Derecho Administrativo significa el deber que tienen los funcionarios públicos de todas las clases, órdenes y categorías de residir en la localidad donde ejercen sus funciones o prestan los servicios correspondientes a su cargo".²

Así pues, de las definiciones citadas anteriormente se entiende que este juicio de residencia era un medio de control para los funcionarios públicos, pues su fin era el beneficiar a la colectividad debido a que cualquier ciudadano podía denunciar a aquellos que no cumplieran con los cargos de manera eficaz y honrada.

1.4.3 SUJETOS

La totalidad de los funcionarios de la Nueva España estaban obligados a rendir cuentas de sus puestos. Las Leyes de las Indias y la Corona Española extendieron la Residencia a sus funcionarios que realizaban tareas administrativas y judiciales, esto con el fin de tener un control político-administrativo.

1. Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas... p. 404.

2. Seix, Francisco. Enciclopedia Jurídica Española. Tomo XXVII. Barcelona, España, 1979. p. 394.

En este sentido. Juan de Solórzano proporciona un listado de funcionarios que se obligaban a la residencia, estos eran:

" Virreyes. Gobernadores. Militares. Intendentes corregidores. Presidentes de ausencia. Oidores. Fiscales. Protectores de naturales. Interpretes. Corregidores. Alcaldes mayores. Contadores. Factores. Visitadores de indios. Jueces repartidores. Tasadores de tributos. Veedores de funciones. Ensayadores. Mercadores. Fundidores v Oficiales de la casa de moneda, Depositarios. Alquaciles mayores v sus tenientes. Alferezes reales. Alcaldes ordinarios. Fieles ejecutores. Regidores. Procuradores v generales. Comisarios del campo. Mayordomos de la ciudad. Mayordomos del hospital real. Escribanos. Oficiales reales. Almirante. Capitanes v maestros pilotos v Oficiales de las armas de las indias ".

1.4.4 PROCEDIMIENTO

Esta institución tiene su origen en la recopilación de las Leyes de Indias. libro V. Título XV, denominado: " De las residencias y jueces que las han de tomar ".

Fue esta la legislación encargada de regular la aplicación del juicio de residencia de la Nueva España sin embargo. su aplicación fue difícil por la distancia que existía entre los territorios conquistados v la metrópoli. haciendose casi imposible la correcta y eficaz vigilancia por parte del consejo

1. Lanz Cardenas, Jose T. La Contraloria y el Control Interno en Mexico. Edit. Fondo de cultura Economica. Mexico. D.F., 1987. p.65.

de Indias y del Rey.

El consejo de Indias como órgano de control era el encargado de nombrar a los jueces de residencia, los cuales vigilaban la actuación de los funcionarios públicos españoles.

El procedimiento ya mencionado se iniciaba cuando el juez de Residencia investigaba o averiguaba las actuaciones de los funcionarios sospechosos o cuando recibían denuncias de los ciudadanos por las malas conductas de aquellos.

En este orden de ideas, una vez que los jueces recibían las denuncias o investigaban a los funcionarios, publicaban los edictos de Residencia en las ciudades más importantes con el fin de dar a conocer el procedimiento e invitar a los ciudadanos en general, aún cuando no fuesen los afectados de manera directa, para que manifestaran sus agravios contra el funcionario infractor.

De lo anterior, se observa que el juez de residencia realizaba este tipo de control aplicable tanto para los funcionarios de más alta jerarquía como para aquellos de menor rango.

Así pues, resulta que este procedimiento era muy eficaz debido al rigor con el que se llevaba a cabo por el juez de residencia o Residenciador. Sin embargo, es de considerarse una situación muy especial en el momento en el que el juez se allegaba de las pruebas, pues lo más utilizado era la testimonial, la cual por sí sola resultaba un gran peligro para los funcionarios, también llamados Residenciados debido a las falsedades que podían manifestar los testigos, pues tanto los amigos como los enemigos del funcionario podían presentar

testimonios pagados los cuales deformaban la verdad y por ello el juez debía tener especial cuidado al examinarlos.

Una vez presentados los cargos y desahogadas las pruebas se dictaba la sentencia, la cual podía ser en dos sentidos, absolutoria o condenatoria: si el residenciado resultaba inocente el juez lo declaraba buen funcionario y destacaba el buen servicio que realizaba y lo hacía acreedor a ocupar cargos de más alta jerarquía; por el contrario, si resultaba culpable se le castigaba con inhabilitación temporal o perpetua, multas elevadas, destierro, confiscación de bienes y prisión.

Como en todo procedimiento, también existía una etapa de apelación, en la que el juez no debía ejecutar la sentencia, siempre que el residenciado se presentara en tiempo y forma para apelarla; esta apelación podía ser conocida por el Consejo de Indias o ante la audiencia respectiva como órgano de segunda instancia, según el caso.

Ahora bien, si los funcionarios los designaba la Corona Española, los recursos se tramitaban ante el Consejo de Indias y en los demás casos conocía de ellos la audiencia respectiva. El efecto de la apelación era en dos sentidos: confirmando o negando la sentencia del juez.

En consecuencia, es de considerarse que la figura en comento fue de gran utilidad debido a que la finalidad de este tipo de control era tanto política como administrativa, política porque el Rey a través de sus órganos de control vigilaba la actuación de sus inferiores y administrativa debido a que su objetivo se fijaba en el uso correcto de los recursos económicos.

1.5 EPOCA INDEPENDIENTE

1.5.1 CONSTITUCION DE APATZINGAN

Con la Constitución de Apatzingan del 22 de octubre de 1814 nacen dos capitulos importantes para el objeto del presente estudio, estos son los capitulos XVIII " Del Tribunal de Residencia" y el XIX " De las funciones del Tribunal de Residencia ". los cuales regulaban el juicio de residencia con el fin de controlar los actos realizados por los funcionarios públicos.

1.5.2 SUJETOS

Entre los sujetos que eran sometidos a este procedimiento encontramos a:
Diputados. Titulares de los Ministerios. Miembros del Suoremo Gobierno. Miembros del Supremo Tribunal de Justicia y a todo aquel que fuese empleado público de acuerdo a lo establecido en los articulos 59, 145, 149, 196 y 224 de dicha Constitución.

1.5.3 PROCEDIMIENTO

El juicio para estos funcionarios públicos se tramitaba ante el Tribunal de Residencia por los siguientes delitos:

-- Herejia:

-- Apostasia:

-- Infidencia:

-- Concusión y dilapidación de los causales públicos, todo ello según lo establecido en el articulo 59 de la citada Constitución.

Aquí se observa que existía una marcada influencia religiosa al considerar como delito la apostasía y la herejía.

La acusación se debía realizar primeramente ante el Supremo Congreso o bien, éste procedía de oficio para resolver si había o no motivos para el juicio y si éste era procedente se suspendía al acusado y el expediente se remitía al Tribunal de Residencia para sustanciar y sentenciar respectivamente, de conformidad con los artículos 228 y 229 del ordenamiento antes mencionado.

Analizando esta Constitución se observa que no se contemplaba la responsabilidad administrativa de la misma manera era necesaria de declaración previa del Congreso para someter al acusado a la competencia del Tribunal de Residencia, en comparación con la época colonial en la cual, se manifestaban directamente los agravios a un juez sin previa declaración.

1.6 CONSTITUCION DE 1824

En la Constitución del 4 de octubre de 1824 se disuso un novedoso sistema con el fin de establecer las responsabilidades de los funcionarios públicos.

El artículo 38 del mencionado ordenamiento señala a los sujetos y los actos que originaban alguna causa de responsabilidad.

1.6.1 SUJETOS

El citado artículo a la letra dice: " Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de Gran Jurado sobre las acusaciones:

" I.- Del presidente de la federación por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su empleo.

" II.- Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados o a que estos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

" III.- De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios de despacho por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su empleo.

" IV.- De los gobernadores de los Estados por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la unión u órdenes del Presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la unión y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados contrarias a la misma constitución y leyes".¹

En esta Constitución se observa la evolución en el pensamiento de los legisladores debido a que se hacen a un lado los delitos de apostasía y herejía contemplados en la Constitución de Apatzingán y se integran figuras tales como la traición contra la independencia nacional o la forma de gobierno, el soborno y el cohecho entre otros. Sin embargo, no aparece aún de manera específica contemplada la existencia de la

1. Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Edit. Porrúa. México. D.F., 1987. p.172.

responsabilidad administrativa.

1.6.2 PROCEDIMIENTO

Al respecto, el artículo 137 de la multicitada constitución es el que prevé que la Corte Suprema de Justicia es la competente para conocer de las responsabilidades de dichos funcionarios: una vez que fuera declarada la causa de procedencia por la cámara que hubiere conocido. Si el responsable era miembro de la Corte entonces conocía un tribunal especial cuyas atribuciones las determinaba el artículo 139 del mismo ordenamiento.

En el caso del Presidente de la Federación, Secretarios de Despacho, Miembros de la Corte Suprema de Justicia y los Gobernadores de los Estados, cualquiera de las dos cámaras podían conocer de las acusaciones respectivas en calidad de Gran Jurado para determinar la formación de causa y en todo caso la suspensión del cargo con el fin de ponerlo a disposición del tribunal competente esto es, la Corte Suprema de Justicia, pero si se trataba de miembros de esta última conocía entonces un tribunal especial que se integraba por veinticuatro individuos los cuales se elegían de acuerdo a lo previsto por el artículo 139 de la mencionada constitución.

Tratándose de las causas criminales en contra de los diputados y senadores, la acusación debía realizarse ante la cámara de diputados, tratándose de los primeros y ante la de senadores respecto de los segundos y cada una de las cámaras se constituía a su vez en Gran Jurado para declarar si había o no

lugar a la formación de causa y de esa manera ponerlo a disposición de la Corte Suprema de Justicia, tal y como lo prevén los artículos 43 y 44 del ordenamiento multicitado.

Una vez analizado lo anterior, se concluye que esta constitución no contempla el juicio de residencia previsto por la Constitución de Apatzingan, pero se adopta un nuevo sistema en el cual existe una intervención de la Corte Suprema de Justicia y si los responsables eran miembros de esta última, conocía entonces un tribunal especial que se integraba tal y como lo establecía el mismo ordenamiento.

1.7 CONSTITUCION DE 1836

Esta constitución adoptó en parte el sistema constitucional de 1824 debido a que en los artículos 47 y 48 de la Tercera Ley se establecía que era competente la cámara de diputados para declarar si había o no lugar a la acusación que se hacía ante ella. De proceder la acusación se ponía al funcionario a disposición del tribunal competente (Corte Suprema de Justicia), para ser juzgado.

Sin embargo, tratándose de los miembros del Supremo Poder Conservador, la acusación se hacía ante el Congreso General esto es, reunidas, ambas cámaras eran quienes calificaban si había lugar a la formación de la causa, de haberla, se seguía por la Suprema Corte de Justicia.

1.7.1 SUJETOS Y PROCEDIMIENTO

De conformidad con el artículo 47 de la Tercera Ley de la citada constitución eran sujetos de este procedimiento:

- 1.- El presidente de la República;
- 2.- Ministros de la Corte de Justicia;
- 3.- Secretarios de Despacho;
- 4.- Consejeros;
- 5.- Gobernadores de los Departamentos y
- 6.- Diputados y Senadores.

PROCEDIMIENTO

Tratándose de los delitos comunes cometidos por los funcionarios mencionados anteriormente la acusación se realizaba ante la Cámara de Diputados, la cual declaraba si había o no lugar a la formación de causa y de ser esta afirmativa se ponía al funcionario a disposición de la Corte Suprema de Justicia para ser juzgado.

Si el delito cometido era oficial la cámara competente para recibir la acusación era la de Diputados y ella misma declaraba si había o no lugar a su procedencia; de ser afirmativa nombraba a dos de sus miembros para sostener la acusación ante la Cámara de Senadores la cual, según el caso, podía imponer las penas de destitución del cargo e inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro.

Sin embargo, si del proceso y a juicio del Senado el funcionario debía ser sujeto de penas mayores el proceso pasaba

al tribunal respectivo (Corte Suprema de Justicia). tal v como lo establecen los articulos 47. 48 v 49 de la Tercera Ley v el articulo 12 fracción II de la Quinta Ley.

En ambos casos. (delitos oficiales y comunes). si la declaración resultaba afirmativa, el funcionario era suspendido en el ejercicio de sus funciones.

Resumiendo, se aprecia que la Constitución de 1836 llamada también " De las Siete Leyes ", adoptó aspectos de la Constitución de 1824 y que la innovación que presentó fue la inserción de los conceptos de delitos comunes v oficiales.

1.8 CONSTITUCION DE 1857

Esta constitución no muestra aún el concepto de responsabilidad administrativa y al igual que la Constitución de las Siete Leyes, maneja los conceptos de responsabilidad común v oficial.

1.8.1 SUJETOS Y PROCEDIMIENTO

En el articulo 103 del mencionado ordenamiento se establecen los funcionarios públicos que eran objeto de responsabilidad común u oficial:

- 1.- Diputados;
- 2.- Ministros de la Corte de Justicia;
- 3.- Secretarios de Despacho;
- 4.- Los gobernadores de los Estados y
- 5.- Presidente de la República.

Ellos son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo así, como por los delitos, faltas u omisiones en que incurran durante el mismo.

El presidente durante el tiempo de su encargo solo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Se observa que en esta Constitución en comparación con la de 1836 aparecen los conceptos de delitos, faltas u omisiones en que incurran los funcionarios en el ejercicio de su cargo. De la misma manera, se aprecia que sólo se limita la responsabilidad para altos mandos y no se menciona en ningún momento aquella de los funcionarios, así mismo, en el ya mencionado ordenamiento al igual que en la Constitución de 1836 no se definen las conductas propias de un delito común y un delito oficial.

PROCEDIMIENTO

De conformidad por lo establecido en los artículos 104 y 105 de la constitución en comento, el procedimiento variaba cuando se trataba de delitos comunes o bien de delitos oficiales.

Tratándose de delitos comunes, el Congreso declaraba (con mayoría absoluta de votos), si había o no lugar para proceder contra el funcionario. Si la declaración resultaba negativa no había lugar a ningún tipo de procedimiento; en el caso de que resultase afirmativa, el funcionario quedaba separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Cuando se trataba de delitos oficiales el Congreso conocía como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia como

Jurado de Sentencia.

El Jurado de acusación era quien por mayoría absoluta de votos, declaraba si era o no culpable el funcionario. Si la declaración resultaba absolutoria el funcionario continuaba en el ejercicio de su cargo, pero si era condenatoria quedaba de inmediato separado de su puesto y se ponía a disposición de la Suprema Corte de Justicia la cual aplicaba la sanción que procediera conforme a la ley a mayoría absoluta de votos.

Una vez que se pronunciaba la sentencia por delitos oficiales no se concedía la gracia del indulto.

Las únicas leyes reglamentarias del título IV de esta Constitución fueron:

a) La Ley del 3 de noviembre de 1870, emitida por Benito Juárez, y

b) La Ley del 6 de junio de 1886, emitida por Porfirio Díaz.

1.9 EPOCA MODERNA. CONSTITUCION DE 1917

La Constitución de 1917 en su título IV denominado " De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos ", regula los actos u omisiones realizados por funcionarios del país sin embargo, no contemplaba la responsabilidad administrativa.

Las leyes reglamentarias de este título fueron:

a) La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada el 21 de febrero de 1940 en el Diario Oficial de la Federación, llamada también Ley Cárdenas.

b) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada el 4 de enero de 1980 en el Diario Oficial de la Federación, conocida también como Ley López Portillo. Ambas se analizarán posteriormente.

1.9.1 SUJETOS Y PROCEDIMIENTO

El artículo 108 de la Constitución original los enuncia y a la letra dice: " Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

" El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común ".¹

Del análisis del presente ordenamiento se observa que se toman nuevamente los conceptos de delitos comunes u oficiales y se integra el de Procurador General de la República.

1. Ob.cit. p. 865.

PROCEDIMIENTO

En el artículo 108 del ordenamiento invocado se establece que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Tratándose de delitos comunes la Cámara de Diputados decidía por mayoría absoluta de votos si había o no lugar a proceder contra el acusado.

Si la determinación era negativa no había lugar a ningún procedimiento, pero esta declaración no era obstáculo para que la acusación continuara su curso una vez que el acusado dejara de tener fuero.

Por el contrario, de ser afirmativa la declaración el acusado quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes, salvo cuando se tratara del Presidente de la República, en cuyo caso sólo había lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores como si se tratara de delito oficial, todo ello de conformidad con el artículo 109 del ordenamiento mencionado.

Por lo que concierne a los delitos oficiales mencionaba el artículo 110 de nuestra Carta Magna que no gozaban de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación, y la misma situación prevalecía tratándose de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

De los delitos oficiales conocía el Senado erigido en Gran Jurado, pero no podía abrir la averiguación sin previa acusación

de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declaraba por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros que el acusado era culpable, este quedaba privado de su puesto e inhabilitado para obtener otro por el tiempo determinado por la ley.

Cuando el mismo hecho tenía señalada otra pena en la ley el acusado quedaba a disposición de las autoridades comunes para ser juzgado y castigado con arreglo a ella; así lo establecía el artículo III del multicitado ordenamiento.

Tanto el artículo mencionado anteriormente como el numeral 109 del mismo ordenamiento señalaban que las resoluciones del Gran Jurado y la Declaración de la Cámara de Diputados eran inatacables.

Se concedía la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la federación.

En el mismo artículo se previó la expedición de una ley de Responsabilidades de todos los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en la que se determinarían los delitos, las faltas oficiales, los actos y omisiones que redundaran en perjuicio de los intereses públicos; la cual será analizada posteriormente.

Finalmente, se afirma que aún en este ordenamiento no se contemplaba la existencia de la responsabilidad administrativa y es hasta el 28 de diciembre de 1982, cuando se reforma por completo el título IV Constitucional y con ello se establece un sistema más completo en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

1.10 LEY CARDENAS

Lev de Resoonsabilidades de los Funcionarios v Empleados de la Federacion. del Distrito v Territorios Federales v de los altos Funcionarios de los Estados. (D.O.F. 21-febrero-1940).

