

209
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGON"**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS FEDERALES**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANABEL HERNÁNDEZ RIVERA

ASESOR: LIC. IRENE VAZQUEZ VELEZ

México

259168
1998.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS

*Por haberme brindado la oportunidad de vivir,
por darme la familia que tengo,
por ser siempre la luz que ilumina
mis pensamientos y mis sueños...*

A DIOS

*Por haberme brindado la oportunidad de vivir,
por darme la familia que tengo,
por ser siempre la luz que ilumina
mis pensamientos y mis sueños...*

**A MI MAMÁ:
CRISTINA RIVERA.**

*Por tu ayuda, tu consejo,
por enseñarme la fortaleza y
el cariño.*

**A MI PAPÁ:
GUSTAVO HERNÁNDEZ.**

*Por tu apoyo incondicional,
por tu empeño y por tu
comprensión en todo momento.*

**A MIS HERMANOS:
JESÚS y GUSTAVO.**

*No solo por ser el mejor ejemplo
de superación, sino por todo su apoyo,
por compartirme un poco de su
inteligencia, por ser mis mejores
amigos y por ser los mejores
en esta profesión.*

**A MIS HERMANAS:
ROSY, LINDA, y NALLELY.**

*Por sus sonrisas, por sus
travesuras, por sus enseñanzas,
por su bondad e ingenuidad
y, por su infinito
amor.*

A VÍCTOR MANUEL ORTIGOZA B.

*Por ser parte importante de este trabajo;
por tus consejos, por tu ayuda,
por su comprensión y por tu cariño.
Por ser fundamental en mi vida.*

A LA UNAM.

*Por ser forjadora del saber,
por haberme brindado la oportunidad
de realizar uno de mis sueños,
ser universitaria por siempre.*

AL CAMPUS ARAGÓN.

*Con gran respeto y gratitud,
por permitir mi formación profesional
dentro de sus aulas.*

A LA LICENCIADA IRENE VAZQUEZ VELEZ.

*Con admiración y respeto,
por ser una excelente persona y una
magnífica maestra, por haberme brindado
su ayuda en el presente trabajo
de manera incondicional. Gracias.*

A TODOS MIS PROFESORES.

*Con gratitud y cariño,
por que de ellos parte soy.*

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I.

ANTECEDENTES Y ESTUDIO COMPARADO DEL REGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS FEDERALES.

1.1 Marco Histórico	1
1.1.1 Epoca Prehispánica	1
1.1.2 Epoca Colonial	6
1.1.3 Epoca Independiente	20
1.2 La Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado	47
1.2.1 La responsabilidad de los servidores públicos en el Estado de México.	47
1.2.2 La responsabilidad en España.	52
1.2.3 La responsabilidad de los funcionarios públicos en Estados Unidos de América.	58

CAPITULO II

CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

2.1 Concepto de Servidor Público.	64
2.2 Concepto de Responsabilidad.	71
2.3 Concepto de Sanción Disciplinaria	83

CAPITULO III.

ESTUDIO JURIDICO CONTEMPORANEO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS FEDERALES.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	97
3.2 La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	101
3.3 Ley de Presupuesto, Constabilidad y Gasto Público y su reglamento	127
3.4 Regulación Jurídica de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	132
3.4.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	132
3.4.2 Ley Federal de Entidades Paraestatales	135
3.4.3 Reglamento de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.	136
3.5 La Contaduría Mayor de Hacienda.	138

CAPITULO IV.

PROPUESTAS PARA UNA MEJOR REGULACION JURIDICA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS FEDERALES.

4.1 Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	141
---	-----

4.2 Reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	145
---	-----

CONCLUSIONES	175
---------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	
---------------------	--

ANEXOS	
---------------	--

INTRODUCCION.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos enfoquen, deontológica y éticamente, su conducta en razón del interés público, dentro de la esfera de atribuciones que integran la competencia legal del órgano que representan. Por lo tanto, el servidor público tiene la obligación de preservar la legalidad en sus actos y de realizarlos con honestidad.

Los servidores públicos son responsables administrativamente cuando faltan a sus deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, pudiendo hacerse acreedores a sanciones depurativas, correctivas, expulsivas del ejercicio de la función pública.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos, es un tema complejo e interesante, en virtud de que cualquier persona, de alguna manera, se relaciona con los servidores públicos al realizar los trámites que por su propio interés o por interés gubernamental tienen que llevar a cabo. En el particular, es de gran importancia para los jurisconsultos, toda vez que una gran mayoría de los egresados de la licenciatura de derecho ocupa algún puesto en el aparato burocrático del país.

La regulación de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, se lleva a cabo en 1982, tratándose de unificar en una sola ley los preceptos jurídicos que hasta entonces permanecían dispersos en diversas legislaciones, separándola de otros tipo de responsabilidades en que pudiera incurrir un servidor público.

Es necesario que quienes ejercen la función pública sean personas preparadas y con calidad moral, en virtud de que se sujetan a múltiples obligaciones, debiendo ser como dijo José María Morelos y Pavón, "Siervos de la Nación", sin pretender encontrar beneficios particulares por encima del interés nacional.

El contenido de este trabajo es solo un breve estudio sobre el tema de los servidores públicos, debido a la enorme gama de obligaciones a los que éstos se encuentra sujetos, y de las diversas calidades que en razón de su puesto, cargo o comisión puedan adquirir.

Así tenemos que, en el primer capítulo del presente trabajo refiere al aspecto histórico, en el que se expresan las formas de como se sancionaban a las personas que desempeñaban en forma incorrecta las funciones de los órganos de gobierno. Este estudio abarca desde la época prehispánica hasta nuestro días. Asimismo, contiene un relato de la evolución que ha tenido el órgano de la administración pública federal que controla la

actuación de los servidores públicos y que lo es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. También, abarca, en términos generales, la forma en que se lleva a cabo el procedimiento disciplinario en el Estado de México, en España y, en los Estados Unidos de América, para conocer la estructura jurídica de los mencionados sistemas legales

En la segunda parte de este trabajo, se encuentran los conceptos básicos del tema como son el de servidor público, el de responsabilidad y el de sanción disciplinaria, entre otros, con el objeto de comprender mejor la situación actual del servidor público federal frente a su responsabilidad administrativa, mismo tema que abordamos con amplitud en el tercer capítulo de este trabajo de investigación, en el que señalamos las diversas leyes que se aplican, los órganos encargados de los procedimientos administrativos, las sanciones que pueden aplicarse, etcétera.

Finalmente, en el capítulo cuarto, hacemos una serie de reflexiones y propuestas a fin de perfeccionar el procedimiento y la aplicación de sanciones administrativas dentro del sistema contemporáneo de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales.

CAPITULO I

ANTECEDENTES Y ESTUDIO COMPARADO DEL REGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS FEDERALES.

1.1 MARCO HISTORICO.

1.1.1 EPOCA PREHISPANICA.

En la época precolonial o prehispánica, los reinos de México-Tenochtitlan, Texcoco y Tacuba formaron la triple alianza con fines político-militares de conquista y sobre todo con la finalidad de cobrar tributos de los pueblos sometidos, logrando con esta alianza, convertirse en una verdadera potencia militar en Mesoamérica.

Las provincias conquistadas por el pueblo Azteca, rendían tributo a la Corona con animales, frutas, minerales, etcétera, de esta manera, los mercaderes otorgaban parte de los productos que vendían; los artesanos, las obras que realizaban; las personas dedicadas a las actividades del agro tenían la obligación de cultivar para el ejército; otras, de entregar aves y

cuadrúpedos a los parques del reino. En fin, todos los pueblos sometidos contribuían de alguna manera con el reino conquistador.

El Huey Tlatoani era el soberano del pueblo Azteca, quien tenía a su servicio órganos institucionales bien determinados que administraban su Señorío, siendo un gobernante de carácter vitalicio, con poder político, judicial, militar y religioso superior al de cualquier funcionario del imperio Azteca.

Para poder estudiar el tema de la responsabilidad de los funcionarios públicos del Imperio, es necesario primero conocer como se integraba éste; existían diversos órganos encargados de realizar las funciones administrativas, legislativas, judiciales, militares y religiosas, e integrados por la clase noble o *pipiltzin*; siendo los aztecas sumamente cuidadosos de quienes serían las personas que ocuparan puestos públicos.

El Consejo Permanente y que decidía con el soberano mexicana asuntos de carácter administrativo, hacendario, electoral y militar estaba integrado por cuatro funcionarios llamados Tlacadécatl, Tlacocheácatl, Ezhuahuácatl y Tlillancalquí.

A la cabeza de la Hacienda Pública estaba el Cihuacoátl, quien podía suplir al Huey Tlatoani en casos de ausencia o muerte, lo representaba en luchas de conquista cuando el rey no

iba al frente del ejército azteca y tenía actividades similares a un vicemperador. La siguiente figura en materia hacendaria era el Huey Calpixqui o Calpixqui mayor, quien tenía la facultad de recibir lo que le entregaban los Calpixque menores, los cuales eran los encargados de los diversos pueblos conquistados, así como de llevar las cuentas en los libros respectivos.

El Huey Calpixque cuidaba la distribución y buena aplicación de los tributos obtenidos, contando con autoridad propia por lo que ni el rey podía destinarlos a otros fines de los que con anterioridad se habían determinado.

Por otra parte, en el pueblo mexicana se realizaba una selección cuidadosa de las personas que habían de integrar al Poder Judicial, es decir los jueces o Tetecuhtin. A este respecto Fray Bernardino de Sahagún señala: *"También los señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos que había en la gente popular, y para esto elegían jueces, personas nobles y ricas y ejercitadas en los casos de guerra, y experimentadas en los trabajos de las conquistas; personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios del Calmecatl, prudentes y sabios, y también criados en el palacio. A estos tales escogía el señor para que fuesen jueces en la República, mirábase mucho en que estos tales no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados;*

encargábales mucho el señor que hiciesen justicia en todo lo que a su mano viniese".¹

El Consejo de Guerra estaba compuesto por dos altos militares: el Tlacatécatl y el Tlacochealcátl. Cabe hacer mención que siendo el pueblo Azteca un pueblo dedicado prominentemente a la milicia, resulta lógico que para poder aspirar a obtener el puesto de rey, era requisito sine qua non haber ocupado el máximo puesto en el ejército.

La educación y la religión estaba encargada en el Quetzalcóatl Tótec Tlamacazqui y el Quetzalcóatl Tlaloc Tlamacazqui. Asimismo, figuraron como parte importante del reino, los pochtecas o comerciantes quienes servían en diversas ocasiones, como espías para las campañas de conquista.

Cabe hacer de manifiesto, que los aztecas tenían un especial cuidado en que los funcionarios mexicas fuesen hombres preparados, con un alto grado ético para desempeño de sus cargos, exigiéndoles honestidad y responsabilidad en su labor, pues querían que el reino fuera excelente y que no se abusara del poder que el mismo pueblo les había conferido.

¹Sahagún. Fray Bernardino de. "Historia de las Cosas de la Nueva España" Tomo II. Pedro Robredo. México. 1983. p. 317

En relación a las sanciones que se imponían a los servidores públicos mexicas por sus conductas ilícitas, éstas fueron rigurosas y acordes a la gravedad e importancia de la falta, así como de la investidura del funcionario público, pudiendo ir desde la simple amonestación como la que se aplicaba al juez prevaricador por parte de sus compañeros hasta la muerte cuando la falta era grave, existiendo además la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar uno en lo futuro, así como el trasquilamiento, el derrumbamiento de la casa del funcionario, o la confiscación de la totalidad de sus bienes. Por ejemplo, el peculado por parte de un funcionario menor que se excedía en el cobro del tributo era castigado con el trasquilamiento o destitución del cargo; si la falta era de un administrador real se le condenaba a muerte y, se le confiscaban sus bienes; *"a los que tenían la embriaguez por vicio, les derribaban sus casas porque eran indignos de contarse entre los vecinos; los privaban de los oficios públicos que tenían y quedaban inhábiles para tenerlos en adelante"*.² Los militares que se insubordinaban eran castigados con la decapitación y los sacerdotes que rompían el voto de castidad eran sentenciados a la pena de muerte o al destierro.

Finalmente, cabe hacer mención que algunas de las sanciones impuestas a los funcionarios públicos en la época prehispánica fueron retomadas por la Ley Federal de

²Chavero, Alfredo, "México a través de los Siglos", Tomo I, Editorial Cumbre, México 1958, p. 661.

Responsabilidades de los Servidores Públicos, como son la amonestación, destitución e inhabilitación.

1.1.2 EPOCA COLONIAL.

La época colonial comprende de la llegada de los españoles a la Nueva España hasta la guerra de independencia de 1810. En este período de casi tres siglos existieron en nuestro país diversos mecanismos reguladores de la responsabilidad de los servidores públicos.

El sistema administrativo de la Nueva España estaba encargado por los órganos superiores de la administración central: el Monarca, el Consejo de Indias, la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda.

Con la formación del gobierno español en las tierras conquistadas, se implantaron diversos y variados organismos que controlaban la organización de la Nueva España, existiendo diversas categorías de funcionarios públicos, desde el virrey que era el representante del emperador español, hasta funcionarios menores que por lo general eran hispanos. La Corona se preocupó porque las personas encargadas del gobierno de la Nueva España pusieran especial cuidado y empeño en sus actividades.

Debido a que las nuevas tierras conquistadas constituyeran una fuente inagotable de riquezas, tanto por sus recursos naturales, como por la obligación que tenían de tributar a la corona, el manejo de la hacienda pública constituyó una de las principales preocupaciones de España, motivo por el cual existieron múltiples medios rigurosos para controlar la actuación de los funcionarios públicos.