Esta lev reguló el titulo IV de la Constitución de 1917 con un atraso de más de veinte años para su expedición v su función era la de reglamentar precisamente el titulo va mencionado. Asi pues. regulaba la responsabilidad por delitos v faltas oficiales. concediendose acción popular para denunciarlos y la necesidad de la declaración de procedencia por la Cámara de Diputados. en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por los altos funcionarios. tal como se observa en el artículo 109 del texto original de la Constitución de 1917.

Esta lev tampoco definió los delitos v faltas oficiales. pero si presentó un catálogo sobre los delitos oficiales los cuales eran:

- 1.- El ataque a las instituciones democráticas;
- 2.- El ataque a la forma de gobierno republicano. representativo y federal;
- 3.- El ataque a la libertad de sufragio;
- 4.- Usurpación de atribuciones;
- 5.- Violación de garantías individuales. así como cualquier infracción u omisión a la Constitución o a las leyes federales. cuando se causen perjuicios graves a la Federación o bien motiven algún transtorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

Respecto a las sanciones que se aplicaban por la comisión de estos delitos se encuentran las siguientes:

1.- La destitución del cargo o del honor del que se encontraban investidos; y

2.- La inhabilitación de 5 a 10 años, para volver a ocupar cargos públicos.

1.10.1 SUJETOS Y PROCEDIMIENTO

La ley de referencia señalaba como sujetos de la misma a los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal y territorios oficiales, por los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño de sus cargos y establecía como altos funcionarios de la federación al Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo, Procurador General de la República, Gobernadores de los Estados y Diputados de las legislaturas locales.

PROCEDIMIENTO

Por lo que hace al procedimiento, cabe mencionar que con respecto a los altos funcionarios y de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o comunes, se establecía el procedimiento de los artículos 109 y 111 del texto original de la Constitución de 1917.

Así pues, tratándose de delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios se estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de

senadores como jurado de sentencia.

Respecto a los delitos del orden comun, la Cámara de Diputados debia erigirse en Gran Jurado para dictar la declaracion de procedencia. Es por ello, que cuando habia lugar a proceder contra el alto funcionario, este era separado del cargo y quedaba sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Por lo que se refiere a los delitos y faltas oficiales cometidos por los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales estos debian juzgarse ante el Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación. Asi mismo, se reguló la remoción de los funcionarios judiciales, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y Jueces del Orden Común del Distrito Federal; el Presidente de la República podia pedir la destitución de estos por mala conducta ante la Cámara de Diputados.

La Cámara era la que resolvía y si consideraba que habia lugar a proceder la turnaba a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

Del análisis anterior, se concluye que esta ley no contemplaba la existencia de la responsabilidad administrativa va que su estudio giraba en torno a otros tipos de responsabilidades.

1.11 LEY LOPEZ PORTILLO

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios, (D.O.F. 4-enero-1980).

Esta ley abrogó la Ley Cárdenas por medio de su artículo 2 transitorio. Este nuevo ordenamiento tampoco contempla la responsabilidad administrativa de manera específica y continuó con el mismo sistema impuesto por la ley Cárdenas, tal y como se verá posteriormente.

1.11.1 SUJETOS Y PROCEDIMIENTO

Según lo establecen los artículos 1 y 2 del ordenamiento en estudio, los individuos contemplados por el mismo son:

- 1.- Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal; son responsables por los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo;
- 2.- Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- 3.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 4.- Los Secretarios de Despacho.
- 5.- El Procurador General de la República.

Los cuatro anteriores son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo así como por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran durante el mismo.

- 6.- Los gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por los delitos y faltas que la misma ley tipifica.

Por lo que respecta al Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podía ser acusado por traición a la

patria y delitos graves del orden común; tal y como lo regulaba la ley de 1940.

PROCEDIMIENTO

Primeramente, se precisa que la ley en comento vuelve a utilizar la clasificación de los delitos comunes, delitos oficiales y faltas en que incurran en el ejercicio de su cargo.

Cuando se cometía algún delito oficial por alguno de los llamados altos funcionarios, se llevaba a cabo el Juicio Político ante el Poder Legislativo mediante la acusación que hacía la Cámara de Diputados ante la de Senadores, erigido en Jurado de Sentencia; respecto de los delitos comunes la Cámara de Diputados debía dictar la declaración de procedencia, en el caso de que fuera afirmativa se separaba de su cargo al acusado y quedaba sujeto a la acción de los tribunales comunes, pero si por el contrario la declaración era en sentido negativo no había lugar a procedimiento ulterior sin embargo, esta declaración no constituía un obstáculo para que la acusación continuara cuando el acusado dejaba de tener fuero.

Por lo que hacía a los delitos y faltas oficiales cometidos por los empleados de la Federación y del Distrito Federal que no gozaban de fuero, estos eran juzgados por un Juzgado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación y por un Juzgado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito Federal respectivamente, de conformidad con los artículos 69 y 70 de la ley en estudio.

La competencia de estos juzgados se establecía en los artículos 81 y 82 de la citada ley, el primero de ellos conocía exclusivamente de los delitos y faltas oficiales señalados en el artículo 3 del multicitado ordenamiento cometidos por funcionarios o empleados de la Federación de los no comprendidos en el artículo 2 del mismo ordenamiento. Por lo que hace a la competencia del Juzgado de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados del Distrito Federal, éste sólo conocía de los delitos y faltas oficiales señalados en el mencionado artículo 3, siempre que fueran cometidos por funcionarios o empleados del Departamento del Distrito Federal.

De igual manera que lo establecía la Ley de 1940 esta ley reguló la remoción de los funcionarios judiciales en los mismos términos de acuerdo al artículo 84 de la Ley de 1980.

Esta ley aportó las definiciones de delitos oficiales y de faltas oficiales; los primeros eran definidos como los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la federación o del Distrito Federal cometidos durante su cargo o con motivo del mismo y que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Se consideraba que redundaban en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- 1.- El ataque a las instituciones democráticas;
- 2.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- 3.- El ataque a la libertad de sufragio;
- 4.- La usurpación de atribuciones;

5.- Cualquier infracción a la Constitución o a las Leves Federales. cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma. o motiven algún transtorno en el funcionamiento normal de las instituciones:

6.- Las omisiones de carácter grave. en los términos de la fracción anterior:

7.- Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales:

8.- Todos los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos v del buen despacho. siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otras disposiciones legales que los defina como delitos comunes.

Los delitos a los que se refiere este artículo no se cometían mediante la expresión de ideas.

Las faltas oficiales eran las infracciones que afectaban de manera leve los intereses públicos y del buen despacho v no trascendían al funcionamiento de las instituciones y del gobierno en que incurrieran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo.

Por lo anteriormente expuesto. se concluye que la citada ley es muy parecida en diversos aspectos a la Ley de 1940 v no hace aportaciones novedosas. sólo define los términos de delitos v faltas oficiales.

CAPITULO II

2.- SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

2.1 REFORMAS AL TEXTO ORIGINAL DE LA CONSTITUCION DE 1917 EN EL TITULO IV. (D.O.F. 28- diciembre- 1982).

Las reformas realizadas al titulo IV de la Constitución de 1917 denominado " De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos " tuvieron como finalidad inculcar un espíritu de servicio a la sociedad en los trabajadores del Estado y este titulo una vez reformado quedó con la siguiente denominación " De las Resoonsabilidades de los Servidores Públicos ".

Quizá dicha denominación atiende a que precisamente el anteriormente llamado funcionario público, es quien sirve en sus distintas ramas al gobernado en sus actuaciones frente al Estado.

Con estas reformas realizadas el 28 de diciembre de 1982 se unifica un sistema más completo sobre las responsabilidades de los Servidores Públicos y por primera vez es contemplada a nivel Constitucional la existencia de la Responsabilidad Administrativa en el numeral 113.

Otra de las modificaciones a este titulo fue que ya no se definieron los conceptos de delitos comunes y delitos o faltas oficiales.

De la misma manera, se regulan otras responsabilidades como la penal, la civil y la política.

Así las cosas, se establece que la reforma realizada al

sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: la penal, la política, la civil y la administrativa. La penal y la civil reguladas por las legislaciones de la materia respectiva: la administrativa y la política reglamentadas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el 31 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación.

2.2 RESPONSABILIDAD CIVIL

Respecto al particular el artículo 111 de la Constitución Federal hace mención de esta responsabilidad, la cual corre a cargo de cualquier servidor público.

Cabe mencionar que nuestra Carta Magna en su título IV y muy en especial en el artículo 109 establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos sin embargo, la responsabilidad civil no se contempla aún cuando en la exposición de motivos a las reformas de este título, se hace alusión a ella.

Por lo anterior, cabe hacer notar que fue una omisión grave el no contemplar este tipo de responsabilidad toda vez que nuestra Constitución establece las bases sobre las cuales se considera cada una de ellas y no desarrolla siquiera de manera superficial la responsabilidad civil sin embargo, cabe señalar que ésta se encuentra regulada por el Código Civil como se verá a continuación.

Pues bien, este tipo de responsabilidad tiene su fundamento en el artículo 1910 del Código Civil, el cual señala " 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".¹

Por lo que respecta a su fundamento constitucional, lo encontramos en los artículos 1, 12, 13 y 27 ya que en ellos se establece la igualdad de todos los individuos ante la ley, debido a que persona alguna tiene prerrogativas o ventajas especiales, ya que todos tenemos el derecho de gozar de las garantías que nuestra Carta Magna consagra.

Respecto al referido artículo 27 del ordenamiento en comento, en él se garantiza el derecho a la propiedad privada limitándola sólo en los casos que ella dispone y con las modalidades y limitaciones que dicte el interés público. (párrafo 1, 2 y 3).

La responsabilidad civil tiene lugar cuando existe un acto u omisión en relación al cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo y que como consecuencia se produce un menoscabo en el patrimonio del Estado o bien por el perjuicio que pueda ocasionarse a los particulares desde un punto de vista moral, entendiéndose como tal la afectación que sufre una persona en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, aspecto físico o bien en la consideración que de sí mismo tienen los demás.

1. Código Civil para el Distrito Federal, Edit. Porrúa, Mexico, D.F., 1993, p. 343.

La responsabilidad civil se exigirá de conformidad por lo dispuesto en los artículos 1916 y 1928 del Código Civil Federal.

El artículo 1916 del citado ordenamiento, entre otras cosas, establece que tanto el Estado como sus funcionarios tienen la obligación de reparar el daño moral que ocasionen conforme a los artículos 1913 (responsabilidad objetiva) y 1928 del mencionado código.

Por su parte el artículo 1928 prevé: " El Estado tiene la obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean ¹ suficientes para responder del daño causado".

De igual forma, existe la responsabilidad civil para con el Estado, y es aquella en la que incurren los funcionarios y empleados por los actos u omisiones que puedan ocasionar un daño o perjuicio cuantificable en dinero y que afecte la Hacienda Pública Federal, la del Distrito Federal o el patrimonio de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos públicos.

Esta responsabilidad también se encuentra regulada por el artículo 157 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

1.Código Civil. Ed. Porrúa, México. 1992.

Los elementos de esta responsabilidad son:

- 1.- Que sea servidor público;
- 2.- Que sea en funciones de su cargo;
- 3.- Que sea acción u omisión (culposa o dolosa);
- 4.- Tiene que existir un daño (moral o material); y
- 5.- Nexo causal.

De acuerdo con el artículo 1928 del Código Civil, el servidor público es el sujeto de esta responsabilidad y doctrinariamente se establece que la misma se da por culpa del propio Estado por irregularidades en la elección o vigilancia de sus funcionarios.

Ahora bien, esta responsabilidad deberá producirse cuando el servidor público se encuentra en el ejercicio de sus funciones, para que le sea imputable precisamente en su carácter de funcionario, sin embargo, si el daño se produce cuando aquel actúa sin estar investido de su cargo, la responsabilidad se genera pero sin tal carácter.

Por lo que respecta a la acción u omisión, la primera implica el hacer algo que llega a producir el daño, es decir, actúa en contra de lo que la ley establece; la omisión implica un no hacer y por ello se causa un daño es decir, por la abstención de obrar de conformidad con lo que la Ley señala.

El daño, conforme a lo que el artículo 2108 del Código Civil marca, se define como: " La pérdida o menoscabo que sufre el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación ". Este

1. Op. cit. p. 0000.

sería el daño material.

Podemos añadir que el daño es un elemento necesario para la existencia de la responsabilidad, pues sin ella no puede haber resarcimiento, el cual consiste en recuperar, reparar o indemnizar lo dañado.

Por lo que toca al nexo causal, es la relación de causalidad que existe entre el daño que se produce como consecuencia de la actuación del servidor público en ejercicio de sus funciones y que si se genera por una causa diferente o por culpa de la víctima la responsabilidad no se produce y por tanto no existiría el nexo causal.

2.3 RESPONSABILIDAD PENAL

La responsabilidad penal de los servidores públicos se encuentra prevista en las fracciones II y III, párrafo tercero del artículo 109 de nuestra Carta Magna y en ellos se establece:

Fracción II.- " La comisión de los delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal ¹ ".

Fracción III.- " Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. Página 92.

procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan".¹

De conformidad con lo ya mencionado, es el Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, en sus artículos 212 al 224 es el que regula 11 tipos delictivos en los que el sujeto activo necesariamente debe tener la calidad de servidor público.

El ya citado artículo 212 del Código Penal en su último párrafo señala que se van a imponer las mismas sanciones que prevea el delito de que se trate a cualquier persona que participe en cualquiera de los delitos que menciona este título.

Los delitos que contempla el ordenamiento antes mencionados son:

- 1.- Ejercicio indebido del Servicio Público;
- 2.- Abuso de autoridad;
- 3.- Coalición de Servidores Públicos;
- 4.- Uso indebido de funciones;
- 5.- Concusión;
- 6.- Intimidación;
- 7.- Ejercicio abusivo de funciones;
- 8.- Tráfico de influencia;
- 9.- Cohecho;
- 10.- Peculado; y
- 11.- Enriquecimiento ilícito.

1.Oc. Cit. paginas 92 y 93.

De conformidad con el artículo 111 Constitucional, los sujetos de esta responsabilidad penal son:

- 1.- Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- 2.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 3.- Los Secretarios de Despacho;
- 4.- Los Jefes de Departamento Administrativo;
- 5.- Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal;
- 6.- El titular del Órgano de Gobierno del Distrito Federal;
- 7.- El Procurador General de la República;
- 8.- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- 9.- Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados;
- 10.- El Presidente de la República.

Por lo que hace al procedimiento para determinar si ha o no lugar a proceder penalmente contra el servidor público, nuestra Constitución menciona una figura llamada fuero, el cual se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, citados anteriormente, cuando cometen delitos durante el tiempo de su encargo.

Respecto a la protección en comento, es un privilegio en materia penal ya que se otorga con el fin de proteger no a la persona sino el ejercicio de la función pública que desempeña el servidor público de alta jerarquía y cuyo efecto consiste en la imposibilidad de proceder contra el funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, tal autorización es conocida como Declaración de Procedencia. Dicha declaración consiste en que la Cámara ya mencionada declara por mayoría

absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

Si la Cámara en comento resuelve que debe de procederse en contra del acusado, el servidor público quedará separado de su cargo, empleo o comisión y estará sujeto a la jurisdicción de los tribunales comunes. En caso de que la resolución sea negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior mientras subsiste la protección constitucional, pero ello no es obstáculo para que la imputación del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido su cargo.

Por lo que respecta a los gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, también gozan de la ya citada protección, pero para estos servidores públicos la declaración de procedencia será enviada a las legislaturas locales para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Existe la excepción respecto al procedimiento que se sigue para el Presidente de la República toda vez que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento parecido al Juicio Político, en el que la Cámara de Senadores será la que dicte sentencia y quien aplique la sanción correspondiente.

El artículo 32 bis fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, otorga facultades a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para hacer las denuncias ante el Ministerio Público por la comisión de delitos por parte de los servidores públicos.

2.4 RESPONSABILIDAD POLITICA

La fracción primera del artículo 109 Constitucional establece que mediante juicio político se impondrán las sanciones que prevé el artículo 110 a los servidores públicos que se señalan en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Así mismo, se establece que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

Los sujetos de esta responsabilidad son:

- 1.- Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- 2.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 3.- Los Secretarios de Despacho;
- 4.- Los Jefes de Departamentos Administrativos;
- 5.- Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal;
- 6.- El Titular del Órgano u Órganos de Gobierno del Distrito Federal;
- 7.- El Procurador General de la República;
- 8.- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- 9.- Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;
- 10.- Los Magistrados y Jueces de fuero común del Distrito

Federal;

- 11.- Los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a estas y Fideicomisos Públicos;
- 12.- Los Gobernadores de los Estados;
- 13.- Diputados locales;
- 14.- Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales.

Los tres últimos señalados sólo pueden ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo de fondos y recursos federales.

Por lo anterior, se deduce que no todos los servidores públicos pueden incurrir en esta responsabilidad, ya que las características de los sujetos a este juicio es en razón a quienes tienen facultades de gobierno y administración.

Por lo que se refiere a las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, estas se encuentran previstas por el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: algunas de ellas son: el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; el ataque a la libertad de sufragio, violaciones graves o sistemáticas a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos Federales y del Distrito

Federal, entre otros.

Las sanciones que pueden ser aplicadas se encuentran contenidas en el párrafo tercero del artículo 110 de la Constitución Federal, relacionado con el numeral 8 de la ya citada Ley de Responsabilidades y las cuales pueden ser: la destitución y la inhabilitación que van desde uno hasta veinte años.

Por lo que respecta al procedimiento éste se encuentra regulado por el artículo 110 de nuestra Carta Magna y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Este procedimiento podrá iniciarse dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro del año siguiente a aquel en que se haya separado del mismo.

El juicio comienza ante la Cámara de Diputados (órgano de acusación), la cual procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores (jurado de sentencia), previa declaración de la mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión, después de haber sustanciado el procedimiento y con la audiencia del inculpado.

Una vez que la Cámara de Senadores ha conocido de la acusación, y erigida como jurado de sentencia, deberá aplicar la sanción que corresponda mediante la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión una vez que haya practicado las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

2.5 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Por lo que hace a este tipo de responsabilidad y una vez analizados historicamente los ordenamientos que regularon las responsabilidades de los servidores públicos fácilmente se concluye que la misma no fue contemplada de manera clara y precisa, ya que el estudio giraba en torno de la responsabilidad penal y política.

En la exposición de motivos de las reformas al título IV de la Constitución Federal, se pretende subsanar el error que se cometió en los ordenamientos anteriores y se señala: " La iniciativa que presento a esta H. representación nacional, supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la naturaleza penal, política, civil y moral " ¹

En este orden de ideas, es clara la importancia de esta figura jurídica que desde su nacimiento legal a ido evolucionando tendiendo a superar el error que por muchos años estuvo presente en los distintos ordenamientos legales.

Ahora bien, la fracción III del artículo 109 Constitucional establece que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

1. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1983, p. 11.

Respecto a los valores que se mencionan, los mismos se encuentran señalados en las distintas fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Abundando en la lectura del artículo en comento, se aprecia que el mismo no contiene ninguna definición respecto de los cinco valores mencionados anteriormente, y más aún, ni en toda la ley reglamentaria existen definidos estos por lo tanto, se considera oportuna una reforma con el fin de definir cada uno de ellos.

Sin embargo, es de tomarse muy en cuenta las definiciones que presenta el Licenciado Manuel Lucero Espinoza en el estudio denominado: "Programa de Responsabilidades de los Servidores Públicos", publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública y en el cual se establecen los conceptos de los valores señalados anteriormente y que deben ser observados por todos los servidores públicos:

LEALTAD.- " Es el deber de lealtad un deber supremo comprensivo de los demás deberes. De cualquier modo que sea, debe ser considerado como el preminente y en caso de que pudiera hallarse en oposición con los demás deberes, debe prevalecer ".¹

LEGALIDAD.- "... además de una obligación viene a constituir un principio jurídico que deben observar todos los órganos del

1. Citado por el Licenciado Manuel Lucero Espinoza en su estudio denominado: Precedentes Jurisdiccionales Sobre las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Federación y del Distrito Federal. Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Año III, Número 10, Octubre-Diciembre 1990. Toluca, México. Publicado por I.N.A.P. p 6.

Estado en el ejercicio de sus actividades públicas. lo cual¹ implica que su actuación debe hacerse de acuerdo a la ley..."

HONRADEZ.- ' Este deber se llama también de integridad e implica la obligación del funcionario de ser honorable y de buenas costumbres en consideración a su profesión, tanto en el ejercicio de la función como fuera del cargo, en sus relaciones sociales...'²

IMPARCIALIDAD.- " ... ésta impone a los servidores públicos la obligación de dar un trato de igualdad a todas las personas que tengan relación con ellos con motivo de las funciones que tengan a su cargo, para no beneficiar a unos en perjuicio de otros: es decir, para no actuar con preferencias personales "³

EFICIENCIA.- " ... con tal obligación se establecen reglas de celeridad o prontitud, sencillez o simplicidad y economía, en el desarrollo de la gestión pública "⁴

Los sujetos de esta responsabilidad se encuentran previstos por los artículos 108 Constitucional y 2 de la Ley Reglamentaria.

1. Idem.

2. Idem.

3. Idem.

4. Op.cit. p. 7.

El procedimiento establecido para determinar la responsabilidad administrativa se encuentra regulado por la ley de la materia, así como la aplicación de las sanciones que corresponden en cada caso sin embargo, dado que la presente tesis precisamente se avoca al estudio de esta responsabilidad resulta inoportuno el estudio de dicho procedimiento en virtud de que se analizará posteriormente.

CAPITULO III

3.- LA FUNCION PUBLICA Y EL DERECHO DISCIPLINARIO.

3.1 FUNCION PUBLICA.

" La función pública es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos que se manifiesta por conducto de sus titulares ¹ ".

Efectivamente. el término función significa actividad es decir, la forma en que funciona y se manifiesta el Estado; sin embargo, la expresión de su existencia puede adquirir diferentes matices, esto es, el ejercicio del poder del Estado puede realizarse en forma legislativa, ejecutiva o judicial, ya que la función pública sólo puede ser la manifestación del ente estatal.

Sin embargo, diversos autores la definen como el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y los servidores del mismo.

Esta definición resulta incorrecta debido a que, como se mencionó anteriormente, el concepto en estudio comprende la manifestación del poder del Estado y no su estructura interna, ni la situación jurídica de sus partes y mucho menos el conjunto de funcionarios.

Esta confusión se origina debido a que el ejercicio del poder del Estado lo materializa la actuación de las personas físicas investidas de la competencia que la ley le atribuye a los

1. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Edit. Limusa. México, D.F., 1986. p. 145.

organos, por ello no debe confundirse el regimen juridico de los sujetos que llevan a cabo las actividades, con las facultades que son propias del Estado.

En este orden de ideas, la Administración Pública impone, por una parte, la necesidad de crear organos o estructuras con características especiales de competencia y , por otra, la necesidad de personas físicas que ejerciten esa competencia.

Ante tal situación y tal como lo establece Sayagués Laso:
" Las personas jurídicas públicas actúan mediante voluntades humanas que se ponen a su servicio. El elemento humano es el nervio motor de dichos entes. Las distintas personas públicas estatales utilizan para el cumplimiento de sus fines un número elevadísimo de personas físicas. Ese conjunto de personas al servicio de las entidades estatales lo constituye el funcionario y su actividad se regula por normas y principios esenciales... "
1

Analizado lo anterior, se concluye que las normas jurídicas son las que prevén la existencia, integración, competencia y funciones del organo, así como el donde, cuando, por qué y el como de la manifestación de su voluntad sin embargo, la participación de las personas físicas para la exteriorización de esa voluntad es imprescindible.

1. Citado por Bascuñan Valdes, Anibal. Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XII. p 1046.

3.1.1 TEORIAS SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LA FUNCION PUBLICA

De conformidad con lo estudiado anteriormente, se observa que la sola existencia del órgano, como una unidad abstracta dotada de ciertas facultades, no es suficiente ya que también se necesita la participación de la persona física que exprese la voluntad del Estado.

Así pues, se pone de manifiesto la importancia de los elementos esenciales de una unidad, por una parte las personas físicas y por la otra el órgano, toda vez que el órgano como unidad abstracta dotada de competencia sin la persona física, sería una estructura inanimada e intrascendente. De igual forma, la sola existencia de la persona física sin atribuciones legales sería la existencia de un individuo más de la población, sin que su actuación manifestara la voluntad del Estado.

Al respecto, cabe mencionar las opiniones de los Licenciados Gabino Fraga y Enrique Silva Cimma.

El Licenciado Gabino Fraga señala: " Mucho se ha discutido en la doctrina acerca de la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre los funcionarios y empleados por una parte y el Estado por la otra, es decir, acerca de la naturaleza jurídica de la función pública ¹ ".

Por su parte, el licenciado Enrique Silva señala: " La doctrina ha discutido arduamente el interesante problema relacionado con la naturaleza jurídica de la función pública y -----

1. Fraga, Gabino. Derecho administrativo. Edit. Porrúa, México, D.F., 1988. p.130.

como una consecuencia la calidad del vínculo que une al Estado con sus agentes o funcionarios ".¹

De esta forma, las teorías sobre la naturaleza jurídica de la función pública se puede reducir en dos: Teoría de derecho privado y Teoría de derecho público.

La primera de estas teorías de acuerdo con lo que establece el Lic. Gabino Fraga se refiere a que : " ... de ambas partes se exige capacidad y consentimiento y que además existen prestaciones recíprocas al proporcionar el empleado sus servicios a cambio de la compensación pecunarias que recibe del Estado ".²

Esta teoría pretende justificar la naturaleza de la función pública mediante la figura del mandato, debido a que el servidor público realiza en nombre y representación del Estado actos jurídicos.

Sin embargo, esta teoría se descarta en virtud de que en la manifestación del poder del Estado se está frente a un régimen de derecho público, por lo que de una manera natural conviene a las relaciones en que el Estado interviene y por otra parte porque los servidores públicos son los titulares de diversas esferas de competencia estatal, además de que la función que desempeñan debe realizarse de una manera eficaz, regular y continua siempre tendiente a procurar el interés general.

Por otra parte, el ejercicio del poder del Estado se

1. Silva Cimma, Enrique. Derecho Administrativo. Tomo II. Edit. Universitaria. S.A. Santiago de Chile, 1958, p. 14.

2. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. 1988.p 130.

encuentra fundado en principios de derecho público, los cuales se encuentran señalados en la Constitución Federal, misma que establece el alcance y contenido de la actividad del Estado, a diferencia del mandato que se encuentra regulado por el Código Civil, que regula intereses particulares.

Una vez señalada la rama del derecho privado que pretende ubicar las relaciones entre el Estado y sus empleados, la doctrina ha considerado dentro del rubro del derecho público tres soluciones para poder explicar la función pública y estas son:

- 1.- Tesis que considera que la relación entre el Estado y el particular proviene de un acto unilateral del Estado.
- 2.- Tesis que considera que es un acto contractual.
- 3.- Tesis que sostiene que es un acto condición.

3.1.2.1 TESIS QUE CONSIDERA QUE LA RELACION ENTRE EL ESTADO Y EL PARTICULAR PROVIENE DE UN ACTO UNILATERAL DEL ESTADO

Esta tesis sostiene que la relación que se establece entre el Estado y el particular se manifiesta por un acto unilateral de la voluntad, en virtud de que el servicio a prestar se impone unilateralmente por el Estado, donde no existe el consentimiento del particular y que se constituye como una obligación que impone el poder público.

Cabe mencionar la opinión que al respecto manifiesta el profesor Gabino Fraga: " No entramos a examinar ni a discutir esta tesis porque nuestra Constitución la considera como contraria a la libertad del hombre y por eso sólo la admite excepcionalmente en los casos enumerativamente señalados en el

1
artículo 5... ”.

Por lo tanto, esta tesis niega que la relación entre los funcionarios y el Estado sea contractual, debido a que el consentimiento de las partes no se requiere como elemento esencial.

Es por ello que doctrinariamente se opone a lo establecido por el artículo 5 de la Constitución General el cual consagra la libertad de trabajo, toda vez que el mismo señala que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento por lo tanto, se concluye que la función pública no nace de un acto unilateral.

3.1.2.2 TESIS QUE CONSIDERA QUE ES UN ACTO CONTRACTUAL.

“ La tesis que sostiene el carácter contractual del acto creador de la función pública considera que ésta nace de un contrato administrativo desde el momento en que existe un concurso de la voluntad del Estado que nombra y la del nombrado que acepta, sin que importe que no haya una perfecta igualdad entre las partes, puesto que lo mismo ocurre en todos los contratos administrativos, ni que la función o cargo no sean bienes que estén en el comercio, puesto que el objeto del contrato son los servicios y la remuneración que si lo están, y sin que importe que el Estado fije previa y unilateralmente los derechos y obligaciones del empleado o que los pueda modificar en la misma forma durante la prestación del servicio, pues en primer lugar, dentro del derecho civil se reconoce la existencia de los

1. Op.cit. p 19.

contratos de adhesión en los que una de las partes fija de antemano las condiciones a las que la otra parte simplemente se adhiere y, en segundo lugar, porque no se afecta la naturaleza del contrato si el empleado, con conocimiento de causa, consiente desde el principio que el Estado puede variar las condiciones originales del acto ¹ .

Cabe hacer incapiè en la situación de desigualdad que menciona el profesor Gabino Fraga en la cita anterior, pues se observa como impera entre las partes debido a que el Estado fija unilateralmente los derechos y obligaciones del empleado y que aún durante la prestación del servicio pueden ser modificadas por lo que las partes se alejan de las bases que en un principio fueron impuestas por el Estado y aceptadas por el servidor público.

Al hablarse de un alejamiento, este se manifiesta debido a que al considerarse que la relación entre el Estado y el empleado nace de un contrato de adhesión, al cambiar los términos en los que el mismo fue aceptado por el individuo e impuesto por el Estado, y al no existir intervención del empleado en las modificaciones que al mismo se realicen, podrían verse dañados los intereses de este último.

Una vez analizada la teoría anterior, se concluye que esta tesis se debe desechar toda vez que los intereses que en el mismo intervienen son de naturaleza diferentes, por un lado el Estado representa los intereses públicos y con base en ellos deberá

1. Op. cit. p 132.

contratar, y por el otro esta el particular quien representa intereses privados; por lo que la función pública no puede nacer debido a que los intereses de las partes son contrarios, además de que no existe la participación de la voluntad del empleado en las condiciones laborales dado que esta relación se considera como un contrato de adhesión.

En apoyo a lo anterior cabe hacer notar el comentario que respecto al particular hace el Licenciado Miguel Cantón Moller:

" Por su propia naturaleza no puede tratarse de un contrato ya que una de las partes, el servidor público, no participa ni interviene su voluntad en la fijación de las condiciones que se imponen para trabajar ".

3.1.2.3 TESIS QUE SOSTIENE QUE ES UN ACTO CONDICION.

Esta tesis contempla la existencia de un conjunto de actos que son necesarios para que una situación jurídica general se aplique a un caso individual, llamados también actos condición, y cuyo efecto es el de condicionar la aplicación de una situación jurídica general a un caso particular, esto en virtud de que en varias ocasiones la norma jurídica no es aplicable de pleno derecho a un caso individual ya que para que éste exista es necesario un acto jurídico intermedio, pues con su realización el individuo se ve colocado dentro de la regla general, un ejemplo de ello lo sería la situación del hijo adoptado, en la cual se requiere de un acto intermedio como lo es el acto de la adopción.

1. Cantón Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Edit. Porrúa. México, D.F. p 94.

De igual forma, y por lo que se refiere al tema en estudio tenemos las figuras del nombramiento y de la elección.

Así, el acto del nombramiento para un cargo público no es ni un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato porque el mismo no origina situaciones jurídicas individuales.

Es por ello que la doctrina lo considera como un acto diverso y le atribuye características especiales, como las que señala el Lic. Gabino Fraga y que son: "... la de estar formado por la concurrencia de voluntades del Estado que nombra y el particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina este concurso de voluntades es el de no fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público "¹

De igual forma, el maestro Gabino Fraga expresa: " Ahora bien, ese acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de éste en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina denomina acto-unión "²

1. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México, D.F. 1988. p 133.

2. Op.cit. Pp. 133 y 134.

Cabe aclarar que el nombramiento puede ser el acto de una voluntad o el de varias y por ello este último recibe el nombre de elección, pero su naturaleza jurídica no es distinta de la del nombramiento.

De esta manera, la doctrina justifica la naturaleza jurídica de la función pública a través de la Teoría del acto condición, debido a que ésta se genera por el nombramiento o por la elección, según sea el caso, y por la aceptación del cargo como un acto de voluntad del individuo.

Así las cosas, el otorgamiento del cargo y la toma de posesión incorporan al individuo al órgano público como parte esencial del mismo, y por ello su actuación es la expresión del poder público.

En este orden de ideas, la relación entre los servidores públicos y la administración pública centralizada, se determina por el nombramiento, como una expresión del ejercicio del poder jerárquico mediante el cual el superior nombra a sus colaboradores; este acto puede ser libre o sujeto a la aprobación de otro órgano, así tenemos que por ejemplo, conforme a la fracción II del artículo 89 constitucional, el Jefe del Ejecutivo puede nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del D.F. y a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. Contrariamente y de acuerdo a la fracción III del artículo de referencia, el nombramiento de Ministros, Diplomáticos y Cónsules, requiere la aprobación del Senado.

Así pues, se trata de una forma especial que consiste en un documento llamado nombramiento el cual dentro de la esfera jurídica debe revestir ciertas características como: nombre, nacionalidad, los generales del servidor público, la actividad que va a realizar, etc, de conformidad con el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En consecuencia, la elección se manifiesta como un acto de voluntad por el cual se otorga al sujeto el conjunto de facultades para que realice la función que corresponde al puesto que le fue asignado, así pues, este acto se da a través de la elección mediante la cual la voluntad general los escoge para el cargo; en esas condiciones, tratándose de la elección nos encontramos con el hecho de que se establece un procedimiento mediante el cual los electores expresan su voluntad de designación en favor de los individuos que fueron considerados como elegibles. Estos procedimientos se identifican, como por ejemplo en el caso del Presidente de la República, los Diputados y Senadores, así como los miembros de la asamblea de Representantes del Distrito Federal, entre otros.

Finalmente, se concluye que si bien la función pública implica la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos, esa actividad la llevan a cabo personas físicas, que se encuentran en relación con el éste, relación que la doctrina ha tratado de definir sin embargo, dada la complejidad existente entre los intereses públicos y privados correspondientes a cada una de las partes, no es, ni ha sido fácil denominar de una manera específica la relación que entre ambos se genera, siendo

la teoría mas aceptada la del acto condicion.

3.2 JERARQUIA.

" Orden de precedencia establecido legalmente entre autoridades y funcionarios de una organización administrativa, política o judicial " ¹

De esta manera, la noción de jerarquía se encuentra íntimamente ligada con la noción de organización de la administración pública, la cual se constituye como un elemento necesario en la organización de los servicios administrativos que proporciona y que contribuye a una coordinación armónica en su estructura.

Así, la relación de jerarquía es el orden y grado que guardan los distintos órganos de la Administración Pública entre sí; esta relación de jerarquía implica los poderes de decisión y de mando, entre otros, que conserva la autoridad superior y que mantienen la unidad de la administración a pesar de los diferentes órganos que la forman.