Los oficiales reales eran encargados de la Hacienda Real, nombrados por el rey a propuesta del Consejo de Indias, debiendo ser personas con una alta calidad moral, además de conocimientos para el desempeño de su cargo. Asimismo, su actuación debía ser colegiada, inclusive para abrir el arca, ya que sólo se podía con el concurso de todos, por lo que resulta lógico que existiera responsabilidad solidaria, en virtud de que si un oficial cometía un acto contrario a las arcas reales era evidente que lo supieran los demás compañeros, por lo que se veían en la necesidad de denunciar a la administración central las anomalías que cometieran sus compañeros.

El Consejo Real, además de velar por el desarrollo y cuidar el fomento de las arcas reales en la Nueva España en materia hacendaria, también tenía la obligación de fiscalizar la actuación de los oficiales reales, ya sea mediante inspecciones directas a los distritos fiscales (Visitas), o bien a través de la revisión de

los libros de cuentas que los oficiales reales enviaban a la Contaduría Mayor.

En esta época existieron las Audiencias como órganos fiscalizadores de la actuación de los oficiales reales que *"tenían la función de velar por el exacto cumplimiento de las instrucciones y ordenanzas dadas por el monarca y fue también una de sus funciones más importantes la toma de cuenta a los oficiales reales de las llamadas caxas comprendidas en su distrito"*.³

Posteriormente, se establecieron otros medios para el control de la función hacendaria, entre los cuales podemos destacar que todos los servidores públicos que tuvieran acceso al manejo de los fondos hacendarios tenían que dejar fianza para garantizar su honrada actuación, además se creó el Tribunal de Cuentas con la finalidad de que fueron ministros versados quienes aseguraran la revisión periódica de las cuentas.

Por otra parte, en virtud de que la colonización fue llevada a cabo en su mayor parte por particulares, y temiendo que éstos abusaran del poder que se les confería amparándose en la lejanía y en la dificultad de comunicación con España, la Corona implementó medios rigurosos de control sobre la actuación de todos los funcionarios públicos residentes en las tierras

³Herrera Pérez, Agustín. "La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos", Segunda Edición, Editorial Carsa S.A., México, 1991, p.37.

conquistadas, entre los que podemos mencionar, se encuentran los siguientes:

- A) Las Instrucciones,
- B) La Real Confirmación,
- C) Las Visitas.
- D) El Juicio de Residencia.

A) LAS INSTRUCCIONES.

Las actividades de los servidores públicos de la Colonia eran delimitadas por instrucciones procedentes del Imperio Español, no debiendo excederse de lo señalado expresamente. Este medio de control afectaba inclusive a los virreyes, quienes se veían amenazados con las instrucciones, ya que los miembros de la audiencia podían hacer sabedor al monarca español de cualquier arbitrariedad que se cometiera.

B) LA REAL CONFIRMACION.

Este medio consistía en que las actividades de relevancia necesitaban la autorización del virrey y sin la cual los actos no tenían validez jurídica⁴.

⁴Lanz Cardenas, José Trinidad, "La Contraloría y el Control Interno en México", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 55.

C) LAS VISITAS.

Las Visitas junto con el Juicio de Residencia constituyeron los mecanismos más eficaces en el control de la actuación de los funcionarios públicos.

Las Visitas integraban "...el medio de inspección utilizado por el gobierno superior para darse cuenta cabal de la manera como se desempeñaba un cargo subordinado..."⁵. Podría decirse que las Visitas fueron "inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitanía general o bien la gestión de un funcionario determinado".⁶

Comenzaron a aplicarse las Visitas en Hispanoamérica desde 1449, designando como juez pesquisador a Francisco de Bobadilla para que investigara el gobierno de Cristobal Colón en Santo Domingo.

La visita contaban con las siguientes características⁷:

- 1.- Tenían carácter de inspección;
- 2.- Por regla general, los funcionarios visitados

⁵Porrás Muñoz, Guillermo, "Iglesia y Estado de Nueva Vizcaya (1562-1821)", Universidad Nacional Autónoma de México, Segunda Edición, México 1980, p. 447.

⁶Lanz Cardenas, José Trinidad, Ob. Cit., p.56.

⁷Arreguí Zamorano, Pilar, "La Audiencia de México según los visitantes, siglo XVI y XVII", Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Segunda Edición, México, 1985, p.54.

continuaban durante el procedimiento ejerciendo sus funciones.

- 3.- No se aplicaba en forma periódica.
- 4.- Era de carácter colectivo.
- 5.- Tenía cierta amplitud en cuanto a lugares donde se llevaba a cabo.
- 6.- Carecía de limitaciones cronológicas.

Existieron varios tipos de visita. La ordinaria que se hacía periódicamente; la extraordinaria, ordenada por el monarca o el virrey en casos imprevistos; la específica, que se aplicaba a un solo funcionario o provincia y; las generales, que se hacían a todo un virreinato o capitania general.

Las Visitas se iniciaban por virtud de cualquier sospecha o denuncia de la mala administración de un funcionario y podían ser enviadas directamente al rey, al Consejo de Indias o al visitador.

Si el inspeccionado era una autoridad nombrada por la Corona, el monarca español, a sugerencia del Consejo de Indias nombraba al visitador; si el funcionario era nombrado en la Nueva España, el visitador era designado por el virrey en consulta con la Audiencia. Debido a la importancia de su encargo, el visitador, era consultado, pudiendo renunciar a su nombramiento. Una vez que era aceptado el cargo, el visitador recibía las comisiones

asignadas con los poderes necesarios para su debido cumplimiento, facilitándosele la información sobre las denuncias o quejas que se habían recibido y estableciendo su salario. Cabe mencionar que el visitador tenía la jurisdicción de realizar el medio de control aún a los virreyes, pero sólo por los actos que éstos realizaran como presidentes de la audiencia virreinal, la cual tenía prohibido intervenir en las actividades del visitador alegando exceso de comisión.

El procedimiento de las Visitas, contaba con medidas cautelares como el "secreto" y la "rapidez" con que debería llevarse a cabo la práctica de la visita a fin de que no hubiese infiltraciones de información hacia la Nueva España, con la finalidad de que los funcionarios que iban a ser visitados no escondieran las anomalías de su actuación. Además, el visitador estaba facultado para que en el transcurso del viaje al organismo visitado, realizara investigaciones que juzgara convenientes para descubrir antes de la publicación de la visita las actividades ilícitas denunciadas.

Una vez que llegaba a la Nueva España, el visitador era recibido con gran solemnidad teniendo la obligación de publicar la visita a viva voz y a través de un edicto, enviándose una copia de éste a los pueblos circunvecinos, pudiendo recusar al visitador desde que su nombramiento era público.

*"Y porque conviene que todas las provincias, ciudades y villas sujetas a la dicha audiencia sepan de la dicha visita, para que si hubieren recibido algún agravio puedan venir ante vos a ser queja de ello, y pedir la justicia del daño que hubieran recibido: os mando que deis aviso a todas las dichas provincias, ciudades y villas sujetas a la dicha audiencia de la dicha visita, para que todas las personas que quisieran venir ante los agravios que así hubieren recibido de los dichos Presidente y Oidor, Alcaldes y Fiscales y Oficiales Reales de las otras personas a quien mandamos a visitar lo puedan hacer, y para ello les señalaréis el término que os pareciere."*⁸

Una vez publicada la visita, se procedía a notificar a la autoridad visitada, señalándole que tenía que comparecer ante el juez visitador; si el funcionario había fallecido se le notificaba a sus herederos. A partir de la notificación hasta el término de 60 días se recibían las demandas contra el visitado.

El visitador tenía la obligación de recabar de oficio y de manera secreta todas las pruebas que comprobaran la responsabilidad de los funcionarios públicos, siendo las principales: las denuncias, el interrogatorio de testigos y la revisión de libros y documentos. La información testimonial que era la más importante, consistía en un largo interrogatorio a los

⁸Real Cédula entregada en 106 a Diego Landeras de Velasco, quien fue visitador General de la Nueva España, citada por Sanchez Bella, Ismael, "El Juicio de Visitas en Indias", Memoria del Cuarto Congreso Internacional de Derecho Indiano, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1976, p.588.

testigos sobre las actividades de la autoridad visitada, llevándose a cabo secretamente con la finalidad de evitar represalias del visitado a los testigos de cargo, estando prohibido dar los nombres de éstos. Finalmente, el juez visitador revisaba minuciosamente la documentación necesaria.

Con la información recabada, el visitador "...establecía los cargos que podían ser comunes a todos los miembros del organismo visitado y aquellos cargos particulares para cada funcionario visitado."⁹

Los cargos que se les podían atribuir a las autoridades visitadas eran: "*Por incumplimiento de oficio (dilación de las causas; violación del secreto profesional; anomalías en el examen de testigos; falta de castigo; mala consecución de visitas y residencias...), por parcialidad de los jueces, por visión de oficios y abuso de poder. Por último: por actuación, no como funcionarios, sino como particulares: negocios, vida privada, atropellos a los Indios, etcétera*".¹⁰

En esta época el control de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos a quienes se les sancionaba por incumplimiento o negligencia de oficio, por realizar actividades innecesarias que implicaban un gasto a la Corona Española, era muy riguroso, debido la lejanía existente entre España y México.

⁹Herrera Perez, Agustín, Ob. Cit., p.52.

¹⁰Arreguí Zamorano, Pilar, Ob. Cit., p.269.

Realizados los cargos, la autoridad visitada tenía un plazo de 10 días para interponer sus descargos pudiendo presentar testigos.

Analizados los cargos y descargos, si el visitador llegaba a concluir que existía responsabilidad del servidor público, podía ordenar su suspensión y hasta su destierro. Redactaba un informe del procedimiento (memorial ajustado) dictando el auto de conclusión, remitiendo el informe en casos de gravedad al Consejo de Indias; donde era revisado por el fiscal, pasándolo a la Sala que fuera designada por el Presidente de este órgano, la cual dictaba Sentencia, señalando las penas consistentes en: *"multas de diversa cuantía, suspensión, privación o inhabilitación temporal y perpetua del Oficio".*¹¹

Posteriormente, el expediente era remitido al virrey, al gobernador o a la audiencia respectiva en la Nueva España. Dichas autoridades tenían la obligación de hacer pública la Sentencia, existiendo como único recurso el de suplicación que se tramitaba directamente ante el Consejo de Indias sólo en casos de privación perpetua del Oficio o pena corporal.

D) EL JUICIO DE RESIDENCIA.

¹¹Lanz Cardenas, José Trinidad, Ob. Cit., p. 62.

El Juicio de Residencia consistía en la *"...cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo."*¹²

Este fué un procedimiento jurídico-político de gran relevancia en la Nueva España, para que los servidores públicos se apegaran estrictamente a sus derechos y obligaciones a fin de lograr que la administración novohispana actuara siempre conforme a derecho sin menoscabo de los indígenas. Además, el interés en este procedimiento no sólo era de la Corona, sino también de los gobernados *"...quienes podían movilizar el engranaje del Juicio de Residencia para demostrar lo injusto o lo arbitrario."*¹³

Históricamente, destaca el Juicio de Residencia que el monarca Carlos I de España mando a hacer contra Hernán Cortés enviando como juez de residencia a Luis Ponce de León en 1526.

Este juicio, estaba regulado en las leyes de Indias, se aplicaba a casi todos los funcionarios de la Nueva España dedicados a la administración y justicia, y los jueces que conocían de este procedimiento eran designados, conforme a la autoridad residenciada. La ley XXXII establecía: *"Con todo desvelo y cuidado deben los jueces de residencia saber y averiguar los buenos y*

¹²Mariluz Urquijo, José María, "Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos", Escuela de Estudios Hispano-americanos, Sevilla, 1972, p. 143.

¹³Herrera Perez, Agustín, Ob. Cit., p. 57.

malos procedimientos de los residenciados, para que los buenos sean premiados y castigados los malos; y porque todo depende de las averiguaciones y testigos y muchos suelen abstenerse de declarar y dar noticia de lo que saben, y otros se perjudican y ocultan la verdad. procederan con prudencia, sagacidad, cristiandad, quanta requiera la investigación de semejantes casos".¹⁴

Los puntos sobre los que versaba el Juicio de Residencia eran múltiples, no solo relativos al buen desempeño del cargo del funcionario, sino también a la vida del mismo, por lo que al igual que en la visita, a los testigos se les formulaba un amplísimo interrogatorio.

El Juicio de Residencia iniciaba en el momento en que el funcionario entregaba el cargo a su sucesor "...*aunque en casos especiales el Virrey o Presidente de la Audiencia podfan mandarlo tomar en cualquier época, dando cuenta de ello al Consejo de Indias*"¹⁵. A aquellas personas con cargos vitalicios se les sometía a Juicio de Residencia cada cinco años. "*Ninguna autoridad podía ser promovida a otro cargo sin haberse presentado a este Juicio, donde el tribunal le entregaría una certificación del Consejo de Indias o de la*

¹⁴Ruiz Massieu, Francisco, "Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades", Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984, p. 22.

¹⁵Porras Muñoz, Guillermo, Ob. Cit., p. 432.

*Audiencia, en la que se le absolvía o se declaraba no haber hallado cargos en su contra.*¹⁶

El Juicio de Residencia tenía dos etapas; una secreta en donde el juez tenía la obligación de investigar de oficio la conducta del funcionario residenciado, cuidando de realizar sus investigaciones con la prudencia debida para que el residenciado no pudiera en algún momento dado evadir su responsabilidad; la otra etapa era pública, pues cuando llegaba el Juez de Residencia a la población donde había ejercido sus funciones el residenciado, mandaba hacer la publicación del inicio de este procedimiento a través de Edictos en las cabeceras de los partidos y poblados más importantes, tanto en castellano como en dialecto, con la finalidad de que toda la población tuviera conocimiento del Juicio de Residencia y pudiera presentar los cargos que tuviera contra el residenciado.