Respecto al particular, el maestro Andrés Serra Rojas señala: " La jerarquía administrativa es el orden y el grado que guardan entre sí los diferentes órganos superiores y subordinados de la Administración Pública Federal y por ende, dependiente directa o indirectamente del Poder Ejecutivo " ²

1. De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa. México D.F., 1989. p 316.

2. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Edit Porrúa. México, D.F. 1983. p. 496.

De la misma forma, el Licenciado Jorge Olivera Toro, define el concepto de jerarquía de la siguiente manera: " La relación jurídica denominada jerarquía se manifiesta por la subordinación, la cual consiste, en la dependencia de la autoridad menor a mayor, y tiene su expresión objetiva en el deber de obediencia de los órganos inferiores a los superiores ¹ ".

De lo estudiado anteriormente se desprende que para que exista la jerarquía primeramente es necesaria la existencia de órganos que se encuentran dotados de determinada competencia y que se encuentran subordinados en razón de grado además, se requiere que la voluntad del órgano superior prevalezca sobre la del inferior, esto es, cuando en la línea competencial haya superioridad, lo cual solamente ocurre cuando hay subordinación y ello se presenta cuando existe el mando y la obediencia.

La competencia material de que están dotados estos órganos es una consecuencia de la especialización que se requiere para la división del trabajo y que es necesaria para los diferentes ramos de la administración pública. Por lo que hace a la competencia en razón de grado, los asuntos administrativos se resolverán en un nivel de graduación escalonada, correspondiéndole a los órganos inferiores ciertas facultades de decisión en primer grado, para la resolución de ciertos asuntos, hasta llegar a los órganos superiores, quienes tomarán la decisión final.

1. Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México, D.F., 1988. Pp. 286 y 287.

Esta relación jerárquica marca el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la administración pública y cuya finalidad, además de la unidad, coordinación y armonía es la realización de las tareas que corresponden al Estado para satisfacer el interés común.

Así pues, de existir un exceso por parte de alguno de ellos de manera que invadan la esfera de los demás o bien absteniéndose de obrar conforme a sus facultades, ello ocasionaría el quebrantamiento del principio de jerarquía, arrojando consecuencias jurídicas para los servidores públicos, quienes se harían acreedores a una sanción disciplinaria.

De esta forma, la jerarquía administrativa presume la realización eficiente de las actividades del Estado e implica que sus titulares (servidores públicos), se inserten en el engranaje oficial llevando a cabo sus actividades, siempre y cuando se encuentren con las facilidades para ello, esto es, con los recursos tanto materiales como humanos.

3.2.1 PODERES QUE IMPLICA LA RELACION JERARQUICA.

Tal y como se vio anteriormente, la relación jerárquica implica varios poderes que permitan mantener la unidad de los órganos superiores con los inferiores, estos poderes son:

- a) Poder de decisión;
- b) Poder de nombramiento;
- c) Poder de Mando;
- d) Poder de revisión;
- e) Poder de vigilancia;
- f) Poder para resolver conflictos de competencia;

g) Poder disciplinario.

a) Poder de decisión.

Es la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de resolución es decir, los superiores tienen la facultad de imponer y fijar resoluciones a sus inferiores.

b) Poder de nombramiento.

Se refiere a la facultad para hacer la designación de funcionarios o empleados de los órganos inferiores es decir, el superior jerárquico puede nombrar a los servidores públicos que se encuentran debajo de él.

c) Poder de mando.

Se refiere a la facultad que tienen los órganos superiores para dar instrucciones u órdenes a los inferiores a través de circulares, acuerdos, oficios, por medio de los cuales se señalan los lineamientos que deban seguirse para el ejercicio de sus atribuciones.

d) Poder de revisión.

Es la facultad que tiene el órgano superior para verificar o revisar las actividades de sus inferiores, con el fin de aprobarlos, suspenderlos, modificarlos o revocarlos.

Este poder es de gran importancia debido a que los actos que llegan a realizar los inferiores no son emitidos a su libre arbitrio, pues los mismos pueden ser modificados e incluso revocados si no cumplen con los lineamientos y fundamentos

establecidos.

e) Poder de vigilancia.

Esta facultad corresponde a los órganos superiores con el fin de fiscalizar la actuación de sus inferiores. De esta manera se pretende garantizar la debida realización de la función administrativa, así como la conducta correcta de los servidores públicos.

La finalidad de este poder es mantener una armonía entre el poder gobernante y los gobernados, a fin de que todas las actividades realizadas por los servidores públicos se realicen de acuerdo a la ley y sin dañar los derechos de los individuos de la sociedad.

f) Poder para resolver conflictos de competencia.

Debido a que entre los órganos inferiores pueden surgir conflictos de competencia, ya sea porque alguno se considere facultado para conocer de algún asunto que el otro estima de su competencia o bien, porque ninguno se considera facultado para conocerlo, el superior jerárquico analizará estas situaciones y resolverá con el fin de que no se generen desórdenes ni retrasos en el ejercicio de la función pública.

g) Poder disciplinario.

Este poder es una consecuencia del poder de revisión y de vigilancia.

Consiste en la facultad que le corresponde al superior jerárquico para sancionar a los inferiores, por quebrantar las obligaciones que les han sido impuestas.

De lo anterior, se observa que el superior jerárquico tiene la facultad de sancionar a los servidores públicos que incumplan con las obligaciones que tienen asignadas.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47, establece un catálogo de obligaciones para dichos servidores y en el numeral 53 del citado ordenamiento se prevén las sanciones disciplinarias que impondrá el superior jerárquico cuando aquellas no sean acatadas por sus inferiores.

3.2.2 SUPERIOR JERARQUICO.

El artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece: "... 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 interna de su dependencia".¹

Su existencia es necesaria para coordinar las diversas actividades que le han sido asignadas y que si bien no las realiza directamente él, si existe la intervención de una o varias personas, que en este caso serían los subordinados, a quienes orientará en el desarrollo de las mismas con el fin de mantener esa armonía que requiere la estructura administrativa.

En este orden de ideas, el superior jerárquico, además de realizar y dirigir las actividades que le fueron asignadas, también tiene la facultad sancionadora que se encuentra implícita en el cargo que desarrolla, con la finalidad de prevenir o castigar las faltas que cometan sus subordinados, con el objetivo

1. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa, México 1992. p. 763.

de obtener una administración pública eficaz y honrada.

De esta forma, no se puede concebir a un superior jerárquico sin facultades disciplinarias pues ello, originaría un desorden en todos y cada uno de los órganos que integran la estructura administrativa en virtud de que cada quien actuaría a su libre arbitrio sin ningún control.

De esta manera, el Doctor Delgadillo Gutiérrez se refiere a la facultad sancionadora de los superiores jerárquicos: " La imposición de las sanciones disciplinarias es una facultad inherente al superior jerárquico, toda vez que el ejercicio de las funciones públicas requiere de la autoridad correspondiente para cumplir con las tareas que le son asignadas, ya que resultaría ilógico que a una autoridad se le otorgaran atribuciones sin el poder suficiente para su cumplimiento ".¹

No cabe comentario a este criterio, ya que claramente se manifiesta la lógica que debe existir en toda organización para poder llevar a buen fin cualquier actividad, sea de orden público o privado.

3.3 TEORIA DE JELLINEK SOBRE LAS DIFERENTES SITUACIONES JURIDICAS DEL SERVIDOR PUBLICO, DENOMINADAS STATUS, FRENTE AL ESTADO.

El otorgamiento de un cargo y su correspondiente toma de posesión incorporan al individuo al órgano público como su parte esencial y ello trae como consecuencia que se encuentre sujeto a

1. Delgadillo Gutiérrez, Luis H. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. INAF, México, Segunda edición. 1992. p 155.

una serie de derechos y obligaciones, los cuales integran su Status, pues su actuación como parte del órgano, es la expresión misma del poder público.

Jellinek realiza un interesante estudio sobre los derechos públicos subjetivos, partiendo de las diferentes situaciones del individuo frente al Estado, y establece cuatro tipos de Status:

- 1.- Status pasivo o Status subjectionis.
- 2.- Status negativo o Status libertatis.
- 3.- Status positivo civitatis.
- 4.- Status activae civitatis.

3.3.1 STATUS PASIVO O STATUS SUBJECTIONIS.

Se identifica como un estado de sujeción por el solo hecho de su pertenencia al ente público.

Este Status identifica al individuo (servidor público), como un elemento necesario para que el Estado pueda manifestar su poder es decir, en un primer momento el sujeto es considerado como un componente esencial dentro del engrane administrativo.

3.3.2 STATUS NEGATIVO O STATUS LIBERTATIS.

El cual se considera como un estado de libertad individual que comprende el conjunto de derechos que le corresponden al individuo y que el Estado debe reconocer y respetar.

En este momento, se considera al individuo como integrante de la población, la cual es un elemento importante para la existencia del Estado es decir, se habla aquí del gobernado que tiene frente al Estado diversos derechos que le deben ser rescatados y reconocidos va que de lo contrario podría sufrir un

exceso que fuera en perjuicio de su persona o de sus bienes.

3.3.3 STATUS POSITIVO CIVITATIS.

Se refiere a un estado del ciudadano que lo hace derechohabiente de las prestaciones que el ente público le debe.

El Estado nació con el fin de proteger y ofrecer los derechos que le son inherentes al individuo que forma parte de él, ya que este ente ha sido dotado de diferentes atribuciones con el fin, entre otras cosas, de regular la convivencia de los individuos que lo componen, de tal manera que deberá ofrecerle las prestaciones que le son propias pero que pudieran no serle reconocidas en virtud de que se desarrolla dentro de un gran conjunto de individuos en el que existen diferentes intereses.

3.3.4 STATUS ACTIVAE CIVITATIS.

Este último se refiere a un estado político, en razón del cual los particulares actúan por cuenta del Estado.

Es decir, aquí el particular actúa exteriorizando la voluntad del Estado como elemento animado que lleva a cabo las actividades que le han sido asignadas al mismo debiendo actuar en este momento, no como el gobernado sino como el gobernante, por lo cual deberá dirigirse con rectitud y honradez pues de lo contrario puede hacerse acreedor de alguna sanción disciplinaria.

3.4 REGIMEN JURIDICO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Con respecto al ejercicio de la facultad disciplinaria por parte de las autoridades administrativas, la misma es una materia

que presenta grandes complicaciones generadas principalmente por la distinta naturaleza de las actividades que en la actualidad realiza el Estado como son: industriales, de salud, turismo, comerciales, etc., y que ha hecho necesaria la promulgación de ordenamientos para cada grupo laboral, lo cual ha producido diferentes relaciones de los trabajadores (servidores públicos), con el Estado.

Ahora bien, la aplicación de las sanciones disciplinarias por parte de la administración pública no tiene como base la relación laboral que entre ellos exista, sino la calidad o posición del servidor público, por lo que si llega a incumplir alguna de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hará acreedor a alguna de las sanciones que en ella se establecen.

Es por ello que los órganos competentes para la aplicación de las sanciones actúan como una autoridad totalmente ajena a cualquier relación laboral; su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 113 de nuestra Carta Magna y en la ley reglamentaria citada anteriormente.

Así mismo, no se deben confundir las normas disciplinarias de la administración pública federal, toda vez que las mismas son actos de autoridad, mientras que las relaciones entre los trabajadores y patrones se caracterizan por tener un contenido prestacional.

Si bien es cierto que el apartado B del artículo 123 constitucional regula las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, también lo es que no comprende a toda la administración pública

federal, porque buena parte de ella y fundamentalmente ciertos organismos descentralizados y empresas de participación Estatal están comprendidos en el apartado A, conforme a la fracción XXXI del mismo numeral y que se refiere a las empresas que son administradas directamente por el Gobierno Federal y cuyas relaciones laborales se encuentran reguladas por algún contrato de trabajo.

Visto lo anterior, cabe mencionar la distinción que existe entre el apartado A y B, del artículo anteriormente citado; el primero de ellos regula las relaciones del capital y el trabajo, mientras que el segundo, se encarga de la regulación de las relaciones del Estado y sus servidores Públicos.

De lo anterior se aprecia que las relaciones entre la Administración Pública Federal y sus servidores públicos se encuentran integradas por varios sistemas, tal y como lo establece el Dr. Delgadillo Gutiérrez, en su libro "Elementos de Derecho Administrativo":

" A.- El establecido por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional y de la Ley Federal del Trabajo, en el cual se regulan las relaciones obrero-patronales entre los trabajadores y ciertos organismos descentralizados y empresas de participación estatal "

1. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Edit. Limusa, México, 1986. p. 149.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Sólo por mencionar algunos organismos descentralizados se señalan los siguientes: IMSS y Petroleos Mexicanos, entre otros.

" B.- El regulado por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. El artículo 1 de esta ley establece las dependencias y trabajadores que se encuentran bajo este régimen en las que se incluye a los trabajadores de los Poderes de la Unión y a ciertos organismos descentralizados que identifica de manera expresa".¹

" C.- El de los trabajadores de confianza.

Estos trabajadores al quedar excluidos del régimen de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del estado (artículo 8), su sistema jurídico-laboral se integra por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, los principios generales de derecho y los criterios y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".²

" D.- El de los miembros del Servicio Exterior Mexicano. El Servicio Exterior Mexicano, es el órgano permanente del Estado que se encarga de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior del Gobierno Federal, así como de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros u organismos y reuniones internacionales... su personal de carrera estará integrado por quienes ingresen a las ramas diplomática, consular y administrativa.

1. Op. cit.

2. Op.cit.

" Este personal por disposición del artículo 8 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, queda excluido de su régimen, rigiéndose por lo establecido en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, así como por la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento, de acuerdo a lo dispuesto por la fracción XIII del artículo 123 ¹ ".

" E.- El de los Miembros de las Fuerzas Armadas. También los miembros del ejército y Armada Nacional, con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quedan excluidos de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y por lo tanto su régimen quedará integrado por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y de las demás leyes que contiene la disciplina castrense, entre ellas, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana y la Ley Orgánica de la Armada de México, de acuerdo a lo señalado por la fracción XIII del artículo 123 ² ".

De lo expuesto anteriormente, se puede afirmar que existen diferentes disposiciones que rigen las relaciones de los individuos al Servicio del Estado y el Estado, dada la diversidad de sujetos que en el mismo convergen.

Así pues, se concluye que la diferencia que impera entre el régimen disciplinario y el laboral, es que el primero tiene un contenido de valores y público, toda vez que su objetivo es la satisfacción de los intereses públicos y la conducta responsable de todos los servidores públicos que intervienen para ello,

1. Op. cit. p.150.

2. Op. cit.

mientras que el segundo obedece a un contenido prestacional y social: y aún cuando ambos coexisten, sus contenidos y fines son diferentes.

CAPITULO IV

4 ANALISIS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LOS DIVERSOS ORDENAMIENTOS QUE LA REGULAN.

4.1 ANALISIS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA LEY DE PREBUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO Y SU REGLAMENTO.

4.1.1 SUJETOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Los sujetos responsables en los términos del artículo 46, en relación con el numeral 2 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, son los funcionarios y demás personal del Poder Legislativo, Poder Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República, el Departamento del Distrito Federal, los Organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria; mismos que serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal por los actos u omisiones que se les imputen, o por el incumplimiento o inobservancia de las obligaciones que preve esta ley, en relación con su actuación.

Así mismo, las responsabilidades se constituyen primeramente a quienes directamete las ejecutaron o bien, a los que hayan omitido los actos que las originaron, así como a aquellos funcionarios y demás personal que por la naturaleza de sus funciones omitan revisar o autorizar tales actos, siempre que exista dolo, culpa o negligencia en su actuar.

Igualmente serán responsables solidarios aquellos particulares que originen y participen en una responsabilidad de estas.

Ahora bien, resulta lógico considerar como sujetos responsables primeramente a los servidores públicos, debido a que ellos son los que auxilian al Estado en la realización de sus actividades y, por tanto, son quienes se encuentran en constante relación con los bienes del mismo, pero no hay que pasar por alto que en ocasiones son los particulares los que generan y/o participan en actos que lesionan a la Hacienda Pública.

Es por ello que la ley señala también a los particulares como sujetos de esta responsabilidad, dada la intervención que pueden llegar a tener.

Tal consideración en la ley es correcta en virtud de que no sería propio que si el servidor público realizó u omitió un acto por culpa de un particular, solamente se le considere a él como el responsable y se le determine el monto a cubrir, sino que el particular también sea considerado como tal para efectos de que resarza conjuntamente a la hacienda pública el monto establecido en el pliego de responsabilidades.

4.1.2 MEDIOS PREVISTOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO PARA DETECTAR LA EXISTENCIA DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Publico, así como su reglamento, regulan las responsabilidades que se generan por el incumplimiento de las disposiciones que los mismos establecen, y de las cuales conocerá a través de los diferentes medios que señala el artículo 45 de la ley en estudio en sus tres fracciones, y sus correlativos en el reglamento, entre los que se encuentran las visitas, auditorías o investigaciones que realice la propia Secretaría, los pliegos preventivos que levanten las entidades, las Secretarías de Estado y los pliegos de observaciones que emita la Contaduría Mayor de Hacienda.

Una vez señalados los medios empleados para conocer de las responsabilidades administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos por la inobservancia de las disposiciones de esta ley, cabe puntualizar que en el artículo mencionado anteriormente se precisan los llamados Pliegos Preventivos y los Pliegos de Observaciones, sobre los cuales es preciso abundar, dada la importancia que tienen para determinar dichas responsabilidades.

Sin embargo, dado que los pliegos de observaciones son emitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda, su estudio se realizará cuando se analice su Ley Orgánica.

4.1.3 PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES

Los pliegos preventivos de responsabilidades son documentos en los que se consignan en forma preventiva, las irregularidades cometidas por los servidores públicos, y las cuales producen daños o perjuicios al Erario Federal; estos documentos tienen diversas características, como son:

a).- " Al formularse se determinará en cantidad líquida la presunta responsabilidad.

b).- " Es un documento en el que se establece la responsabilidad patrimonial de uno o varios servidores públicos.

c).- " En el cuerpo del pliego se establecen las consideraciones que determinan la responsabilidad, y

d).- " Se formula por las dependencias coordinadoras de sector, entidades o por la propia Secretaría ".¹

Es así como estos documentos se formulan con motivo de las auditorías, visitas o investigaciones que practica la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, entre otras dependencias, y en los cuales se establecen las irregularidades de carácter económico.

Una vez fijados los pliegos preventivos y determinada en cantidad líquida la presunta responsabilidad se debe contabilizar en la cuenta relativa de las entidades o

1.Herrera Pérez, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.Edit. CARSA. 2da edición, México 1992. p. 144.

dependencias.

Contabilizado el pliego preventivo de responsabilidades las entidades o coordinadoras de sector lo remitirán a la Tesorería de la Federación con el fin de que en el acto de notificación se cubra el importe correspondiente, y de no ser así se embarquen precautoriamente bienes a cada uno de los presuntos responsables. Para garantizar el monto del mismo.

Respecto a los pliegos que formule el Departamento del Distrito Federal, estos serán remitidos a su tesorería, con la finalidad de notificarlos y embargar precautoriamente, en su caso.

El embargo se realiza debido a la importancia que tienen estos créditos, ya que se trata de recursos públicos que al ser desviados de su objeto dejan sin efecto la realización de las actividades para las cuales fueron destinados.

Una vez que se han remitido los pliegos a las Tesorerías respectivas, también se enviará a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación una copia del citado pliego, junto con el expediente que contenga las actuaciones y documentos que hayan servido de base para su elaboración, todo ello con la finalidad de que dicha Secretaría constituya definitivamente las responsabilidades que procedan (Artículo 168 del Reglamento de la Ley en estudio).

Luego entonces, la remisión de los documentos antes mencionados a la Secretaría de la Contraloría debe llevarse a cabo, dado que ésta es la encargada de conocer e investigar los actos u omisiones, así como las conductas de los servidores

públicos, para constituir las responsabilidades administrativas que correspondan, pues de esta manera lo establece la fracción XVII del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

4.1.4 TRAMITE DE LOS PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES ANTE LA DIRECCION GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SITUACION PATRIMONIAL.

Esta dirección se encarga de calificar el pliego preventivo una vez que lo ha recibido junto con toda la documentación que lo motivó, de tal manera que procede a su estudio tomando dichos documentos en cuenta, así como aquellos que hayan presentado los responsables, mediante el recurso de inconformidad.

El recurso de inconformidad señalado anteriormente se regula por el artículo 169 del reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y en él se establece que el o los responsables podrán inconformarse contra los hechos que motivaron el pliego mediante un escrito que deberá presentarse ante la citada Secretaría dentro de los veinte días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente de su notificación; en él se expresarán las razones de su inconformidad, pudiendo ofrecer las pruebas documentales que estime convenientes, las cuales deberán rendirse dentro de los quince días hábiles siguientes al de la presentación de su escrito.

Dado el caso que los responsables no se inconformen o no hagan uso de alguno de los derechos que se establecen, se les tendrá por conformes con los hechos contenidos en el pliego, tal como lo establece el último párrafo del precitado artículo.

Una vez realizados los actos anteriores, esta Dirección procede a calificar el pliego preventivo de responsabilidades.

4.1.5 CALIFICACION DEL PLIEGO PREVENTIVO DE RESPONSABILIDADES

El objeto de la calificación de los pliegos preventivos es, de acuerdo por lo señalado por el Dr. Agustín Herrera, " ... la toma de una determinación respecto a la procedencia o no de la responsabilidad señalada en contra de los servidores públicos que aparecen como responsables y por el monto determinado en el documento " ¹ .

La calificación que respecto al pliego preventivo se realice será en alguno de estos tres sentidos:

- Confirmándolo,
- Modificándolo o
- Cancelándolo.

La confirmación de este pliego consiste: " ... en que la Secretaría de la Contraloría determina, que es procedente que el o los servidores públicos señalados como responsables, resarzan al Erario Federal por el monto señalado en el pliego preventivo, ya que del estudio y análisis del mismo, se concluyó que el o los servidores públicos incurrieron en la infracción que motivó los daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal " ² .

Esta confirmación es la aseveración que externa la Secretaría antes mencionada de que efectivamente y dado el

1. Op.cit. p.167

2. Idem.

análisis de los documentos probatorios con los que cuenta. si existe responsabilidad por parte de los servidores públicos que fueron considerados en los mismos, de tal manera que tendrán que reintegrar al Erario Público el monto que se determine en el citado pliego.

La modificación del pliego preventivo consiste en el o los cambios que deban realizarse al mismo en virtud de la inconformidad presentada por el o los servidores públicos, así como por las pruebas que ofrecieron, debiendo la autoridad determinar el cambio que dicho pliego deba sufrir ya sea en el sentido de la responsabilidad, respecto del o los responsables o bien por lo que se refiere al monto, el cual podrá ser aumentado o disminuido.

La cancelación de este pliego procede cuando del estudio realizado a las pruebas ofrecidas por el o los responsables, la autoridad determina dejarlo sin efectos en virtud de que no existe tal responsabilidad o bien porque el monto de los daños que se habían causado al Erario Público ya han sido cubiertos.

Una vez realizada la calificación de los pliegos preventivos, en cualquiera de los sentidos anteriormente analizados, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial emite una resolución, la cual será comunicada a las partes involucradas, pudiendo ser estas:

- La dependencia o entidad que formuló el pliego preventivo,
- La coordinadora de sector en su caso y
- El o los responsables.

La confirmación y la modificación del pliego en estudio provocan la emisión de un pliego de responsabilidades, mientras que la cancelación arroja un oficio por el que se ordena a las autoridades ejecutoras no realizar cobro alguno.

El pliego de responsabilidades constituye una resolución definitiva en la que se consagra un crédito fiscal y el cual será exigible mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución por parte de las autoridades hacendarias ejecutoras.

Esta resolución será impugnada mediante el recurso de revocación o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Como pudo observarse a lo largo del análisis realizado a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como a su respectivo reglamento, la determinación de la responsabilidad administrativa se lleva a cabo mediante un procedimiento bien determinado en el que se precisa la existencia o inexistencia de dicha responsabilidad y en el que se garantiza en primera instancia el crédito fiscal.

4.2 ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA PARA EL FINCAMIENTO DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

4.2.1 LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

" Es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del gobierno federal

y de la del Departamento del Distrito Federal " ¹

Así, la Contaduría Mayor de Hacienda ejerce funciones de Contraloría y tiene diversas atribuciones, todas ellas con la finalidad de verificar y comprobar que tanto los ingresos como los egresos se han aplicado de acuerdo a los presupuestos que los contienen, dicha facultad se encuentra consagrada en el artículo 3 de la ley en estudio.

El artículo 19 de la precitada ley otorga la facultad a la Contaduría para que revise libros, instrumentos, documentos, objetos; realice visitas, inspecciones, auditorias y en general, para que recabe toda la información necesaria para cumplir con sus fines.

El segundo párrafo de este artículo es aún más explícito, ya que señala que igualmente ésta Contaduría podrá servirse de cualquier medio lícito para cumplir con sus objetivos.

Puede observarse que esta ley otorga una amplísima facultad de investigación por cualquier medio lícito a la Contaduría Mayor de Hacienda, con el propósito de que pueda allegarse de toda la información que le permita realizar una revisión lo más precisa posible de la Cuenta Pública.

Tal facultad es muy oportuna dado que no se limitan los medios de que puede disponer dicha contaduría para que cumpla con sus fines, pues de establecerse alguna limitación la revisión de la citada Cuenta sería muy superficial y esto daría lugar a corruptelas por parte de todos aquellos servidores públicos que

1. Ley Organica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre de 1978. p 37.

tienen a su cargo el manejo de recursos económicos.

Los dos últimos párrafos del artículo 20 de la precitada ley señalan que las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda son posteriores a la aplicación de la Cuenta Pública debido a que su función será revisar que la aplicación de la misma se haya llevado a cabo con legalidad pues de lo contrario, si no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos o en los ingresos percibidos, determinará las responsabilidades que correspondan.

Una vez analizada de una manera muy breve la función de la Contaduría Mayor de Hacienda se continuará con el tema en estudio, el cual se encuentra previsto en el capítulo sexto de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

4.2.2 SUJETOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

El artículo 27 de la ley en estudio establece: " ... incurre en responsabilidad toda persona física o moral imputable, que intencionalmente o por imprudencia cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o a la del Distrito Federal ¹ ".

De la misma forma, serán responsables de acuerdo al numeral 28 de la ley en comento, los causantes del fisco federal o del Distrito Federal por incumplir las leyes fiscales; los empleados o funcionarios por la inexacta aplicación de aquellas; los

1. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre de 1978, Secretaría de Gobernación. pp 45-46.

empleados o funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen observaciones sobre las irregularidades que encuentren.

También los funcionarios o empleados de las entidades serán responsables por la indebida aplicación de las partidas presupuestales, así como aquellos que no rindan sus informes respecto a la solventación de los pliegos de observaciones.

4.2.3 FORMULACION Y UTILIDAD DE LOS PLIEGOS DE OBSERVACIONES

Por otra parte, y en ejercicio de la facultad que le otorga al artículo 7. fracción VII, de esta ley, el Contador Mayor de Hacienda formulará, de conformidad con el artículo 32 de la misma ley, directamente a las entidades que corresponda, los pliegos de observaciones que deriven de la revisión de la cuenta pública. " en tales pliegos se podrá incluir a los particulares que hayan coparticipado en la responsabilidad "¹.

De estos hechos, el Contador Mayor de Hacienda informará a la Secretaría de la Contraloría, con el fin de que proceda a determinar las responsabilidades administrativas que correspondan.

Una vez que las entidades recibieron los pliegos de observaciones cuentan con un plazo improrrogable de 45 días hábiles a partir de la fecha en que aquellos fueron recibidos, para informar a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Secretaría de la Contraloría sobre su trámite y medidas dictadas para hacer

1. Herrera Perez, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Edit. CARSA. México. 1992. p 186.

efectivo el cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública o la del departamento del Distrito Federal.

Visto lo anterior, se puede concluir que esta ley, al igual que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público consideran a los particulares para el caso de que los mismos hayan participado de manera directa o indirecta en la responsabilidad administrativa, los cuales serán responsables solidarios respecto de las mismas en que hubieran incurrido.

El Dr. Agustín Herrera, en su libro: " Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos " señala : " Para el caso de que los informes rendidos por las entidades o por los servidores públicos señalados en los pliegos de observaciones, o por los particulares, no justifiquen debidamente el mismo, la Contaduría Mayor de Hacienda promueve el fincamiento de las responsabilidades definitivas a cargo de los servidores públicos que considera como responsables, ante la Secretaría de la Contraloría, para que ésta formule el pliego de responsabilidades en base a la promoción del fincamiento de responsabilidades y del pliego de observaciones ".¹

Por lo tanto, si el informe no justifica los trámites y las medidas dictadas para hacer efectivo el cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal o del Departamento del Distrito Federal, o simplemente no se realizó el mismo entonces, la citada Contaduría procede a promover el fincamiento de las responsabilidades definitivas a cargo del servidor

1. Op. cit. p. 187.

público que considere responsable por la omisión o injustificación de dicho informe.

Posteriormente, la Secretaría de la Contraloría procede a calificar los pliegos de observaciones en los mismos términos que los pliegos preventivos de responsabilidades; si la misma es confirmando la responsabilidad esta Secretaría fincará el pliego de responsabilidades, el cual será remitido a la Tesorería de la Federación para que a través del procedimiento económico coactivo de ejecución proceda al cobro respectivo y de esta manera se resarza al Erario Federal o del Departamento del Distrito Federal los daños y perjuicios causados.

Como puede observarse, el procedimiento que se sigue para resarcirle al Erario Federal lo que le fue sustraído, pueda considerarse como oportuno toda vez que el mismo se regula por diversas etapas, cada una de las cuales tiene el objetivo de que se cubran las cantidades no percibidas, sin embargo, cuando la autoridad considere que los servidores públicos no han cumplido con el informe que se les solicita respecto a los pliegos de observaciones y en general a todos los actos que deben realizar, la Secretaría de la Contraloría calificará los pliegos de observaciones para determinar si efectivamente debe realizarse el cobro respectivo o no y, por otra parte, la Contaduría Mayor de Hacienda promoverá el fincamiento de las responsabilidades definitivas ante la citada Secretaría, cuando los servidores públicos no cumplan con las obligaciones mencionadas anteriormente.

4.2.4 DIFERENCIA ENTRE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA Y LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

Una vez analizado lo anterior, se puede establecer que, a parte de su origen, la diferencia esencial entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría, respecto al fincamiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos es la siguiente:

- La Contaduría sólo se concreta a establecer las observaciones que se deriven del análisis a la cuenta pública y que a su juicio no hayan sido justificadas, promoviendo por lo tanto el fincamiento de las responsabilidades a las autoridades competentes a través de los pliegos de observaciones, con el fin de que se apliquen las sanciones que correspondan y se lleve cabo el procedimiento respectivo para recuperar las cantidades faltantes.

- En cuanto a la Secretaría de la Contraloría, ella es la encargada de constituir directamente las responsabilidades administrativas respecto a los servidores públicos que resulten responsables y además será quien aplique las sanciones que correspondan, de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.

Finalmente, se concluye que la Contaduría sólo es un órgano auxiliar para la determinación de las responsabilidades administrativas que aparezcan al analizar la Cuenta Pública, tarea nada fácil y sí muy necesaria para verificar que tanto los

ingresos que establece la ley correspondiente como los egresos que se encuentran contemplados en el presupuesto respectivo hayan sido percibidos y aplicados de acuerdo a lo planeado.

Sin embargo, el control directo de estas responsabilidades a los servidores públicos es exclusiva de la Secretaría de la Contraloría, que es la que al recibir información respecto de las mismas realiza todas las investigaciones correspondientes tendientes a determinar si efectivamente existe dicha responsabilidad y, en su caso, aplicar las sanciones respectivas con el fin de devolver al Erario Público lo que le fue sustraído injustificadamente y castigar al servidor público que actuó fuera de la legalidad, a fin de que no se repitan los actos que la motivaron.

Para concluir, es oportuno citar las palabras del Dr. Herrera Pérez, que al respecto opina: " ... es evidente la diferencia entre el control legislativo ejercido por la Cámara de Diputados con el auxilio técnico de la Contaduría Mayor de Hacienda y el que realiza la Secretaría de la Contraloría, que se refiere al vasto campo de la administración pública y que en esencia corresponde a un control interno, o autocontrol de la propia administración ".¹

1. Op.cit. p.188.

4.3 ANALISIS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PREVISTA EN LA LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO.

4.3.1 FINALIDAD DE LA LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION Y DE SU REGLAMENTO.

El artículo 1 de la ley en estudio establece que su objeto es el de: " comprobar, en los términos de esta ley, 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 el cumplimiento de las obligaciones que a este respecto incumben a los funcionarios, empleados y agentes federales ".

De la misma forma, el artículo 3 de la citada ley prevé el establecimiento de una responsabilidad administrativa para los servidores públicos, empleados y agentes de la Federación que incurran en irregularidades en el desempeño de la actividad que tienen encomendada, esto es, respecto a la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos y valores federales.

En el mismo sentido, esta ley persigue la reparación de los daños y perjuicios que los servidores públicos causen al Erario Federal, independientemente de que su conducta encuadre en alguna de las responsabilidades que prevé la Ley Federal de

1. Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1959. Secretaría de Gobernación.

Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La determinación de las irregularidades en que pueden incurrir los servidores públicos que tienen asignadas las funciones anteriormente citadas se realiza con base en revisiones, visitas, procedimientos de auditoría, investigaciones u otros actos similares, que serán los que proporcionen información sobre la actuación del visitado y que, de ser incorrecta o irregular, se establece su responsabilidad y consecuentemente, la reparación del daño que se causó.

Como puede observarse, esta ley señala como sujetos de la responsabilidad administrativa a todos aquellos servidores públicos que manejen, custodien, recauden o administren fondos o valores de la propiedad o al cuidado del gobierno federal.

La finalidad de esta ley para regular la responsabilidad administrativa de los servidores públicos es válida sin embargo, es de considerarse que tanto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público se viene regulando la actividad que desarrollan los servidores públicos a la luz de la honradez respecto al manejo del Erario Público por ello, si bien es cierto que debe regularse minuciosamente toda actividad que registre movimientos económicos, entre otros, también lo es que debe existir un artículo en la Ley de Responsabilidades, antes mencionada, que establezca la remisión a sus preceptos, para que con base en ella se lleve a cabo el procedimiento correspondiente a la responsabilidad administrativa prevista en las leyes

anteriormente mencionadas, ya que como se estudió en capítulos pasados, existen lagunas en cuanto a la aplicación de dicha ley y por ello se hace necesaria la creación de un artículo que prevea tales situaciones, mismo que podría redactarse de la siguiente manera:

"Una vez identificada la responsabilidad administrativa de los servidores públicos por cualquier dependencia o entidad estatal, independientemente del ordenamiento que le fue aplicable para su determinación; en cuanto al procedimiento a seguir deberá observarse el previsto por esta ley y sólo en el caso de que ésta no prevea disposición expresa al respecto, se aplicará supletoriamente el Código Fiscal de la Federación o el Código de Procedimientos Civiles".

Retomando el análisis del artículo 3 antes citado, cabe mencionar lo que prevé su fracción IX, ya que señala lo referente al embargo precautorio de los bienes de los servidores públicos responsables, con el fin de asegurar los intereses del Erario Federal.

La facultad que otorga esta fracción al Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación es acertada, ya que si precisamente pretende vigilar y custodiar en general al Erario Público y reparar los daños y perjuicios que al mismo se le causen, que mejor manera de asegurar su resarcimiento, que mediante el embargo precautorio de los bienes del responsable.