El proceso en estudio se integraba con las denuncias de la población y con las pesquisas secretas, corriéndole traslado al residenciado para que contestara los cargos y ofreciera pruebas, desahogando las testimoniales (prueba de suma importancia dentro del Juicio de Residencia, de tal manera que si ofrecían testigos fuera de la población donde se efectuaba, "...se

¹⁶Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. "Nuestra Constitución. Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano". Secretaría de Gobernación. Cuaderno 22. México, 1991, p.17.

nombraban comisarios con las facultades necesarias para que se trasladaran al lugar donde se encontraban los testigos")¹⁷. Además se le tomaba la declaración al residenciado, pasando a sentencia el asunto; "...cuando los cargos no resultaban comprobados y sobre todos aquellos que se realizaron en contra de los gobernadores... se sancionaba económicamente a los particulares que se querellaban en contra de ellos."¹⁸

La duración del Juicio de Residencia dependía de la calidad de la autoridad residenciada y de las circunstancias del caso. "En 1667 se estableció que el Juicio de Residencia a un virrey debía completarse en seis meses, y el de presidentes, oidores, corregidores y otros funcionarios menores en sesenta días."¹⁹ Siempre concluía con sentencia definitiva, que podía ser absolutoria o condenatoria, en este último caso las penas que establecía la Ley de Indias eran: multas, confiscación de bienes, privación de la libertad, las cuales se aplicaban dependiendo de la infracción y de manera individual o conjunta.

En contra de la sentencia definitiva, los residenciados podía ejercitar diversos recursos ante el Consejo de Indias. Entre ellos, el recurso de apelación que tenía efectos suspensivos para el caso que fuera admitido. El expediente original era remitido al

¹⁷Porras Muñoz, Guillermo, Ob. Cit., p. 432.

¹⁸Herrera Perez, Agustín, Ob. Cit., p. 66.

¹⁹Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Ob. Cit., p. 18.

Consejo, señalándose particularmente los cargos y los testigos, quedándose un testimonio en el archivo local. La resolución de los recursos era dictada por el Consejo de Indias, quien resolvía en definitiva modificando o ratificando las condenas.

Finalmente, podemos manifestar que el Juicio de Residencia, vino a ser en la época colonial una institución popular que garantizaba que las disposiciones de la Corona tuvieran una estricta aplicación, que los funcionarios no iban a ser interrumpidos de sus cargos, sino hasta concluidos los mismos, asimismo, los habitantes de la Nueva España podían quejarse contra el funcionario que abusaba del poder o cometía errores en el desempeño de sus funciones.

En el año de 1812, se creó la Constitución de Cádiz, que rigió tanto en España como en sus colonias por un corto período, reglamentando el Juicio de Residencia bajo el nombre de Juicio de Responsabilidad.

1.1.3 EPOCA INDEPENDIENTE.

Debido a la importancia que revistió el Juicio de Residencia en la época colonial, lógico resulta que logrando México su independencia adoptará este procedimiento, para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos, adecuándolo a las exigencias jurídicas de aquella época, *"se constitucionaliza tanto en*

el naciente Estado Constitucional en el que se transformó España y sus colonias con la Constitución de 1812, y en el que México igualmente se transformó con sus Constituciones de 1814 y 1824."²⁰

LA CONSTITUCION DE 1814.

Este documento constitucional fue promulgado el 22 de octubre de 1814, con el nombre de "Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana" y estaba dividido en dos partes:

1a. Se establecía la organización del país, así como lo relativo a su religión y soberanía, señalando los derechos fundamentales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad.

2a. Determinaba el territorio mexicano, así como establecía la división de poderes en Legislativo, a cargo del Supremo Congreso Nacional; Ejecutivo, depositado en tres individuos; y el Judicial, en el Supremo Tribunal de Justicia.

Esta Constitución plasmó la figura jurídica del Juicio de Residencia, para determinar las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Para el caso de determinar la responsabilidad de cualquier servidor público conocía el Supremo Tribunal de Justicia. Para

²⁰Herrera Perez, Agustín. Ob. Cit., p. 71.

los miembros del Supremo Congreso y del Supremo Tribunal de Justicia, y del Supremo Gobierno, se creó el Tribunal de Residencia cuyas funciones y organización se regularon en el capítulo XVIII y IX, artículos 212 al 231. Este órgano estaba integrado por siete jueces nombrados por el Supremo Congreso, y se integraba *"...especialmente cada vez que era necesario exigir cuentas a los funcionarios de las supremas corporaciones; los jueces escuchaban acusaciones y tenían que fallar en plazos determinados (tres meses de acuerdo al artículo 226), disolviéndose después de dictada la sentencia (artículo 231). Se trataba por lo tanto, de un control jurisdiccional de la conducta de las autoridades"*.²¹

LA CONSTITUCION DE 1824.

Esta Constitución fue suscrita el 4 de octubre de 1824 estando como Presidente el General Don Guadalupe Victoria y como Vicepresidente Don Nicolás Bravo.

De acuerdo con esta Constitución, cualquiera de las Cámaras con el carácter de gran jurado (artículos 38, 39, 107, 108, y 109), podían conocer de las acusaciones contra el Presidente por los siguientes delitos:

²¹Figueroa Vargas, Juan. "Responsabilidad de los Servidores Públicos". Tesis, Universidad Tecnológica de México, Facultad de Administración y Ciencias Sociales, México, 1992, p. 26

1.- Traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno.

2.- Cohecho o soborno.

3.- Actos encaminados a impedir la realización de las elecciones de presidente, senadores y diputados; o a que éstos tomaran posesión de sus cargos.

4.- Actos con la finalidad de impedir a las Cámaras ejercer cualquiera de sus facultades.

El vicepresidente podía ser acusado por cualquier delito que hubiese cometido en ejercicio de su cargo, conociendo del asunto en calidad de gran jurado la Cámara de Diputados (artículo 109).

De conformidad con los artículos 38 fracción II y 119, los Secretarios de Despacho también eran sujetos de responsabilidad por cualquier delito cometido durante el ejercicio de sus funciones, de los actos del presidente que autorizaran con sus firmas y que fueran contrarias a la Constitución Federal, leyes generales y constituciones estatales, conociendo cualquiera de las dos cámaras en calidad de gran jurado. También de la responsabilidad por los delitos cometidos en el cargo de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia conocían cualquiera de las dos cámaras. Los gobernadores eran responsables por infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación que no fueran

inconstitucionales, así como por la publicación de leyes o decretos estatales contrarias a la Constitución.

En cuanto a los diputados y senadores, la acusación debía realizarse ante la Cámara de Senadores si se trataba de diputados y viceversa, constituyéndose cada Cámara en gran jurado y si procedía la causa se suspendía al legislador de su cargo (artículos 42, 43, y 44).

En general, una vez formulada la declaración de procedencia de la causa por la Cámara correspondiente, la Suprema Corte de Justicia era la encargada de juzgar lo relativo a la responsabilidad (artículo 137), con excepción de sus propios miembros que eran juzgados por un tribunal especial integrado por 24 miembros, que contemplaba la misma Constitución (artículo 139).

En lo relativo a los demás funcionarios públicos, el artículo 137 facultaba a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las infracciones de la constitución y leyes generales; y se establecía en el artículo 163 la obligación de todo funcionario público de prestar juramento de guardar la constitución y al acta constitutiva.

LA CONSTITUCIÓN DE 1836.

En 1835, surgieron desacuerdos entre conservadores y liberales, lo que motivó a crear una nueva constitución de carácter centralista, tomando el poder los conservadores, promulgando el 30 de diciembre de 1836, las siete leyes como se le conoce a esta Constitución.

Se establecía además de los tres poderes federales. Ejecutivo, Legislativo, y Judicial, el Supremo Poder Conservador; el cual era superior y tenía como finalidad frenar los abusos que cometieran los otros tres poderes federales. *"Este cuerpo, aristocrático por excelencia y sin ningún punto de contacto con el pueblo, se hallaba investido de la tremenda facultad de revocar o de declarar nulas las leyes expedidas por el cuerpo legislativo, las sentencias pronunciadas por el Poder Judicial, las ordenes y providencias todas del Poder Ejecutivo, y sólo era responsable de sus actos ante Dios y la opinión pública..."*²²

El artículo 17 estableció, que el Supremo Poder Conservador no podía ser censurado por las opiniones vertidas por sus miembros, si alguno de ellos era inculpado por algún delito, la acusación se haría frente al Congreso General.

El artículo 47 de la tercera Ley, estableció que en los delitos comunes no se podía intentar acusación contra el presidente,

²²Rodríguez, Ramón. "Derecho Constitucional", Universidad Nacional Autónoma de México, México 1978, p. 275.

desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su gestión, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta dos meses después de terminado su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los Departamentos sino ante la Cámara de Diputados; si el acusado era un diputado en su encargo o en los dos meses posteriores, la acusación debía formularse ante el Senado. Hecha la acusación, la Cámara respectiva declaraba si había lugar o no a la formación de la causa. Si la declaración era afirmativa se ponía al reo a disposición del tribunal competente, y si se trataba del Presidente, la declaración afirmativa necesitaba la confirmación de la otra Cámara.

De los delitos oficiales del presidente de la República, (en el tiempo señalado en el párrafo anterior), Secretarios de despacho, magistrados de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial, consejeros y gobernadores de los Departamentos, la Cámara de Diputados recibía la acusación, declarando si había lugar o no a ésta (artículo 48). En caso de haber lugar a la acusación, nombraba a dos de sus miembros para sostener la acusación ante el Senado, el cual después de oír a acusadores y defensores, determinaba la responsabilidad, *"...sin poder imponer otra pena que la destitución del cargo o empleo, o de inhabilitación"*

perpetua o temporal para obtener otro..."²³, si el Senado establecía que el funcionario público era acreedor a mayores penas debía turnar el caso al tribunal respectivo.

En los artículos 26 y 32 de la Cuarta ley, se determinó la responsabilidad de los consejeros del Gobierno y de los Ministros de Estado, los primeros por los dictámenes que dieran contra leyes, por cohecho o soborno; y los segundos por la falta de cumplimiento a sus obligaciones de ley y por autorizar con su firma actos al Presidente contrarios a la ley.

La intervención francesa, la lucha en Texas, los conflictos internos en nuestro país, incrementaron las rebeliones que pugnaban por reformas constitucionales y el 14 de junio de 1843 se publicaron las bases orgánicas. La responsabilidad de los funcionarios públicos se reguló de la siguiente manera:

A los diputados y senadores se les concedió fuero con carácter absoluto, en virtud de que no podían ser juzgados en su encargo y dos meses después de concluido, sino en la forma prevista en la Constitución (artículo 73); se estableció un gran Jurado integrado por cualquiera de las dos Cámaras el cual debía declarar si había lugar a formación de causa, en las acusaciones

²³Cuen Manrique, Eduardo, "El Proyecto de Reformas en Materia de Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación", Tesis, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Jurisprudencia, México 1948, p. 17.

por delitos oficiales o comunes que hubiesen cometido, los Secretarios de despacho, ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, y consejeros de gobierno y gobernadores de Departamento (artículos 76 y 77). Para el caso del presidente de la República las dos Cámaras formaban jurado (artículo 78).

El presidente no podía ser acusado ni procesado criminalmente durante su encargo y en un año después, sino por delitos de traición contra la independencia y contra la forma de gobierno; no podía ser acusado por delitos comunes sino hasta un año después de haber concluido sus funciones (artículo 78). Además toda prevaricación por cohecho, soborno o ratería produciría acción popular contra cualquier funcionario público que la cometiera.

El artículo 87 le dió al presidente la facultad de suspender de sus empleos y privar de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus ordenes, imponer multas que no pasaran de quinientos pesos a los que desobedecieren sus órdenes, o faltaren al respeto debido.

En 1846 y 1847, México se enfrenta a la invasión de las tropas norteamericanas, propiciada por la anexión de Texas a la Unión Americana, y los liberales reinstalan el sistema federal de gobierno. Mediante el Acta Constitutiva y de Reformas se restituyó la Constitución de 1824.

"La insurrección de la Ciudadela, avalada por Don Valentín Gómez Farías, reclamaba la convocatoria de un Congreso Constituyente conforme a lo establecido en la Constitución Federal de 1824. En plena guerra con los Estados Unidos, se daba fin a la República Central, y los federalistas tomaban el poder político de la Nación en condiciones muy desventajosas. El centralismo, a fin de cuentas, no había dado satisfacción a ningún partido".²⁴

El Acta de 1847 establecía en lo referente a la responsabilidad de los servidores públicos que la Cámara de Diputados se erigiría en gran jurado para declarar a mayoría de votos si había lugar a formación de causa contra los altos funcionarios que contaban con fuero constitucional, si el delito fuere común, pasaría el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio el Senado era el encargado de erigirse en Jurado de Sentencia con el voto de las tres quintas partes de sus miembros presentes, la Suprema Corte designaba la pena.

En lo relativo a la Responsabilidad Administrativa se expidieron algunos decretos, como el del 5 de octubre de 1852 sobre la percepción salarial de los empleados; el del 28 de junio de 1853, sobre la Ley Penal para los Empleados de Hacienda, en ella se contemplaba la pena de muerte y presidio para el servidor

²⁴México y su Historia, Tomo 6, Editorial UTHEA, México 1984, p. 823.

público que cometía alguna infracción; el decreto del 27 de diciembre de 1853 relativa a la responsabilidad de los jueces y en la que impone a los infractores la privación del empleo e inhabilitación para ejercer un cargo en esa área.

LA CONSTITUCION DE 1857.

Debido a los problemas que tenía México, se elaboró el Plan de Ayutla que exigía la destitución de Santa Anna y la reunión de una Asamblea para crear una nueva Constitución, de esta manera el 5 de febrero se promulgó la Constitución de 1857.

El título IV de esta Carta se denominó "de la responsabilidad de los funcionarios públicos" y en él se establece la responsabilidad de los diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho (artículos 103 al 108).

El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo sólo era responsable por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Los gobernadores eran responsables por infracciones a la Constitución y leyes federales (artículo 103).

Se crearon diferentes procedimientos si el delito era común u oficial; ya que si estos funcionarios habían cometido un delito común, el Congreso (Cámara de Diputados porque se adoptó el sistema unicameral) se eregía en gran Jurado y por mayoría absoluta de votos declaraba si había lugar o no a proceder contra el acusado, si la declaración era en sentido afirmativo, el funcionario era separado de su puesto y sujeto a los tribunales correspondientes (artículo 104). En caso de tratarse de delitos oficiales, el Congreso era el Jurado acusador, y por mayoría absoluta de votos señalaba si el servidor era culpable, tocando a la Suprema Corte la tarea de dictar Sentencia y por mayoría absoluta imponer la pena (artículo 105).

La responsabilidad por delitos oficiales, sólo podía exigirse a los funcionarios durante su encargo y hasta un año después (artículo 107), aclarando que en lo relativo a las demandas civiles no había fuero ni inmunidad para ningún funcionario (artículo 108).

Es de aclarar el término de delitos comunes y delitos oficiales, ya que parecería que se excluyen los delitos federales, sin embargo recordemos que las constituciones precedentes eran de carácter centralista por lo que no existían los "delitos federales", quedando comprendidos dentro del término de delitos del orden común, mientras que las faltas u omisiones se consideraban dentro de los delitos oficiales.

En materia de responsabilidad administrativa, se expidieron diversos decretos como el del 11 de septiembre de 1857, que prohibía a los funcionarios tener dos empleos.

Es destacable que esta Constitución, tenía en sus disposiciones, cambios que afectaban al clero y a la milicia, como la libertad de enseñanza, el no reconocimiento de órdenes monásticas, la libertad de trabajo, y de imprenta, entre otras destacables, lo que orilló la llamada Guerra de Reforma en donde existieron dos gobiernos en nuestro país, el del Presidente Don Benito Juárez quien defendía esta Constitución, y el de Félix Zuloaga y Miguel Miramón, los cuales la desconocían por ser conservadores; culminando en 1861 con la victoria de Juárez y la reinstauración de la Constitución de 1857.

Sin embargo, esta lucha favoreció la intervención francesa originando en 1864 el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, quien emitió un Estatuto Provisional *"...en el cual instituí a comisarios imperiales para precaver y enmendar los abusos que pudieran cometer los funcionarios públicos en los departamentos e investigar la marcha que siguiera el orden administrativo, con las facultades que les concediera para el ejercicio de sus funciones y hacía responsables ante la ley a los ministros por los delitos comunes y oficiales"*²⁵

²⁵Figueroa Vargas, Juan, Ob. Cit., p. 43.

En 1867, Juárez derrota al imperio, y una vez al frente del Ejecutivo y respaldado por la Constitución de 1857; el 3 de noviembre de 1870, el presidente promulgó un decreto que sancionaba la responsabilidad de los altos funcionarios, esta ley constituyó la base jurídica de nuestro moderno sistema de responsabilidad de los servidores públicos, aunque resulta un tanto deficiente.

La ley de 1870 establece que son delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación grave de garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución y leyes federales (artículo 1º), castigándose con destitución del encargo e inhabilitación para obtener el mismo u otro de la Federación en un tiempo de cinco a diez años (artículo 4º). Las faltas oficiales se castigarían con la suspensión, privación de emolumentos y la inhabilitación para ocupar un cargo público federal en un tiempo de uno a cinco años (artículo 5º). Se estableció que los delitos, faltas y omisiones oficiales producirían acción popular (artículo 11).

Juárez muere en 1872 y sigue en la Presidencia Sebastián Lerdo de Tejada quien reinstaló el sistema bicameral en 1874, creándose la Cámara de Senadores, la que asumió la jurisdicción

que tenía la Suprema Corte, como jurado de sentencia en el juicio político, reformandose los artículos 103, 104, y 105 de la Constitución de 1857.

En 1876, Lerdo de Tejada intentó reelegirse pero tuvo la oposición de José María Iglesias, presidente de la Suprema Corte de Justicia quien desconoció su gobierno y se declaró presidente interino, mientras que Porfirio Díaz proclamó el Plan de Tuxtepec que rechazaba la reelección, movimiento que lo llevó a la Presidencia de la República de 1876 a 1880 y después de Manuel González (1880-1884), Díaz volvió al Ejecutivo hasta 1911. En 1896, *"ordenó la publicación de la ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal."*²⁶

Esta ley, incluía como sujetos a los diputados, senadores, magistrados de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Despacho, el presidente, y los gobernadores estatales, señalando que el Congreso General era competente para conocer la responsabilidad oficial de los altos funcionarios hasta después de un año de haber cesado de su encargo.

El artículo 26, señalaba que en los casos de acusación por responsabilidad oficial, *"...luego que la Cámara de Diputados tenga noticia de ella mandará pasar los documentos respectivos a la sección instructora. La función de la Sección instructora, será la de determinar*

²⁶Ibid p. 47.

si el acusado es o no culpable del delito, falta u omisión que se le imputa, si a consecuencia de la falta oficial apareciere un delito común, la sección instructora formulará su dictamen dos proposiciones: una que corresponda al delito oficial y otra al común..."²⁷. La sección instructora entregará el dictamen, la secretaría de la Cámara y el Presidente de ésta anunciará que debe erigirse en Jurado de acusación, mandando notificar al acusado y acusador para que alegaran lo que a su derecho conviniera. El día fijado, la Cámara hacía la declaración, si fuere absolutoria el funcionario continuaba en su encargo, pero si era condenatoria, era separado de él y puesto a disposición de la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia. Estableciendo la Constitución que "los veredictos de los Jurados de Acusación y Sentencia, eran irrevocables y a los condenados por responsabilidad oficial no se les concedía la gracia del indulto".²⁸

LA CONSTITUCION DE 1917.

Debido a la situación económica y política que atravesaba nuestro país a principios del siglo XIX, existía gran descontento entre la población por el gobierno de Díaz, que condujo a la clase campesina y obrera a una extrema pobreza. La reelección fraudulenta de Díaz en 1910, trajo como consecuencia una

²⁷Zamora Arrijoa, Gerardo Antonio, "La Responsabilidad Constitucional de los Servidores Públicos", Tesis, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México, 1985, p. 29.

²⁸Ibid, pp. 29 y 30.

rebelión nacional encabezada por Francisco I. Madero bajo el Plan de San Luis; obligando por el Tratado de Ciudad Juárez el 21 de mayo de 1911, al Presidente Porfirio Díaz y al vicepresidente Ramón Corral a renunciar a sus cargos.

Madero toma la Presidencia en noviembre, pero en febrero de 1913, fue traicionado y asesinado junto con José María Pino Suárez, comenzando la dictadura huertista, que combatió Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila con el Plan de Guadalupe, uniéndose a él Alvaro Obregón y Francisco Villa, obligando a Huerta a renunciar en junio de 1914.

Después de varios enfrentamientos con las fuerzas convencionistas, en septiembre de 1916 Carranza convocó a la formación de un Congreso Constituyente y en enero de 1917 se dictaminaron los artículos 108 al 114 referentes a la responsabilidad de los funcionarios públicos comprendiéndose en el título IV de la Constitución de 1917, realizando pocas modificaciones a lo establecido en la Constitución de 1857, quedando como sigue:

TITULO CUARTO.

De la responsabilidad de los Funcionarios Públicos.

Artículo 108. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que 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 a 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.

Artículo 109. *Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.*

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de una acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial.

Artículo 110. *No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u*

omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

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

Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del gran jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación y cuando la Cámara mencionada

deciare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno, para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.

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

Artículo 112. *Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.*

Artículo 113. *La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.*

Artículo 114. *En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.*

Siguió aplicándose como ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, la Ley de Responsabilidades de 1896, hasta el 21 de febrero de 1940 cuando se publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados. Esta ley se aplicaba a los

funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y territorios federales, por los delitos y faltas oficiales que compitieran en el desempeño de los cargos que tuvieran encomendados (artículo 1º), estableciendo como altos funcionarios al Presidente de la República, a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, a los gobernadores de los Estados (quienes gozaban de fuero constitucional), a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo, y al Procurador General de la República (artículo 1º y 2º). El Presidente sólo podía ser acusado por traición a la patria o delitos graves del orden común. Definió en su artículo 14 como delitos oficiales de los altos funcionarios el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, y a la libertad de sufragio; la usurpación de funciones; la violación de garantías individuales, y cualquier infracción a la Constitución y leyes federales que causaran graves perjuicios a la Nación, estableciendo en su artículo 18, la faltas de todos los demás funcionarios a los que se les aplicaba esta ley. Las sanciones iban desde la destitución del cargo, privación del honor correspondiente a la investidura del funcionario, o bien la inhabilitación parcial o total para obtener diversos empleos, o la suspensión temporal del cargo (artículos 15 y 17). Es destacable señalar que el artículo 98 de la ley en mención establece que el presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, podía solicitar ante la Cámara de Diputados la

destitución de Ministros de la Suprema Corte de Justicia; Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios federales. El capítulo II del título sexto, estableció lo relativo a las investigaciones cuando el funcionario de manera inexplicable se había enriquecido.

Fué derogada la ley anterior, en virtud de la 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, señalando como sujetos de responsabilidad los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, por los delitos comunes y por los delitos y faltas oficiales que cometieran en su encargo. En su artículo 3° señalaba cuales eran los delitos oficiales, los que en forma general eran los mismos que describía la ley anterior. La sanción por estos delitos era la destitución del cargo y la inhabilitación no menor de cinco años ni mayor de diez, sin perjuicio de la reparación del daño. Por faltas oficiales se entendía a las infracciones que afectaren de manera leve los intereses públicos y no trascendieren al funcionamiento de las instituciones y del gobierno en que incurrieran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo (artículo 4°), se sancionaban con la suspensión del cargo en un término no menor a un mes ni mayor a seis años, o inhabilitación para obtener otro cargo por un año, sin perjuicio de la reparación del daño y la

exigencia de la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario (artículos 11 y 14):

Toda vez, que el punto central de este trabajo es la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, es importante señalar las instituciones que en México se han encargado de aplicar las sanciones administrativas a los malos funcionarios.

En el siglo pasado y principios de éste, la Tesorería General era la encargada de la fiscalización, contabilidad, glosa y fincamiento de responsabilidades. El 23 de mayo de 1910 se creó paralelamente a este órgano la Dirección de Contabilidad y Glosa encargándose del registro de operaciones, examen de justificación y comprobación de cuentas rendidas. Sin embargo, ambas instituciones dependían de la Secretaría de Hacienda por lo que no cumplían con eficiencia la tarea de fiscalización.

El 25 de diciembre de 1917 se creó el Departamento de Contraloría como un órgano administrativo de carácter técnico dependiente del Poder Ejecutivo, pero autónomo respecto de los demás que integraban dicho poder; encargado de vigilar la legalidad de los manejos de fondos y bienes públicos y procurar la eficiencia del trabajo gubernamental a través de un control previo, ya que el control a posteriori estaba encomendado a la Contaduría Mayor dependiente del Poder Legislativo.

En 1926, a través de su ley orgánica, se sustituyó el nombre de Departamento de la Contraloría General de la Nación por el Departamento de la Contraloría de la Federación, y sus facultades eran de fiscalización e inspección, glosa de cuentas, contabilidad de la Hacienda Pública, examen y autorización de los créditos en contra de la Federación, de la deuda pública, de los contratos, de las responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Administración Pública. Cuando se detectaba alguna irregularidad, que fuera legal, numérica o contable, se formulaban observaciones y responsabilidades por falta de comprobación, de justificación o de efectivo. Las observaciones eran enviadas al funcionario para que en treinta días remitiera los documentos faltantes, las aclaraciones o los reintegros, y cuando no cumplía se le podía suspender o reducir en porcentaje su salario. Si al tercer mes no había cumplido, el empleado quedaba definitivamente separado de su cargo y sujeto a responsabilidad civil y penal. En caso que el Departamento no formulara observaciones, a solicitud de los interesados, podía expedir un certificado.

El Departamento de Contraloría intervenía en responsabilidad administrativa, civil y penal de los empleados de la Federación. En cuanto a la primera, *"el contralor debía informar a la dependencia respectiva, y proponer el procedimiento que debía seguirse contra el responsable, sin perjuicio de imponer las correcciones disciplinarias o*

muitas que resultaran procedentes"²⁹, se hacía del conocimiento a la Tesorería de la Federación cuando se trataba de responsabilidad de carácter económico. De conformidad con los artículos 26 y 27 de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, la responsabilidad de sus empleados era exigida directamente por el contralor.

Cuando la responsabilidad era de carácter civil, se exigía una caución y el contralor debía proponer a la dependencia respectiva la suspensión o la destitución del responsable para que se tomaran las medidas pertinentes. En la responsabilidad penal, una vez que se descubría el delito, la Contraloría hacía las averiguaciones pertinentes y enviaba un informe al Procurador General de la República, cooperando con el Ministerio Público en la aportación de pruebas durante todo el procedimiento.

Contra las resoluciones de la Contraloría en materia de responsabilidades procedía la revisión (artículo 256 al 265 del Reglamento del Departamento de Contraloría) y contra la resolución que recayerá a éste recurso no procedía otro.

Debido a la inestabilidad política y económica del país, en 1932, el titular del Ejecutivo mandó a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 1917, en donde se propuso la desaparición del

²⁹Herrera Perez, Agustín, Ob. Cit. p. 114.

Departamento de la Contraloría de la Federación, absorbiendo sus atribuciones la Secretaría de Hacienda.

La Secretaría de Hacienda realizaba sus funciones administrativas sobre responsabilidad de los funcionarios públicos a través de la Tesorería de la Federación y de la Contaduría de la Federación (organismo creado en 1935).