4.3.2 FORMULACION DE LOS PLIEGOS DE OBSERVACIONES

El título Cuarto del Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores se denomina " De los procedimientos en la comprobación de irregularidades ", y en el mismo se establece la forma en que se determinan y comprueban las irregularidades en que incurran los servidores públicos.

Ello es así, pues en algunos artículos del citado reglamento se prevé la formulación de los pliegos de observaciones y de los pliegos preventivos de responsabilidades.

Los pliegos de observaciones plasman diferentes tipos de irregularidades detectadas, y dependiendo de las características de cada una de ellas estos pueden ser de tres tipos:

- 1.- Pliegos de Observaciones por Falta de Justificación.
- 2.- Pliegos de Observaciones por Falta de Comprobación.
- 3.- Pliegos de Observaciones por Falta de Orden.

4.3.2.1 PLIEGOS DE OBSERVACIONES POR FALTA DE JUSTIFICACION

Estos pliegos se encuentran previstos por el artículo 99 del precitado reglamento, y son aquellos documentos en los que se consignan irregularidades en que incurran los servidores públicos en las operaciones que afecten los fondos o valores de la Federación, cuando se descubra que dichas operaciones se realizaron sin que existiera disposición que estableciera el derecho de la Federación para realizar un cobro o efectuar un gasto, o cuando las operaciones no reúnan los requisitos

necesarios: ante tales situaciones será el personal de inspección quien formule este tipo de pliegos.

Como anteriormente se vio, en estos pliegos de observaciones se van a establecer las discrepancias que detecte el personal de inspección en las operaciones que realicen los servidores públicos, pero en estos documentos las discrepancias, como se han denominado, deberán entenderse como la falta de fundamento legal en la realización de las mismas, sin embargo, llama la atención lo que prevé el artículo 99 del Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, fundamento de este tipo de pliegos, pues en el mismo se establece: "... o cuando dichas operaciones no reúnan los requisitos necesarios ", en este sentido cabe proponer la eliminación de esta aclaración en virtud de que en esta disposición ya se advierte que si no existe fundamentación no puede llevarse a cabo una operación que no esté contemplada, luego entonces, si no existe disposición legal respecto a las mismas las operaciones no van a reunir los requisitos necesarios.

Al respecto, cabría comentar que este artículo trató de dejar bien establecido que las operaciones que realicen los servidores públicos contemplados en la misma deben realizarse con fundamento en los lineamientos legales que las contemplan; y por ello, ya no es necesario hacer mención nuevamente de que dichas operaciones deben reunir "los requisitos necesarios".

4.3.2.2 PLIEGO DE OBSERVACIONES POR FALTA DE COMPROBACION

Este tipo de pliegos: "...son documentos en los que se consignan las irregularidades en que incurren los servidores

públicos que realizan operaciones que afecten los fondos y valores propiedad o al cuidado de la Federación, estando dichas operaciones debidamente justificadas, pero no amparadas con los documentos respectivos que demuestren que el cobro o el pago fueron efectuados, o bien que los documentos carezcan de algunos de los requisitos legales ¹”.

Este tipo de pliegos implica que ya existió un análisis más detallado en cuanto a las operaciones realizadas por los servidores públicos y que en el mismo no se encontraron los documentos que justifiquen los movimientos que se llevaron a cabo por lo tanto, resulta oportuna la aplicación de estos pliegos pues con ello se evita la sustracción de los fondos de las arcas del país, por un lado, y el cobro injustificado de cantidades que lesionarían a los ciudadanos, por el otro.

4.3.2.3 PLIEGOS DE OBSERVACIONES POR FALTA DE ORDEN

Estos pliegos serán formulados cuando el personal de inspección observe deficiencias o errores técnicos en la formulación y rendición de cuentas mensuales, o bien por prácticas que pudieran lesionar los intereses de la Federación y que hayan sido cometidos por los servidores públicos.

En este tipo de pliegos se establecen los errores, llamémosles así, de los servidores públicos al rendir sus cuentas o al realizar alguna de las operaciones que tienen a su cargo, pero aún cuando dichos errores puedan cometerse es de tomarse muy

1. Herrera Pérez, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Edit. CARSA. México. 1992. p. 139.

en cuenta, si los mismos se repiten con frecuencia, es decir, si existe mala fe o se trata de omisiones o actos que no afectan de manera grave los valores y fondos Federales por lo tanto, este tipo de pliegos podrían considerarse como antecedentes de las conductas de estos individuos.

4.3.3. PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES

Estos pliegos se encuentran previstos en el artículo 102 del reglamento en estudio y serán formulados cuando se descubran irregularidades por actos u omisiones que entrañen dolo, culpa o negligencia, así como por el incumplimiento de las obligaciones que se establecen en la ley respecto de las actuaciones de los servidores públicos que tienen a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos y valores que se traduzcan en daños o perjuicios para el Erario Federal. Los mismos serán formulados por el personal de inspección de acuerdo a lo que el mismo reglamento señala.

Puede observarse que en estos pliegos ya existen una serie de circunstancias y conductas que presumen la voluntad del individuo dirigida a violar las disposiciones legales en que se basa su actuación y con la cual se causa daño al Erario Federal.

Podría considerarse que los pliegos de observaciones son el resultado de las investigaciones realizadas y en los que se contienen las anomalías que en las mismas se encontraron, mientras que los pliegos preventivos de responsabilidades entrañan situaciones más de fondo respecto a la conducta de los servidores públicos y las consecuencias que producen.

4.3.3.1 REQUISITOS DE LOS PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES

Para la formulación de los pliegos preventivos de responsabilidades se observarán los siguientes requisitos, (artículo 103 del reglamento de la Ley en estudio):

- a) Oficina donde se originaron las responsabilidades.
- b) Periodo en que se produjeron.
- c) Nombre y categoría de los responsables.
- d) Cuenta que se afecta del catálogo de la Contaduría de la Federación, en su caso.
- e) Importe de las responsabilidades. y
- f) Fecha de la constitución de las responsabilidades.

Al respecto podría agregarse un inciso más en los siguientes términos: g) Métodos utilizados para la detección de las responsabilidades.

Este último inciso tiene o tendría la finalidad de establecer o aclarar las situaciones que influyeron en el servidor público para incurrir en dicha responsabilidad, para de esta forma ser más precisos en la aplicación de las sanciones que al mismo correspondan.

4.3.4 CALIDAD DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE FIGURAN EN LOS PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES

El Dr. Agustín Herrera realiza una clasificación de las responsabilidades en que incurren los servidores públicos que figuran en los pliegos preventivos, dependiendo del grado de

intervención que se les imputa sin embargo, es importante mencionar que las mismas tienen su fundamento legal en los artículos 105 y 106 del precitado reglamento y que ha saber son:

- 1.- Responsabilidad Directa.
- 2.- Responsabilidad Subsidiaria.
- 3.- Responsabilidad Solidaria.

4.3.4.1 RESPONSABILIDAD DIRECTA

" Esta responsabilidad es la que se determina a cargo de los servidores públicos que ejecutan los actos u omisiones que causen daño o perjuicio al Erario Federal.

Está determinado claramente que el servidor público responsable directo en un pliego preventivo de responsabilidades, como su nombre lo dice es aquel que directamente cometió la irregularidad ¹ ".

La clasificación que propone el Dr. Herrera es válida, toda vez que dependiendo del grado de intervención o de la falta de probidad, por parte del servidor público, en su actuación y con las cuales se cause daño al Erario Federal, así como la posible intervención de otras situaciones o personas, el nivel de la responsabilidad será diferente en cada caso por lo tanto, la responsabilidad directa de que se habla así se considera cuando el servidor público es el que de manera directa incurrió en esta responsabilidad sin que hubiera participación alguna de otros factores o individuos.

1. Op.cit. p 141.

4.3.4.2 RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA

" Esta calidad de responsabilidad es la que se determina a cargo de los servidores públicos que con su actuación o abstención en la revisión o autorización de documentos o actos, dé lugar a que se generen daños o perjuicios al Erario Federal.

Como se puede observar, esta responsabilidad está a cargo de los servidores públicos que con motivo de sus funciones tengan la obligación de revisar o autorizar documentos y que al no haberlo hecho, se provocó que el responsable directo incurriera en la irregularidad administrativa ¹ ".

En este tipo de responsabilidad se percibe la participación de una o varias personas (servidores públicos), que al no cumplir con las obligaciones que tienen asignadas para auxiliar a su superior jerárquico provocan que el mismo incurra en ésta, aún cuando por parte de éste no hubiese habido ningún acto irregular.

Si se habla de un auxilio al superior jerárquico es porque generalmente y debido a la carga de trabajo de los servidores públicos de más alto nivel es necesario que cuenten con individuos que les ayuden a revisar o a elaborar determinados documentos o actos y por tanto, si estos colaboradores no cumplen con las obligaciones que les han sido asignadas existe una repercusión inmediata hacia el responsable directo y por tanto resulta aplicable la determinación de la responsabilidad tanto

1. Idem.

para el superior, por ser a el al que le corresponde legalmente la emisión del acto, como para el servidor público que lo auxilia, dado que el segundo, con su mala actuación provocó el daño.

4.3.4.3 RESPONSABILIDAD SOLIDARIA

" Esta responsabilidad es la que se finca a cargo de los particulares, cuando participan conjuntamente con los servidores públicos en la comisión de actos u omisiones que lesionen los intereses del Erario Federal ".

Esta responsabilidad es de considerarse como un acierto en virtud de que en múltiples ocasiones los particulares son los que con sus actuaciones provocan que los servidores públicos incurran en errores en el desempeño de sus actividades, o bien estén de acuerdo con ellos en una actuación ilegal y como consecuencia se daña el Erario Federal.

Finalmente, cabe señalar que la determinación de este tipo de responsabilidades es de considerarse, pues tiene la finalidad de que se resarza al Erario Federal los bienes que le fueron sustraídos, ya sea por parte del servidor público que produjo el daño directamente, de aquellos que participaron con el o bien de aquel o aquellos particulares que igualmente intervinieron, pues de esta forma todos y cada uno de los responsables deberán de cumplir con las sanciones que les serán impuestas, no dejándose fuera a los particulares, por el hecho de que no son servidores

1. Idem.

publicos, pues en diversas ocasiones con las actuaciones de aquellos se propician dichas responsabilidades.

4.3.5 TRAMITACION DE LOS PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES ANTE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

Es sabido que la Secretaría de la Contraloría es la encargada y competente para conocer, investigar y determinar las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos y es por medio de la Dirección de Fondos y Valores, dependiente de la Dirección General de Auditoría Gubernamental de esta Secretaría, que se detectan las anomalías que causan daño a la Hacienda Pública Federal.

4.3.5.1 DIRECCION DE FONDOS Y VALORES

Esta Dirección es la que se encarga de detectar por medio de auditorías las anomalías consistentes en daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal y de determinar, según sea el caso, el pliego de observaciones por falta de justificación, por falta de orden o por falta de comprobación, y si estos no son debidamente solventados podrá fincar un pliego preventivo de responsabilidades.

Fincado el pliego preventivo de responsabilidades en el que se señalará el motivo que provocó el daño al Erario Federal, el monto del mismo y los servidores públicos con la calidad de responsabilidad que les corresponde, se procederá a la notificación y, en su caso, al embargo precautorio que corresponda, si no fue solventado el mismo en el momento que fue requerido; posteriormente el mismo será remitido a la Tesorería

de la Federación o a las Administraciones Tributarias Locales de para su contabilización, con lo cual se inician las gestiones de cobro a través del procedimiento económico coactivo.

Una vez que estos pliegos han sido enviados a la Tesorería o Administraciones Tributarias antes señaladas, posteriormente se envían a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la propia Secretaría de la Contraloría con el objeto de proceder a su calificación.

La calificación será en el sentido de cancelarlo, modificarlo o confirmarlo, y para ello la Dirección de Fondos y Valores acompañará al pliego preventivo de responsabilidades todos los documentos que sirvieron de antecedentes para su fincamiento y en su caso, aquel que acredite que se garantizó el interés fiscal.

4.3.6 RECURSO DE INCONFORMIDAD

La interposición del recurso de inconformidad se encuentra previsto en el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, específicamente en el artículo 169, mismo que fue establecido a favor de los señalados como responsables en el pliego preventivo, y el cual procede precisamente contra su fincamiento; así pues, se puede interponer ante la Dirección de Auditoría de Fondos y Valores (autoridad que lo finca), o ante la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial (autoridad calificadora).

En este recurso los responsables podrán manifestar todo lo

que a su derecho convenga. con el fin de desvirtuar la responsabilidad que se les imputa. debiendo presentar todas las pruebas que estime convenientes para fundar su dicho.

4.3.7 PLIEGO DE RESPONSABILIDADES

Una vez que se ha llevado a cabo todo el procedimiento anterior y se ha encontrado que los servidores públicos son responsables del daño o perjuicio que se les imputa en detrimento del Erario Federal, la autoridad competente procede a emitir una resolución y en la misma se precisará el monto indicado que deberá ser cubierto para resarcir a la Hacienda Pública Federal lo que le fue sustraído.

" En este documento la autoridad competente emite una resolución definitiva y contra la misma procede el recurso de revocación.

El pliego de responsabilidades, de acuerdo a la ley que se comenta tiene concordancia con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público ".¹

4.3.8 RECURSO DE REVOCACION

Este recurso se encuentra previsto por el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y procede contra las resoluciones administrativas por las que se imponen las sanciones correspondientes a los servidores públicos responsables siendo estas impugnables ante la Dirección General Jurídica de la Secretaría de la Contraloría, pues así lo

1. Op. cit. o. 158.

establece la fracción VI del artículo 14 de su reglamento interior.

Sin embargo, cabe mencionar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no señala textualmente que el recurso de revocación procede en contra de los pliegos de responsabilidades emitidos, ni tampoco especifica el nombre de ninguna otra resolución definitiva emitida por algún órgano de la Secretaría de la Contraloría, pues únicamente se concreta a decir que procede dicho recurso en contra de las resoluciones que dicte el superior jerárquico en las que se impongan sanciones administrativas.

Ahora bien, atendiendo a la redacción del artículo 71 de la ley en comento queda claro que el recurso de revocación procede contra las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, pero aún así la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores o su reglamento deberían contemplar el mismo para efectos de no dejar lugar a dudas en cuanto a su interposición, o bien establecer su remisión a la Ley de Responsabilidades antes citada.

Ahora bien, la interposición de este recurso es dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación.

De la misma forma, el artículo 72 de la precitada Ley de Responsabilidades señala que la interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto reclamado, siempre que lo solicite el promovente.

Cabe señalar que como el presente recurso se analizará

posteriormente, el mismo no será tema de estudio en este momento.

Es oportuno mencionar brevemente la explicación que ofrece el Dr. Agustín Herrera respecto a la procedencia de este recurso de revocación ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Manifiesta que la facultad de esta Secretaría para conocer la tramitación del precitado recurso a través de la Dirección General Jurídica se debe a que: "... cuando las leyes que crearon a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación le transmitieron muchas unidades de varias dependencias... también le fueron transmitidas legalmente sus facultades y así como se le otorgaron las facultades que tenía la Secretaría de Programación y Presupuesto con motivo de la calificación de los pliegos preventivos, que por su puesto es la emisión de la resolución definitiva consistente en el pliego de responsabilidades, también por lógica jurídica se transmitió la posibilidad de que el responsable pudiera impugnar dichas resoluciones mediante el recurso de revocación".¹

Sin embargo, aún cuando esta facultad haya sido heredada a la Secretaría de la Contraloría, no es sino a través del estudio de su creación y de la transmisión de dependencias, que realizó la Secretaría de Programación y Presupuesto, que se llega a esa conclusión.

Finalmente, debe mencionarse la adición que sufrió el artículo 3 de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y

1. Op.cit. p. 162.

Valores de la Federacion, con fecha 30 de diciembre de 1980 en el Diario Oficial de la Federacion, respecto de las fracciones XI y XII, siendo importante para nuestro tema la primera de ellas en virtud de que ya aparece como uno de los objetivos del servicio de vigilancia de fondos y valores de la federacion, el formular pliegos de observaciones y pliegos preventivos de responsabilidades, facultad que solo se contemplaba en el reglamento de esta ley.

CAPITULO V

5 ANALISIS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

5.1 FASES DEL PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR LA EXISTENCIA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

5.1.1 LA DENUNCIA O QUEJA

El procedimiento para determinar la existencia de responsabilidad administrativa en contra de los servidores públicos, comienza con la denuncia que realice cualquier interesado ante las unidades que para este fin fueron establecidas por las dependencias y entidades de la administración pública.

De la misma manera, y según lo previsto en el artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: " 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 ".¹

Esta contraloría será la que determine si existe o no responsabilidad administrativa, y aplicará en su caso las sanciones disciplinarias correspondientes, por acuerdo del

1. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa, 1991. p.767.

superior jerárquico.

Tretándose de las entidades, la denuncia o queja será recibida por el coordinador de sector correspondiente.

Tanto la contraloría interna como el coordinador de sector realizarán la investigación correspondiente, y si el asunto es de su competencia impondrán las sanciones que correspondan.

Cabe hacer mención que "... tanto la denuncia como la queja presentada por cualquier ciudadano, deberá ir firmada por el mismo y en lo posible acompañada de las pruebas relacionadas, con lo cual se iniciará una investigación previa al procedimiento administrativo de responsabilidades".¹

Tal señalización es correcta, toda vez que de no exigirse tales requisitos, cualquier persona, sea por mala fe o por ignorancia, podría denunciar de forma anónima a los servidores públicos o bien que por el simple hecho de su presentación debiera sancionarse al mismo sin prueba alguna que fundamentara la acusación.

Ahora bien, por lo que respecta a la competencia de la contraloría interna y a la coordinadora de sector, para aplicar sanciones disciplinarias, existe una excepción respecto a las de carácter económico, y esta se refiere a que si el monto de la misma es superior a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, dicha aplicación corresponde a la Secretaría de la Contraloría.