La Tesorería de la Federación se encargaba de vigilar el manejo de fondos, valores o bienes federales, de la aplicación de su ley orgánica y reglamentos, y el registro y exigibilidad de responsabilidades (artículos 166 y 168 de la Ley Orgánica de La Tesorería de la Federación). Por su parte, la Contaduría de la Federación conoció entre otras cuestiones, de la glosa de cuentas y constitución de responsabilidades cuando el funcionario incumplía en algunas de sus obligaciones y que por dolo, culpa o negligencia causara un daño económico al fisco federal. La responsabilidad podía ser directa, solidaria, o subsidiaria. La directa para el funcionario que había cometido el acto que implicaba la responsabilidad; la subsidiaria, para los funcionarios que habían revisado o autorizado el acto; y la solidaria para los particulares que había participado en la realización de ese acto. Se pedía la indemnización a favor del fisco, primero al responsable directo y después a los subsidiarios y solidarios, y se remitía el expediente a la Tesorería de la

Federación para que hiciera efectiva la responsabilidad por medio del procedimiento administrativo de ejecución.

El 7 de diciembre de 1946, se publicó una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, atribuyéndole a la Secretaría de Hacienda la facultad de dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades de los servidores públicos, extendiéndose su ámbito de competencia a la Hacienda Pública del Distrito Federal; conservando sus funciones la Tesorería y la Contaduría de la Federación.

El 29 de diciembre de 1976, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creando en su artículo 32 a la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas funciones eran entre otras el de llevar a cabo las tramitaciones y registros del control y la vigilancia del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal; elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; cuidar que sea llevada y consolidada la contabilidad de la Federación y del Distrito Federal³⁰.

En 1978, se creó en la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental y la de Auditoría Gubernamental para el control y

³⁰Ibid, p. 122.

fiscalización de acciones públicas, y dependiente de la primera, se creó la subdirección de responsabilidades que fincaba las responsabilidades de los funcionarios públicos, aplicando la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del 31 de diciembre de 1976.

El 29 de diciembre de 1982, fue reformada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en su artículo 32 bis, crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, encargándose de conocer lo relativo a los actos de los servidores públicos que implican responsabilidades administrativas.

1.2 LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO.

1.2.1 LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MEXICO.

En el título VII de la Constitución Política del Estado de México se establece, la responsabilidad de los servidores públicos estatales en los artículos 130 al 136, definiendo al servidor público como *"toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los*

titulares o quienes hagan las veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos" (artículo 130). Asimismo, establece que la Legislatura expedirá una ley de responsabilidades señalando los sujetos, procedimientos y sanciones. Sólo por delitos graves del orden común que cometan en su encargo y por delitos, faltas u omisiones serán responsables los diputados de la legislatura estatal, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y los titulares de las Dependencias del Poder Ejecutivo, mientras que el Gobernador solo podrá ser responsable por delitos contra la seguridad del Estado y delitos graves del orden común (Artículo 131). En estos casos, la Legislatura como Gran Jurado declarará por mayoría absoluta si ha lugar o no a proceder en contra del funcionario, en caso negativo no habrá procedimiento ulterior, sin perjuicio de que la acusación continúe su curso cuando el funcionario haya dejado el cargo; en caso afirmativo el acusado quedará separado de puesto y sujeto a los tribunales comunes, si éstos lo condenan será separado definitivamente, y si lo absuelven será restituido en sus funciones (artículo 132). El Gobernador del Estado podrá pedir ante la Legislatura la destitución de algún magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, si se declara justificada la petición por mayoría absoluta, al magistrado

quedará privado de su puesto independientemente de las responsabilidades a que se hubiera hecho acreedor (artículo 133).

En cumplimiento al artículo 109 de nuestra Constitución Federal y 130 de la Constitución local, fue expedida la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, el 12 de septiembre de 1990. Esta Ley, divide a la responsabilidad administrativa en disciplinaria y resarcitoria. La primera, tiene por objeto sancionar los actos u omisiones de los servidores públicos violatorios del código de conducta establecido en el artículo 42 y que se refieren a valores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, aplicando sanciones correctivas o depurativas; mientras que la responsabilidad resarcitoria tiene por objeto reparar los daños y perjuicios monetarios causados a la Hacienda Pública.

Las autoridades que pueden sancionar administrativamente a los servidores públicos son de acuerdo al artículo 3° de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios³¹: la Legislatura del Estado; el Tribunal Superior de Justicia del Estado; la Secretaría de la Contraloría, quien es la única facultada para aplicar toda sanción económica mayor a 200

³¹Ibarra Madrigal, Mario Alberto, "Sistematización del Procedimiento en Materia de Responsabilidades Administrativas en el Estado de México", Revista del Instituto de la Administración Pública del Estado de México, No. 29, México, 1996, p.91.

veces el salario mínimo general vigente y la inhabilitación para ocupar un empleo, cargo o comisión, así como para conocer de los asuntos graves y trascendentes; las demás dependencias del Ejecutivo estatal en el ámbito de sus atribuciones que les otorga la ley, los Ayuntamientos y los Presidentes Municipales y los demás órganos que determinen las leyes.

La aplicación de sanciones administrativas corresponde al superior jerárquico, en términos de la ley de responsabilidades. En cada una de las áreas existe la figura denominada órgano de control interno o contraloría interna, como dependiente del superior jerárquico la cual se encarga de identificar, investigar, y determinar las responsabilidades administrativas en que incurren los servidores públicos.

El procedimiento se inicia por denuncia o queja de algún particular contra algún funcionario³² (artículos 45 y 46 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios); cuando del informe de auditoría se detecten presuntas responsabilidades administrativas en contra de algún servidor público y respecto de la situación patrimonial de los servidores públicos en la presentación de la manifestación de sus bienes.

³²Queja, es la expresión oral o escrita que hace una persona por la forma que es tratada por un servidor público durante el desempeño de sus funciones. Denuncia es la manifestación escrita o verbal en contra de un servidor público, cuya actuación es contraria a la ley.

Al servidor público se le debe citar a una audiencia que se llevará a cabo en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles a la fecha de la notificación, indicándole que puede comparecer por sí o por medio de su defensor a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, especificando la responsabilidad que se le imputa. A esta audiencia deberá comparecer también el representante de la dependencia a que pertenezca el servidor público (artículo 59). Si al final de la audiencia se desprende que no existen suficientes elementos para resolver o se configuran otras causales de responsabilidad, se dispondrá la práctica de otras averiguaciones señalando día y hora para otra u otras audiencias, pudiendo suspender provisionalmente al servidor público, si así se estima pertinente. Una vez estando en posibilidad de resolver, se hará al final de la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes, imponiendo las sanciones que correspondan, tomando en consideración la antigüedad en el servicio, la reincidencia, la gravedad de la responsabilidad en que se incurrió, la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones de ley, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, las condiciones exteriores y los medios de ejecución, así como el monto del beneficio, daño o perjuicio económico causado (artículo 50).

Las sanciones que se pueden aplicar son la amonestación, la suspensión, la destitución, la sanción económica, la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, arresto hasta por 36 horas (artículo 49).

Las resoluciones serán por escrito, debiendo inscribirse en un registro que llevará la Secretaría de la Contraloría.

Prescribe la responsabilidad administrativa en un año, si el beneficio obtenido y el daño o perjuicio causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en la capital del Estado, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero; en los demás casos prescribirán en tres años, salvo las de naturaleza económica que prescribirán en los mismos términos que para los créditos fiscales señale la legislación relativa.

1.2.2 LA RESPONSABILIDAD EN ESPAÑA.

En España, el control que se ejerce a los servidores públicos puede ser en forma externa por el Parlamento, por el Defensor del Pueblo, por los Tribunales de Justicia y por el Tribunal de Cuentas; o bien, la administración pública dispone de órganos propios para efectuar un control interno.

El Ministerio de Hacienda ejerce un control de carácter preventivo e interno, en virtud de que interviene en todas las

cuestiones relativas al gasto público, y actividades contractuales de la administración del Estado, motivo por el cual no puede existir algún gasto del erario sin que haya sido aprobado por él.

También existen en España las Inspecciones de Servicios, que pueden ser generales destinadas a vigilar el control del Ministerio, o vinculares que solo se encargan de controlar la actividad de una dirección general u organismo inferior; sin embargo, debido a que los miembros de este cuerpo son los mismos que conforman el organismo que controlan, no existe una verdadera independencia con los controlados.

El artículo 136 de la Constitución Española, señala al Tribunal de Cuentas como un órgano fiscalizador, y se encarga de un control externo y sucesivo, porque se refiere a los actos de los funcionarios ya realizados, debiendo remitir a las Cortes un informe anual del análisis de la Cuenta General del Estado haciendo constar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, señalando la responsabilidad y las medidas para exigirla.

Por su parte, las Comisiones Parlamentarias tienen su fundamento jurídico en el artículo 76 de la Constitución Española y tienen como finalidad investigar cualquier asunto de interés público, siendo obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras, sin embargo, dicho numeral establece que "sus

conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones de los Tribunales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio cuando proceda, de las acciones oportunas".

El artículo 54 de la Constitución de España señala que el Defensor del Pueblo es un "...alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título (título I, de los derechos y deberes fundamentales), a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales". Este defensor podrá requerir a algún funcionario información y documentación que necesite para una investigación, y en el caso de que un funcionario haya actuado con abuso, arbitrariedad, discriminación, error, negligencia u omisión, sólo podrá informar por escrito al funcionario, remitiéndole una copia al superior jerárquico con las advertencias, y recomendaciones que estime oportunas, debiendo contestar este último en un mes, y si en un plazo razonable la autoridad no ha realizado las sugerencias ni ha manifestado el motivo para no tomarlas en cuenta, el Defensor del Pueblo lo pondrá en conocimiento del Departamento afectado. Si tampoco obtuviera respuesta, incluirá en su informe anual el caso y el nombre de los funcionarios que se han negado a darle una solución.³³

³³Haro Belchez, Guillermo, "El Régimen Disciplinario en la Función Pública", Editorial Heliasta, México, 1991, pp. 133 a la 135.

Asimismo, es destacable la situación de que el rey no es sujeto de responsabilidad, y si los que refrenden sus actos (artículos 56 y 64 de la Constitución Española).

La responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos esta regulada por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (Ley L.M.F.P. 30/1984 de 2 de agosto) y el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado (Real Decreto 33/1986 de 10 de enero).

Los servidores públicos pueden cometer tres tipos de faltas: leves, graves o muy graves, enumerando en su artículo 31 la L.M.F.P. 14 supuestos de faltas muy graves, y en forma reglamentaria se establecen las leves y las graves.

a) Las faltas graves son:

"El incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución en el ejercicio de la función pública. Toda actuación que suponga discriminación por razón de raza, sexo, religión, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. El abandono del servicio. La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos. La

*publicación o utilización indebida de secretos oficiales, así declarados por ley o clasificados como tales. la notoria falta de rendimiento que comporte inhibición en el cumplimiento de las tareas encomendadas. La violación de la neutralidad o independencia políticas, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito. El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades. La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales. La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga. La participación en huelgas, a los que la tengan expresamente prohibida por la ley. El incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga. Los actos limitativos de la libre expresión de pensamiento, ideas y opiniones y haber sido sancionado por la comisión de tres faltas graves en un período de un año."*³⁴

b) De acuerdo al artículo 89 de la citada ley, para determinar las faltas graves y las leves se tienen que tomar en cuenta criterios de intencionalidad, perturbación del servicio, atentado a la dignidad de la Administración, falta de consideración con los administrados, y la reincidencia.

El órgano encargado de sancionar a los funcionarios por faltas que cometan en ejercicio de su encargo es el jefe del

³⁴Entrena Cuesta, Rafael, "Curso de Derecho Administrativo", Novena Edición, Volumen 2, Editorial Tecnos, Madrid, 1988, pp. 385 y 386.

centro u organismo en que presten los servicios, o los superiores jerárquicos. Este inicia siempre el procedimiento de oficio, aunque exista denuncia de sus superiores, inferiores o de terceros; nombra un instructor y un secretario. El instructor deberá tener más antigüedad y un puesto de mayor grado que el funcionario por el que se inició el procedimiento.

Se realiza una investigación previa a la iniciación formal del procedimiento, por lo que el instructor integra el expediente con declaraciones del afectado y de terceros, con informes y documentación relativa al asunto, es decir, con todas las pruebas para determinar si procede formular cargos. Si del resultado de dicha averiguación, se estima que no existen suficientes elementos de responsabilidad contra el afectado, se sobresee el procedimiento, en caso contrario, se seguirá adelante, remitiéndole al funcionario un pliego de cargos, que señalará los hechos imputados, dándole un plazo de 10 días para que conteste. Contestado el pliego, o transcurrido el plazo sin haberlo hecho, se abre un período no superior de 30 ni inferior de 10 días para ofrecer y desahogar pruebas. Posteriormente, se le dará vista del expediente al inculcado, facilitándole una copia del mismo si así lo solicita, a fin de que alegue lo que estime conveniente y aporte nuevos documentos. El instructor en el plazo de 10 días hará una propuesta de resolución señalando los hechos, y la posible sanción, notificándole al afectado para que mediante escrito dirigido al órgano decisor y entregado al

instructor, alegue en otro plazo de 10 días lo que considere en su defensa. Posteriormente, el instructor envía todo el expediente al decisor para que dicte una resolución, el cual podrá devolverlo cuando estime que faltan diligencias importantes para que esté en posibilidad de dictar una resolución.

Las sanciones se anotarán en el Registro Central de Personal y estas pueden ser:

1) Separación del servicio cuando el funcionario cometió una falta muy grave y por acuerdo del Gobierno y de la Comisión Superior del Personal.

2) Suspensión de funciones, se aplica por faltas graves sin poder exceder la suspensión de tres años; o por faltas muy graves en cuyo caso la suspensión no podrá ser menor a tres ni menor a seis años.

3) Traslado con cambio de residencia, por faltas graves o muy graves y por el Ministerio del que depende el afectado.

4) Deducción proporcional de retribuciones, siendo aplicada por el Ministerio del que dependa el funcionario respetando siempre el dinero que como alimentos debe recibir la familia del funcionario.

5) El apercibimiento.

1.2.3 LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

En la Constitución de Estados Unidos se establece que *"el presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos podrán ser destituidos de sus cargos si se les acusare y se les hallaré culpables de traición, cohecho, u otros delitos y faltas graves"* (art 2 Sección 4). Además, la Cámara de Representantes será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en caso de responsabilidad oficial, teniendo el Senado derecho exclusivo para juzgar sobre las acusaciones por responsabilidad oficial. Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos deberá presidir el presidente de la Suprema Corte y a ninguna persona se le condenará sino por el voto de dos tercios de los miembros presentes. *"En los casos de responsabilidades oficiales el alcance de la Sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado de los Estados Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzque y castigue con arreglo a derecho..."* (artículo 1, sección 2, cláusula 5).

En 1978, surgió la Civil Service Reform Act, con la finalidad de la protección de los derechos de los funcionarios públicos federales, así como mejorar la calidad de la función pública.

En Estados Unidos de América, para ocupar un cargo público se toma en cuenta la preparación más que la antigüedad, por lo que los servidores públicos son sometidos constantemente por las agencias federales a evaluaciones de rendimiento, con la finalidad que quienes ocupen cargos públicos estén lo suficientemente preparados para ello.

Existen diversos procedimientos sancionadores de los funcionarios federales, como cuando uno tiene resultados bajos en su evaluación, la agencia puede iniciar un procedimiento por rendimiento insuficiente y sancionar con descenso de grado (*"nivel que corresponda al empleo dentro del esquema general según el sistema de clasificación de puestos"*³⁵), o destitución del cargo. Pudiendo aplicar la suspensión menor a 14 días por falta de eficacia en el servicio, inclusive por tratar con descortesía al público. De acuerdo a las normas que dicte la Oficina de Dirección de Personal, la agencia podrá aplicar la destitución, suspensión por más de 14 días, descenso en grado o sueldo, a los funcionarios cuyas faltas alteren gravemente la eficacia del servicio.

En estos procedimientos el funcionario tiene derecho a notificación por escrito, señalando los motivos de acción disciplinaria, y su derecho a ser defendido por abogado o representante, y un tiempo razonable para contestar oralmente y

³⁵Haro Belchez, Guillermo, Ob. Cit. p. 97.

por escrito así como para aportar pruebas, la agencia podrá decidir la celebración de una audiencia que podrá sustituir o acumularse a la contestación; finalmente, la decisión deberá tomarse dentro de los treinta días siguientes a la expiración del plazo de la notificación, teniendo el funcionario derecho a apelar ante la Junta de Protección de Sistema de Méritos (La Merit System Protection Board).

La Junta de Protección al Sistema de Méritos, y el Consejo Especial son guardianes de los principios del Civil Service norteamericano, encargándose este último de detectar las infracciones de la legalidad, localizando su origen, circunstancias y responsabilidades:

El Consejo Especial, por denuncia o de manera oficiosa iniciará una investigación sobre una violación de una ley o reglamento, o una arbitrariedad, malversación de fondos, abuso de autoridad o un peligro sustancial y específico para la seguridad de la salud pública y remitirá esta información al Director de la agencia correspondiente. Sólo en caso de que la denuncia fuera hecha por un funcionario, exfuncionario o aspirante a un puesto en la agencia, si *"...después de revisar la información en un plazo de quince días el Consejo estima la existencia de indicios racionales que indiquen una de las violaciones de la ley indicadas anteriormente, podrá requerir al Director de la Agencia respectiva para que lleve a cabo una investigación sobre el asunto y*

presente un informe escrito en el que expongan las averiguaciones, dentro de un plazo de sesenta días o dentro de un plazo superior que el Consejo autorice por escrito".³⁶ Este informe deberá contener el motivo que originó la investigación, la forma en que se llevó a cabo, los hechos probados, las violaciones resultantes, las medidas ha tomar, tales como el reestablecimiento de un funcionario lesionado, la aplicación de una sanción disciplinaria, o la comunicación al "Attorney General" de indicios sobre la existencia de un delito, en este último caso, el informe no se comunicará al informante, pero si a la Oficina de Dirección de Personal. Una vez recibido el informe por el Consejo, lo revisará y determinará si esta apegado a derecho; si determina la existencia de una violación jurídica, señalará las recomendaciones que estime oportunas, enviando copia del expediente a la Junta de Protección al Sistema de Méritos, a la agencia correspondiente, a la Oficina de Dirección de Personal e inclusive al Presidente, dejando un tiempo razonable para que la agencia aplique dichas recomendaciones, en caso contrario solicitará a la Junta establezca una acción correctiva. Si el Consejo al estudiar el informe estima indicios de delitos por un funcionario lo comunicará al "Attorney General", al director de la agencia y a la Dirección de Personal, sin perjuicio de seguir el procedimiento administrativo.

³⁶Ibid, p. 101

Si en el plazo previsto, el Director de la Agencia no realiza el informe señalado en el párrafo que antecede, el Consejo Especial deberá mandar una copia de la denuncia al Presidente y al Congreso.

El Consejo Especial puede solicitar la imposición de una sanción disciplinaria a un funcionario, "...preparará un pliego de cargos contra el funcionario que contenga su decisión, junto a una relación de fundamentos de hecho, y los presentará al funcionario..."³⁷, para que éste, conteste en un plazo razonable, oralmente y por escrito y, aporte pruebas, defendido por abogado o representante, en una audiencia ante la Junta, la cual dictará la orden final, imponiendo sanciones disciplinarias que consisten en la destitución del cargo, el descenso en grado, la separación del servicio por plazo no superior a cinco años, la suspensión definitiva, la amonestación o imposición de multa no superior a 1000 dólares. El funcionario podrá recurrir esta decisión ante la U.S. Court of Appeals de la demarcación judicial en la que resida o esté empleado en el tiempo de la sanción.

³⁷Ibid. p. 106.

CAPITULO II

CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

2.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO.

Para la realización de sus fines, el Estado, requiere la intervención de personas físicas que lo representen, ejerzan su competencia y externen su voluntad, de tal manera que la actuación de estas personas no sea de ellas sino del Estado; integrando el órgano y el funcionario una sola entidad, *"...la sola esfera de competencia, además de los edificios, el inmobiliario y el equipo, solo constituirían una estructura inanimada e inexpressiva, y por lo tanto, intrascendente, por otra parte, la sola actuación de la persona física, sin atribuciones legales o reglamentarias, sería la expresión de un individuo más de la población, no la actuación del poder del Estado"*³⁸.

Es de importancia establecer que en la doctrina y en la legislación se utilizan indistintamente los términos de

³⁸Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos", Editorial Porrúa, México, 1996, p. 56.

trabajadores, empleados, funcionarios, servidores públicos, y burócratas, pero también hay que tener en claro que el individuo puede tener ante el Estado diferentes status. El status de servidor público deriva de un vínculo particular que tiene la persona como parte de los órganos que desempeñan el delicado ejercicio de la función pública, surgiendo independientemente del título de incorporación, del órgano al que ingrese y del tipo de actividad que realice en favor del interés público.

Muchos autores e inclusive algunas dependencias distinguen a los funcionarios de los empleados públicos, unos establecen que el funcionario es el género y los empleados la especie, mientras otros, afirman lo contrario. En este orden de ideas tenemos que para la mayoría los funcionarios son *"aquellas personas físicas titulares de los órganos del Estado, quienes realizan las funciones de supervisión, coordinación y administración... los empleados son las personas... que desempeñan un servicio material o intelectual"*³⁹. Sin embargo, no redundaremos esta cuestión en virtud de que nos referiremos en general a los servidores públicos pudiendo comprenderse dentro de éstos a los funcionarios y a los empleados del Estado.

El término de servidor público fue adoptado en las reformas que en diciembre de 1982 se realizaron al título cuarto de la

³⁹ "Manual de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de los Servidores Públicos", Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Toluca, 1994, p. 15.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para hacer patente que ocupar un cargo público implica servir al pueblo, sin tener en mente hacer riqueza o abusar del puesto, teniendo siempre una vocación de servicio y lealtad única y exclusivamente al pueblo, y nunca seguir intereses personales o en favor de partidos políticos, por lo que se le atribuye la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en favor de la administración del Estado, y sujetándolo a un código de conducta así como a las sanciones que se hagan acreedores por el incumplimiento de las obligaciones que afecten los valores fundamentales (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia) que conforman el ejercicio de la función pública.

De esta manera, el artículo 108 Constitucional en su primer párrafo establece:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros 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 respectivas funciones".

Por su parte el párrafo tercero establece que:

"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".

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala en su artículo 2º:

"Son sujetos a esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

Del concepto vertido con anterioridad se desprende que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos va más allá de lo establecido en nuestra Constitución Federal al considerar también a las personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, pudiendo quedar en esta hipótesis algunas personas de administraciones públicas estatales e inclusive los particulares, que de ninguna manera se pueden considerar como servidores públicos federales.

Asimismo, al señalar que servidor público es toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el Estado, surge la duda de si un estudiante que se encuentra realizando su servicio social en una dependencia del gobierno federal, o un funcionario integrante de la mesa directiva de las casillas electorales adquieren la categoría de servidores públicos, ya que ocupan una comisión en el Poder Público, y actúan en su nombre, sin percibir una remuneración por sus servicios, situación no requerida en el concepto legal. Para aclarar esta interrogante, buscamos si existía jurisprudencia o alguna tesis al respecto, sin resultado positivo, además a nivel jurisprudencial no existe el concepto de servidor público, ya que se remite literalmente al legal. Por su parte, el personal de la Contraloría interna de la Cámara de Diputados al preguntársele que opinaba al respecto, nos señaló que para su criterio, si un estudiante de servicio social realiza una conducta que atente a la función pública, el responsable sería su jefe inmediato, pero ¿fue el jefe inmediato quien solicitó a un prestador de servicio social?, en la mayoría de los casos, es una dirección de las dependencias, las que establecen en donde, como y con quien los estudiantes deben prestar su servicio social, sin pedir ni siquiera una opinión al que será su "jefe inmediato", por lo tanto, esta situación sería injusta. Por otro lado, el criterio adoptado por la Contraloría Interna de la Procuraduría Federal del Consumidor, establece que en virtud de que el prestador de servicio social no percibe ninguna remuneración y no tiene un vínculo estrecho con la

dependencia, no es susceptible de responsabilidad administrativa, ni tampoco algún otro funcionario por dicha conducta, además de que el servicio social es sólo un requisito para obtener un título académico y no existe una plena voluntad por parte de los prestadores, manifestándonos a su vez, que es verdad que en algunas ocasiones a las personas que realizan sus servicio social se les encomiendan tareas de una gran importancia en la función pública, por lo que consideran que existen lagunas legales en este sentido, en este sentido se pronuncia el personal directivo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. En cuanto a los funcionarios de las mesas directivas de casilla, existe un título (título tercero) en el mismo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se denomina de las faltas administrativas y de las sanciones el cual en su artículo 338, párrafo tercero establece que *"...el Instituto (Instituto Federal Electoral) conocerá de las infracciones y violaciones que a las disposiciones de este código cometan los funcionarios electorales, procediendo a su sanción, la que podrá ser amonestación, suspensión, destitución del cargo, o multa hasta de cien días de salario mínimo, en los términos que señale el Estatuto del Servicio Profesional Electoral"*, este estatuto, regula en su título noveno las responsabilidades y sanciones administrativas estableciendo que el incumplimiento de las obligaciones por parte de los servidores del Instituto Federal Electoral o de funcionarios electorales dará lugar a las imposición de sanciones administrativas sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones legales (artículo 178), aclarando que las

sanciones administrativas a funcionarios electorales que no formen parte del personal del Instituto, serán determinadas por los Consejos Locales Distritales, según corresponda; en los años en que no se realice proceso electoral federal las juntas locales o distritales ejecutivas del Instituto Federal Electoral determinarán las sanciones. Además, para aclarar más esta situación el Código Electoral del Estado de México en su artículo 166 párrafo cuarto establece: *"Del total de ciudadanos capacitados, los Consejos Distritales, procederán a una segunda insaculación e integrarán las Mesas Directivas de Casilla con los ciudadanos seleccionados, según su grado de escolaridad y con el criterio de atribuir mayor **responsabilidad** a desempeñar en las casillas, a quienes tengan mayor escolaridad. Por lo tanto los funcionarios de las mesas de casilla son responsables de las faltas administrativas que cometan.*

Por lo anterior, la remuneración no es indispensable para ser sujeto de responsabilidad administrativa, basta con desempeñar un cargo o comisión en la función pública para considerar al individuo como servidor público y por lo tanto responsable administrativamente de los actos u omisiones que afecten el delicado ejercicio de la función pública.

En virtud de lo señalado, podemos establecer que el servidor público en sentido amplio, es toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en cualquiera de los poderes de la Unión, independientemente si su función es de

carácter remunerativo. Para efectos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sólo son aquellas personas que ejerzan la función pública dentro de la administración pública federal o en el Distrito Federal.

2.2. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.

La palabra responsabilidad proviene del vocablo latino "*responsabilis*" que significa el obligado a responder de algo o de alguien.⁴⁰

Así, los servidores públicos pueden ser obligados a responder de su actuación en el desempeño de sus funciones, pudiendo dar lugar a cuatro tipos de responsabilidad conjunta o indistintamente: la penal, la civil, la política y la administrativa⁴¹.

El presente trabajo de tesis sólo pretende estudiar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales, regulada en el artículo 109 fracción III, y 113 de la Constitución Federal y en su ley reglamentaria, que lo es la Ley

⁴⁰Ibid. p. 32.

⁴¹Cfr., Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, "Elementos de Derecho Administrativo" Editorial Limusa S.A. de C.V., México, 1986, p. 152.