1. Herrera Pérez, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Edit. CARBA, México 1992. p. 169.

5.1.2 LA INVESTIGACION

Si bien la denuncia es recibida por una dependencia o entidad pero reviste la característica de responsabilidad mayor, el conocimiento de la misma corresponderá a la Secretaría de la Contraloría, debiendo la contraloría interna o la coordinadora de sector, según sea el caso, informar al superior jerárquico de la remisión del asunto a dicha Secretaría.

Respecto al término de " responsabilidad mayor o grave ". cabe mencionar que no existe una definición de ella o un catálogo de aquellas que deban considerarse como tales, por lo que es sugerible la inclusión de tales conceptos, toda vez que queda a criterio de las autoridades disciplinarias la calificación de las mismas.

El catálogo que se propone podría ir encabezado por aquellas responsabilidades que generen una sanción económica de 200 veces el salario mínimo elevado al mes, así como aquellas que tuvieran una repercusión en otros ámbitos de la misma administración pública federal.

Si por el contrario, la investigación la realiza la citada Secretaría, pero el asunto resulta de la competencia de la contraloría interna o de la coordinadora de sector, ésta informará a la que corresponda para que proceda a la investigación y a la aplicación de la sanción disciplinaria sin embargo, si la responsabilidad es mayor y por ello su conocimiento sólo compete a la multicitada Secretaría de la Contraloría, esta se avocará directamente al asunto e informará

del mismo al titular de la dependencia y a la contraloría interna que corresponda, para que participe en el procedimiento de determinación de responsabilidades; todo ello de conformidad con lo previsto en el artículo 62 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es importante mencionar que la facultad de la Secretaría de la Contraloría para conocer e investigar los actos u omisiones y conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como la aplicación de las sanciones que correspondan, se encuentra previsto por las fracciones XVII y XVIII del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En esta tesitura, cabe señalar que tanto la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, como la Dirección General de Auditoría, ambas dependientes de la Secretaría de la Contraloría, gozan de facultades de vigilancia e investigación.

De la misma manera, cada una de las dependencias públicas contemplan la existencia de contralorías internas cuya finalidad es la fiscalización de las mismas.

Visto lo anterior, y como lo asegura el Dr. Delgadillo Gutiérrez : " ... los diferentes órganos de control a nivel interno o a nivel general, según el caso, llevan a cabo la fase de investigación, de acuerdo con las normas y lineamientos que como globalizadora del control emite la Secretaría de la

Contraloría General de la Federación ".¹

Así mismo, cabe señalar que en cualquier fase de la investigación puede determinarse la suspensión temporal del o los presuntos responsables por así convenir a la continuación o conducción de la misma, sin que dicha suspensión prejuzge de manera alguna sobre la responsabilidad que se impute. La única limitante que existe para decretar la suspensión del servidor público, presunto responsable, es cuando éste ha sido nombrado por el Presidente de la República, debiendo él mismo autorizarla y en el caso de que el nombramiento haya sido ratificado por la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, quien ratificó será quien otorge la autorización.

Finalmente, y no obstante lo anterior, puede darse el caso de que se archive la queja o denuncia una vez realizada la investigación señalada, por no aparecer elementos suficientes para determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

5.1.3 LA INSTRUCCION DEL PROCEDIMIENTO

Una vez que se han concluido las investigaciones a fin de integrar el expediente respectivo se da inicio a la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario, en los términos que prevé el artículo 64 de la ley en estudio.

Este procedimiento administrativo se lleva a cabo en la Dirección de Responsabilidades, la cual es una dirección de área

1. Delgadillo Gutiérrez, Luis H. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. INAP 1989. México. p. 170.

de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

El principio de este procedimiento será mediante un Auto de Inicio que contendrá los siguientes elementos, de acuerdo a lo señalado por el Dr. Agustín Herrera en su libro " Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ":

- " - Fecha y lugar en que se emite;
- Nombre o nombres de los servidores públicos presuntos responsables;
- Irregularidades administrativas por las cuales se dará inicio al procedimiento administrativo de responsabilidades;
- La orden para citar al o los presuntos responsables;
- La orden para practicar las diligencias necesarias tendientes a la aclaración de la responsabilidad imputada;
- La orden para que se registre en el libro de gobierno y se le dé el número de procedimiento administrativo que le corresponda;
- La firma del Director de Responsabilidades ¹.

Los elementos señalados anteriormente y que forman parte del Auto de Inicio son oportunos debido a que debe de existir un expediente en el que se consagren todas y cada una de las actuaciones realizadas tanto por quien emite dicho auto, como de

1. Herrera Pérez, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Edit. CARSA. México 1992. pp. 170-171.

las personas que intervienen en el , debiendo además fundarse y motivarse cada una de ellas, con la finalidad de que el procedimiento se realice conforme a derecho, respetando todas y cada una de las garantías que corresponden a todo proceso.

La ventaja de esta ley respecto de las otras que regulan la responsabilidad de los servidores públicos es que otorga de manera más clara y precisa la garantía de audiencia para los presuntos responsables; por ello es menester que en las leyes estudiadas con anterioridad se incerte la instrucción de la remisión a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por todo cuanto se refiera a la responsabilidad administrativa, dado que se presentan diversas lagunas en sus contenidos.

Así, el artículo en comento señala en su fracción primera que se citará al presunto responsable, llámese servidor público, a una audiencia, en la que se le hará saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, el lugar, el día y la hora en la que se llevará a cabo la mencionada audiencia, el derecho que tiene de ofrecer pruebas y el poder alegar en la misma lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor.

A la mencionada audiencia también asistirá el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Es importante mencionar que la audiencia deberá llevarse a cabo en un plazo no menor de 5 ni mayor de 15 días hábiles, contados entre la fecha de notificación y el día de la audiencia.

La audiencia mencionada " ... se deberá de llevar a cabo en los días y horas señalados, con la intervención de los interesados y con las formalidades que todo procedimiento exige.

en los terminos del Código Federal de Procedimientos Civiles. aplicado supletoriamente. y si de su desarrollo se determina la necesidad de nuevas diligencias por falta de elementos para resolver. o por la aparición de una presunta responsabilidad adicional. deberá citarse nuevamente al servidor público en los términos antes mencionados".

Tal situación es razonable en virtud de que si en el desarrollo del procedimiento aparecen nuevas responsabilidades. es menester considerarlas dentro del mismo, a fin de integrar lo más completamente posible la presunta responsabilidad y el expediente respectivo. en razón de lo cual podrá emitirse una decisión lo más apegada a derecho. con su correspondiente sanción.

Respecto a la aplicación supletoria de otros ordenamientos en los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. cabe mencionar la observación que al respecto expresa el Lic. José Luis Soberanes Fernández. en la obra titulada . " Las Responsabilidades de los Servidores Públicos ": " La Ley Federal de Responsabilidades es omisa respecto a la legislación supletoria aplicable en materia de responsabilidades administrativas. lo cual si es importante ya que dicha ley es muy parca en materia procedimental: pensamos se debe aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos

1. Delgadillo Gutiérrez. Luis H. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. INAP. 1992. o 172.

Civiles ".¹

Retomando lo anterior el Dr. Delgadillo Gutierrez, recomienda que para el mejor desarrollo del procedimiento: "... la autoridad instructora podrá decretar la suspensión temporal en el empleo, cargo o comisión del servidor público, si este aún continúa en funciones".²

Dicha apreciación es de considerarse ya que podría ocurrir que si el servidor público continúa desempeñando sus funciones, habría la posibilidad de que al estar en contacto con determinados documentos o personas realizara actos que desvirtuaran o atenuaran la o las responsabilidades que se le imputan.

Cabe destacar que en el primer párrafo de la fracción IV del artículo 64 de la ley en cita señala: "...La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad".³

Tal y como se analizó anteriormente, dicha suspensión queda a criterio de la autoridad administrativa sin embargo, la ordenanza que señala la fracción citada anteriormente es acertada pues tal separación del puesto sólo es para efectos de facilitar las

1. Soberanes Fernández, José Luis y otros. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Manuel Porrúa, México, 1984. Po. 139 - 140.

2. Delgadillo Gutiérrez, Luis H. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. INAP, 1992. o 173.

3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos. Edit. Porrúa, México, D.F. 1992. o 769.

investigaciones, sin que tal situación presuma la responsabilidad del servidor público, dado que aún faltaría analizar todas las constancias que obren en el expediente por lo que no asentar dicha salvedad iría en perjuicio del presunto responsable ya que entonces el figurarla como consecuencia de la responsabilidad que se le imputa.

Una vez que se ha decretado la suspensión temporal en contra de un servidor público, ésta tiene como efecto el suspender el nombramiento del mismo, al igual que la ocupación del puesto, cargo o empleo; tal suspensión correrá desde el momento en que le sea notificada al interesado. Cabe poner especial atención al segundo párrafo de la fracción en estudio dado que la misma prevé que la suspensión temporal que se comenta surtirá sus efectos a partir de que se notifique o bien, cuando el interesado se entere de dicha resolución por cualquier medio.

Al respecto, cabe hacer notar la falta de cuidado que existe respecto de un concepto tan delicado como lo es la notificación en todo proceso, pues no se puede dejar tan a la ligera esta situación que puede echar abajo el procedimiento, en virtud de que tal circunstancia se consagra como una garantía constitucional, ya que se deben de cumplir las formalidades esenciales del procedimiento (Artículo 14 constitucional).

Es por ello que debería establecerse que la multitudada suspensión temporal surtirá sus efectos en el momento que sea legalmente notificada.

De igual forma, dicha suspensión podrá cesar cuando así lo resuelva la Secretaría en comento, independientemente de la

iniciación, continuación o conclusión del procedimiento en análisis.

La observación que hace el Dr. Agustín Herrera respecto a que la ley no señala que tal cesación deba de notificarse es de considerarse, pues tal situación debería introducirse en dicho ordenamiento.

El párrafo tercero de la fracción en comento, señala " Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos ¹".

Este criterio manifiesta una voluntad de justicia, dado que si los servidores públicos suspendidos de manera temporal resultan no tener ninguna responsabilidad en las infracciones que se les imputaron, debe serle restituido su empleo, cargo o comisión, así como el monto de los salarios que debieron haber percibido en tal lapso.

5.1.4 DEBICION

Una vez que se han desahogado las pruebas, si las hubo, la Secretaría de la Contraloría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de la responsabilidad, o bien imponiendo la sanción correspondiente al infractor además, la resolución será notificada al interesado dentro de las 72

1. Idem.

horas siguientes, al igual que a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Es por ello que como a todo procedimiento corresponde, deberá tomarse una determinación para resolver la situación que en el mismo se plantea, de acuerdo a los resultados que arrojen las constancias y medios de prueba que en el mismo se hicieron valer.

Respecto a los términos que se establecen en el procedimiento en estudio, el Dr. Agustín Herrera opina: " Los términos señalados se establecieron con la finalidad positiva de que se resolvieran rápidamente los procedimientos administrativos de responsabilidades, lo cual en la práctica no ha sido posible en virtud de la complejidad de los expedientes y de la materia administrativa, como es jurídicamente conocida ¹".

Cabe mencionar que los términos que contemplaba el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fueron ampliados por virtud del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la mencionada ley, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de Julio de 1992 sin embargo, los mismos resultan aún insuficientes.

Es bueno el propósito del legislador al prever términos cortos en el procedimiento analizado anteriormente sin embargo, debido al volumen de los asuntos que en la práctica se manejan, aquellos resultan utópicos, dado que en la mayoría de los casos

1.Herrera Pérez, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Edit. CARBA, México, D.F., 1992 p. 175.

tal cumplimiento es imposible por lo que es preciso proponer una nueva ampliación en los términos para adecuarlos a la realidad procesal.

El Dr. Delgadillo Gutiérrez propone que esos términos se amplíen de manera razonable de tal forma que los días cambien por meses, esto es, que la resolución se dicte dentro de los tres meses siguientes a la fecha del cierre de la instrucción y que la notificación fuera en el mes siguiente a su emisión.

Tal proposición es razonable en virtud de que la autoridad dispondría de más tiempo para poder analizar con calma y con precisión cada una de las constancias que obran en el expediente para de esta manera poder emitir una resolución lo más acorde a la realidad del caso.

Por otra parte, cabe señalar que el artículo 76 de la multicitada Ley de Responsabilidades prevé la posibilidad de que el servidor público, presunto responsable, confiese su responsabilidad, en cuyo caso se procederá a dictar resolución y se le impondrá dos tercios de la sanción aplicable cuando la sanción sea económica sin embargo, la indemnización deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, debiendo además restituir cualquier bien o producto percibido con motivo de la infracción. Por lo que respecta a la suspensión, separación o inhabilitación, su aplicación queda a juicio de quien resuelve.

Es importante mencionar que el artículo 63 de la ley en cita prevé la posibilidad de dejar de sancionar a los infractores, por una sola vez, cuando así lo estime la autoridad sin embargo, tal posibilidad sólo podrá aplicarse cuando los hechos:

- No impliquen infracciones graves;
- No constituyan delitos;
- Los antecedentes y las circunstancias del infractor lo ameriten; y
- El daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

5.2 SANCIONES

La resolución emitida puede ser en dos sentidos: absoluta o condenatoria.

Cuando la resolución resulta absoluta se observará lo estudiado en párrafos anteriores sin embargo, si la resolución fuera condenatoria podrán imponerse las sanciones que contempla el artículo 53 de la ley de la materia, las cuales consisten en:

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

APERCIBIMIENTO AMONESTACION Y SUSPENSION

Las fracciones I, II y III del artículo 53 de la ley en estudio contemplan este tipo de sanciones disciplinarias por faltas administrativas.

Tanto el apercibimiento como la amonestación son consideradas como sanciones correctivas en materia disciplinaria

dentro del campo de la responsabilidad administrativa y cuya finalidad es el prevenir que los servidores publicos se abstengan de realizar conductas contrarias al desarrollo de sus actividades. Cabe mencionar que estas dos figuras se han utilizado como sinónimo aún cuando su esencia y contenido son diferentes.

Respecto al particular, es oportuno hacer notar que la multicitada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no define de manera alguna el concepto de cada una de estas figuras.

Sin embargo, cabe señalar las definiciones que presenta el Lic. Rafael De Pina en su Diccionario de Derecho:

Apercibimiento.- " Conminación que el juez hace a una persona cuando se cree, con fundamento, que está en disposición de cometer un delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer el que se propone u otro semejante, será considerado como reincidente (art. 43 del Código Penal para el Distrito Federal).// Corrección disciplinaria consistente en la amonestación que la autoridad competente dirige a un funcionario intimándole a evitar la repetición de una falta.// Prevención o aviso ".

Respecto de la definición transcrita anteriormente se puede apreciar que el autor utiliza el término de amonestación para explicar la figura anterior, aun cuando de lo que se trata es precisamente de dejar bien claro el concepto que se analiza, sin

1. De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa. México. D.F., 1988. p.90.

embargo y atendiendo a las definiciones que sobre estas dos figuras se analizarán se llega a la diferencia que existe entre ellas, la cual se manifestara al final del estudio en cuestión.

AMONESTACION

La amonestación es: " Advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, exitiéndolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincide, pudiendo ser pública o privada (art.42 del Código Penal para el Distrito Federal) ".¹

Ahora bien, de lo visto anteriormente se desprende que el propósito de la amonestación es concientizar al infractor, servidor público en este caso, de la conducta ilícita realizada; de igual forma, en la figura del apercibimiento también se le advierte al individuo responsable que en caso de realizar nuevamente dicha infracción se le considerará como reincidente sin embargo, la diferencia esencial entre estas dos figuras la prevé la amonestación, pues en la misma se establece que si el individuo reincide se le aplicará una sanción mayor, situación que no contempla el apercibimiento.

La fracción I del artículo 56 de la Ley de Responsabilidades en estudio prevé que la aplicación de estas dos sanciones, así como la de la suspensión misma que se verá a continuación, serán por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses y se aplicarán por el superior jerárquico.

Por lo que hace a la figura de la suspensión, la misma se

1. Op. cit. p. 78.

encuentra contemplada en la Ley en estudio en dos aspectos. la suspensión como sanción por la comisión de infracciones disciplinarias y la suspensión temporal, como medida dentro del procedimiento, y que tiene la finalidad de facilitar el desarrollo del mismo, por lo que sus aplicaciones son diferentes.

Ahora bien, por lo que hace a la suspensión temporal, es una medida que se aplica dentro del procedimiento sancionatorio cuando a criterio de la autoridad es conveniente su aplicación para conducir o continuar con las investigaciones respectivas, pero si los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultan responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las cantidades que dejaron de percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos; lo anterior de conformidad por lo previsto en la fracción cuarta del artículo 64 de la multicitada ley.

Por lo que hace a la suspensión como sanción, su aplicación se encuentra establecida en la fracción tercera del artículo 53 de la mencionada ley.

Ahora bien, la suspensión como sanción presupone el ejercicio de un cargo o empleo, el cual se pierde como consecuencia del incumplimiento de alguna conducta que preve la ley en estudio.

Por lo tanto, la aplicación de una sanción de esta naturaleza resulta acertada toda vez que si un servidor público actúa contrariamente a los aspectos disciplinarios contenidos en la presente ley, resultaría muy riesgoso mantener a este tipo de individuos en sus empleos, cargos o comisiones cuando sus conductas pueden llegar a repercutir en contra de los intereses

publicos.

DESTITUCION

La destitución de acuerdo con el Lic. Rafael de Pina debe entenderse como : " Separación de cargo o empleo impuesta como sanción al titular del mismo, por autoridad competente con fundamento legal y mediante el procedimiento preestablecido ".

La definición anterior resulta válida toda vez que la aplicación de esta sanción, al igual que las anteriores, debe de estar fundada y motivada además de ser consecuencia de un procedimiento cuya regulación se encuentra legalmente establecida, ello de conformidad con el artículo 14, 16 y 21 constitucional.

Sin embargo, resulta oportuno añadir que esta sanción al igual que las anteriores, con excepción del apercibimiento y la amonestación, se encuentra prevista por el artículo 113 de nuestra Constitución Federal.