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo, cabe hacer, en términos generales, mención a las otras responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos.

a) La responsabilidad penal. Se encuentra regulada conforme a la fracción II del artículo 109 Constitucional, en el título X del Código Penal Federal (artículos 212 al 224) y que establece once delitos en los que pueden incurrir los servidores públicos, y que son: el ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

De acuerdo al artículo 111 Constitucional, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, requieren para ser procesados penalmente de una autorización previa dictada por la Cámara de Diputados denominada declaración de procedencia. Esta protección constitucional es otorgada con el fin de proteger el ejercicio de la función pública que tienen encomendada dichos servidores. Asimismo gozan de esta

protección los gobernadores de los Estados, diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, en cuyos casos, la declaración de procedencia deberá dictarla la legislatura local correspondiente.

Cuando se trata del Presidente de la República, la Cámara de Diputados asume las funciones de jurado de acusación para iniciar un procedimiento parecido al Juicio político y la Cámara de senadores dictará sentencia sobre la responsabilidad penal de dicho funcionario.

b) La responsabilidad civil, tiene su fundamento en el artículo 1910 del Código Civil Federal que establece que *"el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo..."*. En el particular, nace esta responsabilidad cuando en virtud de algunas irregularidades en las actuaciones de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, los gobernados sufren un daño material o moral; el primero consiste en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, y el segundo en una afectación que sufre la persona en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración, y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás (artículos 1916 y 2108 del Código Civil Federal).

Por su parte, el artículo 1927 del citado ordenamiento establece que *"el Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos"*. A su vez, el artículo 1928 de la ley en comento le da la facultad al Estado de repetir por lo pagado en contra de los funcionarios responsables.

Es de aclararse que algunos autores establecen que los servidores públicos son civilmente responsables ante el Estado cuando incurran en actos que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, al patrimonio de los organismos descentralizados, al de las empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos públicos⁴². Sin embargo, esta responsabilidad la considero más que nada administrativa, ya que se encuentra prevista en ordenamientos de este carácter, como la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación (abrogada por decreto publicado en el Diario Oficial el 17 de noviembre de 1995, pero que de acuerdo al artículo

⁴²Cfr., Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Trigésima primera edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1992, p. 141.

séptimo transitorio del decreto seguirá siendo aplicable en lo referente a las infracciones y faltas que se hubiesen cometido durante la vigencia del referido ordenamiento), la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, etcétera, además de que esta responsabilidad resarcitoria se constituya y exigirá en la vía administrativa.

Por último, el 10 de enero de 1994, se adicionó el artículo 77 bis y se reformó el 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la finalidad de que una vez que los servidores públicos en un procedimiento administrativo fueran declarados responsables, los particulares que hubiesen sufrido un daño pedan acudir ante el ente público para que directamente ordene el pago correspondiente. Además, si se niega la indemnización o no satisface al reclamante se tendrán expeditas, la vía administrativa o la judicial. Aquí la redacción del texto legal no es tan clara, en virtud de que parece que señala que contra la resolución que niegue la indemnización o cuando el particular considera que la señalada es insuficiente, podrá recurrirla, sin embargo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sólo establece recursos para los mismos en contra de resoluciones que les afecten.

c) La responsabilidad política. Es aquella que se aplica a determinados servidores públicos que tienen facultades de gobierno y administración, y se les aplica a través del juicio

político por incurrir en actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, está prevista en nuestra Constitución Federal en los artículos 109 fracción I y 110.

Son sujetos de esta responsabilidad los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimilados a éstas y Fideicomisos Públicos. Los gobernadores de los Estados, diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución, y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero la resolución de la

Cámara de Senadores sólo será declarativa debiendo informar a las legislaturas locales para que procedan como corresponda.

El artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, establece que:

"Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

"I. El ataque a las instituciones democráticas,

"II. El ataque a la forma de gobierno repúblicano, representativo, federal;

"III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

"IV. El ataque a la libertad de sufragio;

"V. La usurpación de atribuciones;

"VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la Sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

"VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y

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

Las sanciones que pueden imponerse de acuerdo al artículo 110 de la Constitución Federal y 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, son la destitución y la inhabilitación hasta por veinte años.

El juicio político podrá iniciarse durante el tiempo de funciones del servidor público y dentro de un año después de concluido el cargo. Cualquier ciudadano podrá formular por escrito una denuncia (con los suficientes elementos probatorios) en contra de algún servidor público ante la Cámara de Diputados, la cual a través de su sección instructora en un plazo de sesenta días naturales practicará las diligencias necesarias, dando audiencia al denunciante, y al inculpado o su defensor, y formulará conclusiones determinando la inocencia del servidor público o su probable responsabilidad, en este caso propondrá la sanción correspondiente. Posteriormente, la Cámara de Diputados erigida en órgano de acusación, escuchará los alegatos del denunciante y del acusado y resolverá por mayoría de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria se nombrará una comisión para que la sostenga y se remitirá el expediente a la Cámara de Senadores, la que a través de su sección de enjuiciamiento estudiará el expediente, pudiendo escuchar a la comisión acusadora, al denunciante, al servidor público y a su defensor, y emitirá sus conclusiones, entregándolas a la Secretaría de la Cámara de Senadores para que se erija en Jurado de Sentencia, escuche alegatos de las

partes y dicte una resolución (artículos 9, 13, 14, 16, 17, 19, 21, 22, 23, y 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

d) La responsabilidad administrativa. Finalmente, pueden los servidores públicos ser sujetos de responsabilidad administrativa, siendo este el tema principal del presente trabajo de tesis.

Como ya mencionamos, la palabra responsabilidad proviene del latín "*responsabilis*" que significa el obligado a responder de algo o de alguien ⁴³.

La palabra administrativa (*administrativus*) proviene del latín "*Ad*" que significa A y "*Ministrare*" que significa servir para gobernar⁴⁴.

De esta manera, podemos establecer que la responsabilidad administrativa es la obligación que tiene todo servidor público de responder por toda transgresión, violación, quebrantamiento, incumplimiento o inobservancia que haga de sus obligaciones y deberes en el ejercicio de sus funciones públicas.

Cabe mencionar que en nuestra legislación no existe un definición de lo que es responsabilidad administrativa, pero de

⁴³Vid Infra, p. 62

⁴⁴Diccionario Enciclopédico Hachette Castell, Tomo 1, Ediciones Castell, México, 1981, p. 58.

acuerdo al artículo 109 en su fracción III, podemos establecer que es la obligación que tiene de responder todo servidor público por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

*"Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además, una responsabilidad civil o penal"*⁴⁵.

Este tipo de responsabilidad, es en nuestro sistema jurídico relativamente nueva, toda vez que fue sistematizada como tal, hasta las reformas constitucionales y legales de diciembre de 1982, bajo la presidencia del Licenciado Miguel de la Madrid, ya que esta responsabilidad se encausaba y confundía fundamentalmente con el régimen laboral de los trabajadores al servicio del Estado y con la responsabilidad política, de tal manera que hasta la fecha señalada con antelación no existía una legislación que tratará en particular la responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales, tal y como lo establece la exposición de motivos de la ley reglamentaria de la fracción III del artículo 109 Constitucional, la cual estableció la naturaleza, el objeto, la finalidad y el procedimiento de exigibilidad de dicha responsabilidad, en razón del interés del

⁴⁵Fraga, Gabino, Ob. Cit. p. 169.

Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública. Sin embargo, como veremos en el desarrollo de este trabajo, esta ley resulta un tanto ineficaz, y redactada con poca técnica jurídica, dejando lugar a diversas confusiones que repercuten en la plena y eficaz aplicación de la responsabilidad de los servidores públicos.

La responsabilidad administrativa se encuentra prevista en los artículos 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos intitulado "responsabilidades administrativas", innovándose en su artículo 47 un catálogo de obligaciones que sujeta a todo servidor público, con el fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y cuyo incumplimiento dará lugar a la imposición de sanciones administrativas.

Así, incurren en responsabilidad administrativa, los servidores públicos que incumplan con cualesquiera de las obligaciones que se establecen en el Código de Conducta de los Servidores Públicos, lo que da lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de sanciones que la misma ley consigna de acuerdo a la naturaleza de la obligación que se quebrante.

Son sujetos a esta responsabilidad los servidores públicos en general.

Las sanciones administrativas que se pueden imponer son: el apercibimiento privado o público; la amonestación privada o pública; la suspensión; la destitución del puesto; la sanción económica, y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Dichas sanciones administrativas se impondrán previa substanciación de un procedimiento llevado a cabo por el superior jerárquico, tratándose de responsabilidades menores y por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo cuando se trate de una responsabilidad mayor, respetando en todo momento las garantías de legalidad, fundamentación, motivación y seguridad jurídica previstas en la Constitución Federal.

Cabe aclarar que con fundamento en el artículo 108 párrafo segundo, el Presidente de la República no es sujeto a responsabilidad administrativa, ya que sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, además de que resulta lógico, ya que no tiene superior jerárquico.

En virtud de ser este tema el principal de este trabajo, en el capítulo subsiguiente, analizaremos el procedimiento de responsabilidad administrativa que se sigue en contra de los

servidores públicos de carácter federal, los órganos que la aplican, etcétera.

2.3 CONCEPTO DE SANCION DISCIPLINARIA.

Para García Maynez, sanción es *"la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal"*.⁴⁶

Diversas doctrinas clasifican las sanciones, ya sea en razón del contenido de las mismas (pecuniarias, privativas de la libertad y restrictivas); en razón del órgano que las ordena (judiciales y administrativas); o de la norma que contenía el deber que se infringió (civiles, penales, administrativas, laborales, etcétera).

La sanción que se aplica a los servidores públicos que han incumplido algunos de sus deberes en la función pública es de carácter administrativo, puesto que su determinación corresponde a una autoridad con este carácter, y mediante un procedimiento administrativo.

⁴⁶García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa. México 1974, p. 294.

Así tenemos que la sanción administrativa es el castigo aplicado por autoridades administrativas por transgresiones a ordenamientos administrativos. Dentro de estas sanciones la doctrina distingue a las disciplinarias como "...aquellas que la autoridad impone a los servidores públicos con base en un vínculo particular que los une con la administración"⁴⁷, con el fin de preservar el correcto ejercicio de la función pública. La relación de servicio del derecho público implica una fidelidad y una conductas especiales.

*"...cualquier contravención no representa, pues, solamente, un desorden que se ha de reprimir, sino ese hecho aislado tienen una importancia mucho mayor porque de él pueden inferirse conclusiones acerca de la existencia de sentimientos que no están de acuerdo con aquella exigencia fundamental. No le conviene, pues, al poder público tener tales servidores. Por tanto, reacciona contra la persona en falta mediante penas. Esas penas son poenae medicinales en el sentido del derecho canónico. Tienen su razón de ser en el fin que persiguen: el mejoramiento del servicio"*⁴⁸.

Así tenemos que las sanciones disciplinarias son todas aquéllas que tienen por objeto subsanar actitudes de los

⁴⁷Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo" Ob. Cit. p. 229

⁴⁸Mayer, Otto. "Derecho Administrativo Alemán", Tomo IV, Editorial Depalma. Buenos Aires, 1984. p. 75.

servidores públicos que no cumplan con las obligaciones inherentes a su cargo. Y esta responsabilidad puede darse conjuntamente con otro tipo de sanciones, ya que puede coexistir con otras responsabilidades

Además este tipo de sanciones son diferentes a las sanciones laborales que tienden a obtener el servicio para el cual se contrató al trabajador, derivando del contenido prestacional de la relación y conociendo el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los conflictos laborales de la federación y sus trabajadores. Por su parte las sanciones disciplinarias responden a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el ejercicio de una función pública que debe apegarse a valores como la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y su imposición es una facultad inherente al superior jerárquico.

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece las sanciones disciplinarias, siendo éstas:

"I. Apercibimiento privado o público;

"II. Amonestación privada o pública;

"III. Suspensión;

"IV. Destitución del puesto;

"V. Sanción económica, y

"Vi. inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público".

El apercibimiento. En la ley de la materia no encontramos la definición de esta sanción, contemplando también esta figura el Código Federal de Procedimientos Civiles (artículo 55) y el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal (artículo 62) como correcciones disciplinarias, siendo también omisas en cuanto a su definición. Por su parte el Código Penal Federal (artículo 43) establece que *"...consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente"*.

Es decir, el apercibimiento tiene como características el ser una sanción correctiva, consistente en una llamada de atención al servidor público que incumplió con alguna de sus obligaciones y se sospeche que puede volver a cometer otra falta. Asimismo, esta sanción puede aplicarse conjuntamente con otras sanciones, teniendo relevancia en faltas que no revistieron graves consecuencias.

II. Amonestación. Al igual que la sanción señalada con antelación, la ley de la materia no define a la amonestación, encontrándose su definición en el Código Penal Federal que en

su artículo 42 establece que es *"la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere."*

III. Suspensión. Es la privación del ejercicio del derecho a desempeñar la función que se tiene conferida, así como la remuneración consecuente al tiempo que dure. Esta sanción se aplicará por el superior jerárquico, por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses. Es de hacer notar que durante el procedimiento, conforme al artículo 64 de la ley de la materia, el servidor público puede ser suspendido con carácter temporal de sus funciones, sin embargo, esta suspensión es una medida procedimental y no una sanción. El artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que las sanciones de suspensión y destitución de los servidores públicos de base se sujetará a la ley correspondiente, lo cual constituye un error legislativo; en primera porque de ser la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la aplicable, en su artículo 45, no señala como causas de suspensión temporal, la impuesta en virtud del procedimiento disciplinario, además la relación laboral del servidor público como empleado del Estado es diferente a su relación que nace en virtud del ejercicio de la función pública que realiza, independientemente, no sólo de que sea un empleado de base o de confianza, sino del motivo por el cual desempeña la función pública.