De igual forma, el Lic. José Barragán se expresa respecto a esta figura como: " La separación de una persona del cargo que desempeñaba ".

Una vez vertidas las definiciones anteriores se puede concluir que la destitución es una sanción que impone la

1. De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa. México, D.F., 1988. p.236.

2. Barragán, José. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Edit. Porrúa. México. D.F., 1985. p. 137.

autoridad administrativa como resultado de un procedimiento legalmente establecido y el cual fue incitado por la conducta ilícita de un servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por otra parte, cabe mencionar que este tipo de sanción da lugar a diferentes puntos de vista dado que se ha considerado que su imposición por parte de la autoridad administrativa ocasiona lesiones a los derechos laborales de estos individuos responsables en virtud de que la única autoridad competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es precisamente la laboral.

Dicha confusión se ha originado por la redacción de las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley de Responsabilidades en cuestión, pues las mismas dan lugar a considerar que la autoridad administrativa encargada del control disciplinario no puede imponer este tipo de sanción en ejercicio de su facultad sancionadora.

Doctrinariamente se ha considerado que la autoridad administrativa no puede destituir a los servidores públicos responsables sin la intervención de los tribunales laborales, toda vez que el artículo 123 constitucional en sus dos apartados protege los derechos de los trabajadores conjuntamente con sus leyes reglamentarias como lo son: la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sin embargo, no se toma en cuenta que la responsabilidad administrativamente también se encuentra contemplada en los artículos 109 y 113 de nuestra Carta Magna y que su ley

reglamentaria es precisamente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos luego entonces, todas las leyes reglamentarias antes mencionadas tienen el mismo nivel y origen.

Sin embargo, existen otros tratadistas que manifiestan que lo que sucede es que se genera una confusión entre la figura de la destitución, contemplada en la Ley de Responsabilidades en estudio, y la del despido, prevista en la Ley Federal del Trabajo, y que por ello tanto la Secretaría de la Contraloría y las contralorías internas de las distintas dependencias no se encuentran facultadas para su aplicación y que por el contrario si invade la competencia de las autoridades laborales.

" A diferencia de las relaciones laborales, las creadas por el ejercicio de esta potestad carecen de un contenido prestacional, actualizando en cambio las normas jurídicas en que se sustenta la supremacía especial del Estado sobre sus servidores ".

Luego entonces, la finalidad del orden jurídico (Ley de Responsabilidades), establecido en favor de la Administración Pública es el regular la condición del individuo como servidor público que presta sus servicios al Estado vinculado a él en los términos del artículo 108 constitucional en relación con las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades antes mencionada; sin embargo, el despido es una figura contemplada en una relación contractual, relación que

1. Ortiz Reyes, Gabriel. El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal. Edit. Fondo de Cultura Económica. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México. D.F., 1988. p. 110.

como ya se analizó en el capítulo respectivo no se da en la función pública y la cual opera únicamente respecto de los deberes y obligaciones que derivan del contrato pactado entre el patrón y el trabajador.

De igual forma, es oportuno mencionar que el cese de un trabajador se encuentra regulado por el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En relación a lo analizado anteriormente cabe citar el criterio establecido por el Lic. Gabriel Ortiz Reyes, mismo que señala: " ... el sistema legal de causales de rescisión de la relación laboral tiene por finalidad únicamente la conclusión de la relación laboral correspondiente, por haberse vuelto imposible su continuación por causas imputables al trabajador o al patrón, en tanto que la finalidad de la disciplina es la integridad del ejercicio de la función pública en su dirección a los valores que la presiden; es decir, que las causas finales que determinan el contenido de uno u otro sistema pueden distinguirse entre sí esencialmente desde un punto de vista teleológico independientemente de otras divergencias ¹".

Del criterio expuesto anteriormente se puede observar que el Lic. Ortiz Reyes, trata de establecer una distinción de las figuras en estudio, partiendo de la base de que se trata de dos sistemas diferentes dada la finalidad de cada una, esto es, el despido como una posible consecuencia entre la relación trabajador y patrón, y la destitución como medida necesaria para poder mantener los valores de eficacia, honradez, lealtad,

1. Op. Cit. p.11.

legalidad e imparcialidad que contempla el artículo 113 constitucional y 47 de la multicitada Ley Federal de Responsabilidades.

Luego entonces, debe considerarse que la aplicación de las sanciones previstas por el artículo 53 de la Ley de Responsabilidades, como consecuencia de una resolución emitida, debe percibirse como un acto administrativo, que podrá impugnarse a través del recurso administrativo que proceda o mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. La interposición de los mismos se estudiará posteriormente, por lo que en este momento no se profundiza en su análisis.

Con el objeto de aclarar lo más posible esta situación de confusión entre ambas figuras se citan las palabras del Lic. Ortiz Reyes: "... la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en cuanto autoridad titular activa de las relaciones disciplinarias que la Constitución otorga al Poder Ejecutivo Federal, no es parte en las relaciones obreropatrones establecidas entre los sujetos de la Administración Pública Paraestatal regidas por el artículo 123 'A' Constitucional.

Por lo tanto, si su actuación se encuentra obligatoriamente sujeta a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás ordenamientos respectivos, carece de la libertad de aplicar o no las sanciones que correspondan a la conducta infractora de los servidores públicos *.

Opuestamente, los tribunales del trabajo carecen de competencia material y procedimental para instruir y/o resolver cuestiones disciplinarias administrativas respecto de servidores

públicos diversos de los propios.

Finalmente, en consecuencia, es inadmisibles la identificación jurídica entre el despido (como acto facultativo de un patrón ordinario) y destitución (como acto unilateral y de imperio emitido por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación)".

Una vez analizado todo lo anterior y dado que la confusión que legalmente se presenta respecto a la materia que debe aplicarse proviene de la palabra "demandar", en virtud de que se encuentra contenida en las fracciones II y IV del artículo 56 de la precitada Ley de Responsabilidades, resulta oportuno cambiarla por la de "ejecutar" o "aplicar" a fin de evitar el conflicto que se genera respecto a la ley que resulta aplicable.

Finalmente, resulta oportuno establecer que tanto el sistema laboral como el disciplinario coexisten, sin embargo el disciplinario atiende únicamente a la violación de los valores previstos en el artículo 113 y 47 de la Constitución y Ley Federal de Responsabilidades respectivamente, mismos que deben observar los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, mientras que el aspecto laboral sólo considera la relación existente entre el patrón y sus trabajadores; por lo tanto el contenido de cada uno si es diferente.

1. Op. cit. p 119.

SANCION ECONOMICA

Esta sancion al igual que las anteriores es el castigo que se le impone al o a los servidores públicos que han incurrido en una falta administrativa de las previstas en el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades ya mencionada.

Al igual que las sanciones anteriores, la económica tiene su fundamento constitucional en el artículo 113, así como en los artículos 53 fracción V y 54 fracción VII de su ley reglamentaria.

Cabe mencionar que para la imposición de esta sanción se toman muy en cuenta los beneficios que obtuvo el servidor público, así como los daños y perjuicios que causó por el incumplimiento de las obligaciones que establece la ley de la materia.

El artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé el procedimiento para la aplicación de esta sanción, misma que ascenderá a dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Así pues, es la propia ley la que establece que las sanciones económicas a que nos referimos se pagarán una vez que hayan sido determinadas en cantidad líquida, en su equivalente en salarios mínimos vigentes al día de su pago.

La determinación de que la sanción económica se pague en su equivalente en salarios mínimos debe considerarse muy acertada dado que en la mayoría de los casos y debido a las instancias

jurídicas, así como a la no localización de los responsables. el cobro generalmente se realiza varios años después y cierto es que para entonces el monto de tal sanción va no resarza al Erario Federal los daños y perjuicios causados, toda vez que la variable situación de la moneda y las situaciones económicas del país son factores que no permiten una estabilidad en el poder adquisitivo y por ello la determinación de convertir a salarios mínimos la sanción económica es oportuna, pues así se asegura que el monto de la misma sí cubrirá los daños y perjuicios que se le causaron.

Finalmente, cabe señalar que la fracción VI del artículo 56 de la ley en estudio establece: " Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando el monto del lucro obtenido o del daño o perjuicio causado, no exceda de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a dicho monto ".¹

INHABILITACION TEMPORAL

" Sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente de ciertos cargos y funciones ".²

Aún cuando la definición anterior hace alusión al término "delitos", su esencia se refiere a la privación del empleo de algún individuo, que en el caso de la materia administrativa lo sería el servidor público, como un castigo por la infracción a

1. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa. México, D.F., 1992. p. 767.

2. De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa. México, D.F. 1988. p. 303

las obligaciones previstas por el artículo 47. de la ya tantas veces citada Ley de Responsabilidades.

Sin embargo, resulta oportuno mencionar la definición que ofrece el Lic. Eduardo Pallares, respecto a la figura en comento y en relación con la materia disciplinaria: " La persona que no puede desempeñar un cargo o una función pública o la que es incapaz de hacer o recibir alguna cosa "¹.

Así pues, se puede concluir que la inhabilitación es el impedimento para el desempeño del empleo, cargo o comisión de forma temporal, aplicado a los servidores públicos que resulten responsables.

Respecto a los períodos por los que se puede destituir a una persona de su empleo, los mismos se encuentran establecidos en el artículo 53 fracción VI de la Ley de Responsabilidades: " Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que impliquen lucro o causen daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos "².

Finalmente, es oportuno mencionar que esta sanción, al igual que las anteriores constituyen un acto administrativo dado que su

1. Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Edit. Porrúa. México, D.F., 1975, p. 416.

2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa. México, D.F., 1992. p. 765.

imposición corresponde precisamente, a la autoridad administrativa que en este caso es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o bien las contralorías internas de las dependencias.

5.3 MEDIOS DE DEFENSA

Sobre las resoluciones que se dicten en materia administrativa y en virtud de las cuales se aplique una sanción que lesione los intereses del servidor público responsable, éste tiene a su alcance dos procedimientos para su defensa. uno de ellos es el recurso administrativo de revocación, y el otro es el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El artículo 73 de la citada Ley de Responsabilidades, establece la posibilidad de interponer el recurso de revocación o impugnar directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas que afecten al individuo responsable.

Así pues: " Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida "¹.

Luego entonces, la tramitación de tal recurso es la

1. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos Artículo 71. Edit. Porrúa. México, D.F., 1992. p.771.

siguiente: Primeramente el servidor público inconforme presentará un escrito en el que expresará los agravios que le causa la resolución emitida, debiendo acompañar copia de esta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere oportunas.

Posteriormente, la autoridad acordará sobre la admisión del recurso y sus pruebas.

El desahogo de las pruebas admitidas se realiza en un plazo de cinco días, pudiéndose ampliar a petición de las partes cinco días más por una sola vez.

Finalmente, desahogadas las pruebas, si las hubo, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, la cual será notificada al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Como puede observarse, este procedimiento es bastante ágil dado que su tramitación se lleva sólo treinta días hábiles.

Cabe hacer la observación que con las reformas de esta Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 21 de julio de 1992, se amplió el plazo para emitir la resolución, ya que anteriormente era de sólo tres días, por lo cual era prácticamente imposible que se resolvieran los asuntos en un lapso tan pequeño dada la cantidad de expedientes y la complejidad de cada uno.

Por lo que respecta al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, éste se encuentra previsto en el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades antes citada, y el mismo puede interponerse por los servidores públicos sancionados, en contra de las resoluciones administrativas por

las que se les impongan las sanciones que señala el capítulo II de la precitada ley.

Las resoluciones anulatorias firmes, dictadas por ese Tribunal, tienen el efecto de que la dependencia o entidad en que prestó o presta sus servicios el servidor público, lo restituya en el goce de sus derechos de que hubiése sido privado por la ejecución de las sanciones anulatorias, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes.

Una vez que el servidor público interesado ootó por interponer el recurso de revocación, deberá esperar a que la autoridad resuelva el mismo para posteriormente promover ante el Tribunal Fiscal de la Federación el juicio de nulidad en caso de que el fallo arrojado por el citado recurso fuese contrario a los intereses del servidor público sancionado, ya que de interponer el juicio de nulidad sin que se haya resuelto el recurso, se decretaría la improcedencia del mismo de conformidad con la fracción V del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación.

Una vez mencionados los medios de defensa con los que cuenta el servidor público, cabe reconocer que ambas vías constituyen una ventaja, ya que tiene la opción de seleccionar aquel que considere más adecuado.

CONCLUSIONES

1.- El servidor público es aquella persona física perteneciente a la clase gobernante que se encarga de llevar a cabo las funciones que le son propias al Estado por las atribuciones que tiene asignadas, debiéndose guiar con responsabilidad en su actuar sin aprovechar en beneficio propio el sueldo que le ha sido asignado.

2.- La Constitución original de 1917 no contemplaba la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y es hasta la reforma del 28 de diciembre de 1982, que se establece un sistema más completo en materia de responsabilidades, además de que la finalidad de esta reforma fue la de involucrar el espíritu de servicio en los trabajadores del Estado cuyas actividades deberán abogarse siempre a los principios que marca nuestra Constitución Federal en el artículo 113 y que a saber son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; independientemente del empleo, cargo o comisión que desempeñen.

3.- Con las reformas a la Constitución Federal de fecha 28 de diciembre de 1982, se regula por primera ocasión la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y cambia la denominación de funcionario por la de servidor, y ello atiende precisamente al objetivo que persigue la actividad de

estos individuos. De esta forma el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se ve incrementado a cuatro por la inserción de la responsabilidad administrativa, misma que se regula por el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982.

4.- El concepto de función pública normalmente se confunde con la estructura interna del Estado, lo cual resulta incorrecto, toda vez que aquella comprende la manifestación de su poder es decir, la actividad que le corresponde desarrollar al mismo: sin embargo, dicha confusión se ha generado porque son las personas físicas (servidor público), dotadas de las atribuciones que los órganos del Estado les asignan, quienes llevan a cabo sus funciones, siendo el elemento humano el nervio motor para la exteriorización de la voluntad del Estado.

5.- La aplicación del concepto de jerarquía en la administración Pública es un elemento indispensable para la coordinación de las actividades que la misma desarrolla, pues ello implica una organización armónica entre los diferentes órganos que coexisten dentro de esta enorme estructura administrativa sin embargo, esta relación jerárquica implica la existencia de varios poderes para mantener la unidad entre dichos órganos: estos poderes son: el de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, el de resolver conflictos de competencia y el disciplinario.

6.- El objetivo primordial del poder disciplinario es la conservación de los principios que en toda actividad

pública deben observarse (lealtad, legalidad, imparcialidad, honradez y eficiencia), es por ello que la aplicación de las sanciones disciplinarias son ajenas a la relación laboral, ya que las normas disciplinarias atienden a cuestiones de servicio público, mientras que las laborales atienden a situaciones de tipo prestacional entre las partes.

7.- Los pliegos preventivos de responsabilidades son documentos en los que se consignan, como su nombre lo indica, preventivamente las irregularidades que cometan los servidores públicos en perjuicio del Erario Federal, y que son el resultado de las auditorías, visitas e investigaciones que practica la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como las demás entidades señaladas en la fracción II del artículo 45 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Por otra parte, los pliegos de observaciones son emitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda como resultado de la revisión que haga de la aplicación de la Cuenta Pública, y en los cuales se determinan las responsabilidades que corresponden por las irregularidades detectadas como consecuencia de la mencionada revisión, y que causen daño a la Hacienda Pública Federal o del Distrito Federal, mismos que se formularán a las entidades que correspondan, debiendo informar de ello a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que determine las responsabilidades administrativas que correspondan.

8.- Es necesario incluir un artículo en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el cual se

precise que una vez identificada la responsabilidad administrativa en la que incurrieron los servidores públicos, independientemente del ordenamiento que le fue aplicable para su determinación: en cuanto al procedimiento a seguir, lo será el previsto por esa misma Ley de Responsabilidades y que sólo en el caso de que no exista disposición expresa al respecto podrá aplicarse supletoriamente el Código Fiscal de la Federación o el Código Federal de Procedimientos Civiles.

9.- La destitución como sanción aplicada por la autoridad administrativa no invade la competencia de la autoridad laboral, dado que ésta se impone como consecuencia del desacato que realizan los servidores públicos de las obligaciones previstas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: dicha sanción encuentra su fundamento constitucional en los artículos 109 y 113, y que al igual que las leyes laborales, la materia de responsabilidades administrativas se encuentra consagrada en la Constitución Federal.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México D.F. 1988.
- 2.- Barragán, José. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1985.
- 3.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1985.
- 4.- Cantón Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Editorial Pac., México, D.F., 1988.
- 5.- Castellanos, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1986.
- 6.- Delgadillo Gutiérrez, Luis H. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa. México, D.F., 1986.
- 7.- Delgadillo Gutiérrez, Luis H. y Lucero Espinosa, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo 2 curso. Editorial Limusa. México, D.F., 1989.
- 8.- Delgadillo Gutiérrez, Luis H. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. INAP. México, 1992.
- 9.- De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1988.
- 10.- Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XII. Editorial Libreros. Buenos Aires, argentina. 1969.
- 11.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1988.
- 12.- Fix Zamudio, Héctor. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1985.
- 13.- Herrera Pérez, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Editorial Carsa, S.A. México, D.F., 1992.
- 14.- Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Editorial Fondo de Cultura Económico. México.

D.F., 1987.

15.- Ortiz Reyes, Gabriel. El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1988.

16.- Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1987.

17.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo 1. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1974.

18.- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1987.

19.- Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1980.

LEGISLACION

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1993.

2.- Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1993.

3.- Código Penal para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1993.

4.- Código Fiscal de la Federación. Editorial Tax. México, D.F., 1993.

5.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. México, D.F., 1993.

6.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México, D.F., 1993.

7.- Ley Federal del Trabajo. Editorial Alco. México, D.F. 1992.

8.- Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Editorial Pac. México, D.F., 1993.

9.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Editorial Porrúa. México, D.F., 1992.

10.- Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación. Marco legal. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, D.F., 1985.