IV. La destitución del puesto. Esta sanción está contemplada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en los artículos 53 fracción IV, y 56 fracciones II y III, sin embargo, no establece lo que debemos de entender por destitución, debiéndonos remitir a su significado en el diccionario, que a la letra nos dice: "*Destituir: Privar a uno de alguna cosa. Separar a uno de su cargo como corrección o castigo.*"⁴⁹ Por lo tanto, podemos señalar que es un castigo que se impone administrativamente a un servidor público que ha dejado de cumplir con las obligaciones inherentes a la función pública y que consiste en la separación definitiva del cargo que ocupaba. Sin embargo, se considera que su aplicación lesiona derechos de carácter laboral y que por lo tanto sólo a una autoridad con este carácter le corresponde imponerla, no obstante, el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece las causas por las que un trabajador puede ser cesado, y el diccionario nos explica que cesar, es "*dejar de desempeñar algún empleo o cargo*"⁵⁰. Al respecto, tenemos que los criterios jurisdiccionales tampoco han logrado ponerse de acuerdo.

SERVIDORES PUBLICOS. EL SUPERIOR JERARQUICO, ASI COMO EL CONTRALOR INTERNO

⁴⁹Diccionario Enciclopédico Hachette Castell. Tomo 4, Ediciones Castell, México 1981, p. 695.

⁵⁰ Gran Diccionario Patria de la Lengua Española, Tomo II, Editorial Patria, México, 1983, p. 370

DE UNA ENTIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, NO ESTAN FACULTADOS PARA APLICAR LA SANCION DE DESTITUCION DEL EMPLEO.- De conformidad con lo establecido en el artículo 56 fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, "la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas", esto es, que el superior jerárquico está facultado, conforme a este artículo, a demandar laboralmente ante la autoridad que corresponda, la destitución de los servidores públicos, de acuerdo con los procedimientos correspondientes a la naturaleza de la relación y con las disposiciones respectivas, pero no a destituir por sí mismo a dichos funcionarios implicados en alguna investigación relacionada con una responsabilidad administrativa. Ahora bien, si el artículo 57 de la propia ley, se refiere a que el contralor interno podrá aplicar, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes, éstas tienen que ser forzosamente aquellas que deban ser impuestas por aquél, como por ejemplo, el apercibimiento, la amonestación e incluso la suspensión, más no la destitución que, como ya se dijo,

deberá ser demandada ante la autoridad laboral correspondiente.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 14/91.-Patricia Niego Flores y Enrique Iglesias Ramos.-14 de marzo de 1991.-Unanimidad de votos.-Ponente David Delgadillo Guerrero.-Secretaria: Clemente Flores Suárez.

SERVIDORES PUBLICOS, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS. SU ARTICULO 72, FRACCION II, INCISO B), NO ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.- La distinción entre el cese de los trabajadores sujetos al régimen del artículo 123, apartado "B", fracción IX de la Constitución y la destitución del cargo como medida disciplinaria establecida por los artículos 108 y 113 de la propia Constitución se funda en la diversa naturaleza de la relaciones establecidas entre el Estado y sus servidores en materia laboral, por un lado, y las que derivan del servicio público cuya observancia garantiza el sistema disciplinario reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El cese a que se refiere al artículo 123, apartado "B", fracción IX constitucional, es la consecuencia del incumplimiento,

por parte del trabajador, de obligaciones de carácter laboral, en tanto que la destitución prevista por el artículo 72, fracción II, inciso B), de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del artículo 113 constitucional, deriva de una infracción a los deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, impuestos a los servidores públicos. En tales condiciones, es evidente que la falta de la relación entre el precepto reclamado y el artículo 123, apartado "B", fracción IX constitucional, llevan a la conclusión de que el primero no es conculcatorio de esta última disposición constitucional.

TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, PXXV/93, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 8ª época, número 65, mayo 1993.

De acuerdo con el artículo 56 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, la destitución se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas. Por su parte la fracción III del mismo numeral, establece que se aplicará la destitución por el superior jerárquico en el caso de servidores públicos de confianza, es decir, que para éstos, no se requiere demandar laboralmente.

De aplicarse estas disposiciones, se haría nugatoria la facultad disciplinaria del superior jerárquico, quien tendría que llevar a cabo el procedimiento administrativo para la destitución del servidor público, pero la resolución carecería de definitividad y eficacia puesto que se continuaría el procedimiento ante la autoridad laboral correspondiente.

Como es de observarse, al igual que en la suspensión, el legislador temió afectar derechos laborales, en virtud de que estas sanciones tienen íntima relación con el derecho del trabajo porque al destituirse al servidor público necesariamente se afectaría su relación como trabajador.

Sin embargo, es cuestionable esta postura, toda vez que no se atendió que tanto los derechos laborales como la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, están regulados a nivel constitucional (artículo 123 "B" y, 119 y 113 respectivamente), por lo que no podemos poner en prelación la materia laboral sobre la disciplinaria; además de que la responsabilidad administrativa atiende a una necesidad general de depurar el funcionamiento del servicio público.

Además, la imposición de las sanciones administrativas constituyen un acto de autoridad por lo que es indispensable que este debidamente fundado y motivado, teniendo como características la presunción de validez y de ejecutividad.

Esta confusión, se debió a que el legislador no vió de manera global el campo legal de actuación de los servidores públicos, creando la responsabilidad administrativa sin reformar cuestiones que hacen intersección dentro del marco legal.

Al respecto, en la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados se nos informó que ellos no llevan procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos de dicha Cámara, en virtud de que es el departamento de relaciones laborales el que se encarga de la suspensión o la destitución de los servidores públicos, y no ellos, y que lo máximo que pueden hacer al respecto es elaborar un oficio con observaciones del caso dirigido a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Por su parte, en la Contraloría Interna de la Procuraduría Federal del Consumidor, se nos informó que cuando ellos aplican la destitución, el procedimiento debe tener bases sólidas para que, si el servidor público promueve ante autoridades laborales, la resolución administrativa no sea afectada. Finalmente, en la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, nos informaron que no existe conflicto entre la materia laboral y la administrativa, haciendo valer la autonomía de cada uno de los procedimientos.

5.- Sanción económica. Es la retribución que debe hacer el servidor público que dejó de cumplir con su código de conducta y que en virtud de dicho incumplimiento obtuvo algún beneficio económico o causó un daño o perjuicio.

La Constitución en su artículo 113 establece la sanción económica y señala que se aplicará de acuerdo con los beneficios obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, sin exceder de tres tantos de los mismos.

Por su parte, la ley de la materia, la establece en sus artículos 53 fracción V y 55. Esta última disposición establece que *"en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados, por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados"*

En primer lugar, la redacción de esta disposición parece decir que no sólo podrán aplicarse sanciones económicas cuando el servidor haya obtenido algún beneficio o causado un daño económico, situación que no contempla la Constitución. En segundo lugar, establece que se impondrán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, sin tomar en cuenta que el artículo 54 de la ley en comento establece que para la imposición de sanciones se tomarán en cuenta diversas circunstancias del sujeto y de la infracción, motivo por el cual

esta disposición deberá estar redactada en forma tal que permita al juzgador tomar en cuenta las circunstancias atenuantes y agravantes de la falta administrativa.

6. La inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Podemos definir a la inhabilitación como la sanción que declara al servidor público incapaz temporalmente para ejercer u obtener cargos públicos.

Se encuentra regulada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 113, y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 53 fracción VI.

La inhabilitación podrá ser decretada de uno hasta diez años cuando el servidor público incurra en actos u omisiones que le causen beneficios económicos o impliquen daños y perjuicios, pero si el monto de los mismos excede de 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, la inhabilitación que se le imponga podrá ser de diez a veinte años.

En 1992 se reformó este precepto, estableciendo que la Inhabilitación podrá aplicarse también a los servidores públicos que hubiesen cometido faltas graves, sin aclarar nuestra legislación que se entiende por faltas graves.

Una persona que hubiese sido inhabilitada por un plazo mayor de diez años, sólo podrá volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público después de transcurrido el tiempo de la sanción y, se requerirá forzosamente que el titular de la Institución Gubernamental a la que pretenda ingresar avise a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de tal circunstancia en forma razonada y justificada.

CAPITULO III

ESTUDIO JURIDICO CONTEMPORANEO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS FEDERALES

Como ha quedado descrito⁵¹, en 1982, se hicieron reformas importantes a nuestro régimen legal (las cuales se conocen como "renovación moral"), con el fin de regular adecuadamente la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, con lo que se reconoce que hasta esa fecha no existía una eficaz base jurídica para sancionar a los malos servidores públicos, que aprovechándose de esta calidad, abusaban de las funciones que les eran encomendadas.

3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵¹Vid infra p 80.

Nuestra Constitución Federal fue reformada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, elevando a rango constitucional la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, misma que se ha ido perfeccionando con reformas subsecuentes.

Así, el título cuarto, dispone lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos y, el artículo 108 establece quienes tienen la calidad de servidor público. Concepto que ha sido analizado en el capítulo precedente⁵².

Por su parte, el artículo 109 fracción III señala que los servidores públicos podrán ser acreedores a sanciones administrativas cuando incurran en *"actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones"*, estableciendo en el siguiente párrafo que los procedimientos para la aplicación de las sanciones políticas, penales, civiles y administrativas se desarrollarán autónomamente, sin poder imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza; situación ya contemplada a nivel constitucional en el artículo 23.

Por su parte, el artículo 113 dispone que:

⁵²Vid infra p. 64.

"Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados".

De lo anterior, podemos advertir que todo servidor público debe de apegar su conducta a los siguientes principios constitucionales:

A) Legalidad.- Este principio consiste en que todos los servidores públicos deben ajustar sus actos a lo proveniente o mandado por la ley⁵³. Por ello, el artículo 128 Constitucional establece que: "Todo funcionario, sin excepción alguna, antes de

⁵³Cabanellas de Torres, Guillermo, "Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Argentina 1988, p. 181

tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y leyes que de ella emanen."

B) Honradez.- Consiste en que el servidor público en ejercicio de sus funciones se desempeñe con dignidad, rectitud, equidad y honor⁵⁴, de esta manera los gobernados confiarán en las instituciones gubernamentales y se depurará la función pública.

C) Lealtad.- Consiste en "la entrega a la Institución, preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la Nación"⁵⁵, siendo fieles siempre a la dependencia y a los ordenamientos jurídicos en que se fundamenta su actuación.

D) Imparcialidad.- Este principio estriba en que los servidores públicos deben tratar con la misma cortesía y respeto a todos los gobernados que hacen uso de los servicios de la dependencia a la que representan, siendo siempre rectos, justos e imparciales.

E) Eficiencia.- Significa este principio que el servidor público debe contar con la suficiente capacidad e idoneidad para

⁵⁴Ibid. p. 149.

⁵⁵Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "El Derecho Disciplinario de la Función Pública", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México 1989, p. 71.

el cumplimiento del empleo, cargo o comisión que le ha sido conferido.

3.2 La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial el día 31 de diciembre de 1982, y ha sido reformada en tres ocasiones por decretos publicados en el Diario Oficial el 10 de enero de 1994, 12 de diciembre de 1995 y el 24 de diciembre de 1996.

El artículo tercero de esta ley establece que, son autoridades competentes para aplicarla: las Cámaras del Congreso de la Unión, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (ahora Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo); las dependencias del Ejecutivo Federal (aclarando que la anterior es una dependencia del Ejecutivo Federal); El Departamento del Ejecutivo Federal; la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; el Tribunal Fiscal de la Federación; los tribunales del trabajo, en los términos de la legislación respectiva (éstos dos últimos también son dependencias del Ejecutivo Federal); y los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

El título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se refiere a las responsabilidades administrativas, y establece lo relativo a las causas, sanciones correspondientes y los procedimientos aplicables.

En cuanto a las *causas* que originan la responsabilidad administrativa, el artículo 47 de la ley comentada, establece el código de conducta al que deben sujetarse todos los servidores públicos, redactado en forma positiva.

Las fracciones del artículo 47 pueden agruparse de la siguiente manera⁵⁶:

PRIMER GRUPO: Faltas que no causan daño, ni producen lucro.

Fracción I.- Cumplir con diligencia el servicio encomendado. Abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio. Abstenerse de ejercer indebidamente el cargo y de incurrir en abuso.

Fracción II.- Formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia; cumplir con las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos públicos.

⁵⁶"Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público", editada por la Secretaría General de la Federación Mexicana, 1994, pp. 96 a la 103.

Fracción III.- Utilizar los recursos asignados para los fines previstos, así como la información reservada a que tenga acceso para los fines a que esté afecta.

Fracción IV.- Cuidar debidamente la documentación a la que tenga acceso, para evitar su utilización indebida. Evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de la documentación e información que conserve a su cargo.

Fracción V.- Observar buena conducta en el desempeño de su servicio. Tratar con rectitud, respeto, diligencia e imparcialidad a las personas con las que tenga relación en virtud de la función pública desempeñada.

Fracción VI.- Observar con sus inferiores jerárquicos las debidas reglas de trato. No incurrir en desviación o abuso de autoridad.

Fracción VII.- Observar respeto y subordinación debida a sus superiores jerárquicos.

Fracción VIII.- Comunicar al titular de la dependencia las dudas fundadas que tenga sobre las ordenes que reciba.

Fracción IX.- Abstenerse de seguir realizando las facultades conferidas una vez concluído el período para el cual se le designó.

Fracción X.- Abstenerse de autorizar a un subordinado a que falte excesivamente a sus labores sin causa justificada. Otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo, cuando el servicio público no lo exija.

Fracción XI.- Abstenerse de desempeñar otro empleo, cargo o comisión que la ley prohíba.

Fracción XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico del trámite y resolución de los asuntos en que intervengan su cónyuge, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, cuando no pueda abstenerse de conocer del asunto, observar las instrucciones del superior jerárquico.

Fracción XVII.- Abstenerse de intervenir en la designación, promoción, o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés personal, familiar o de negocios.

Fracción XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Fracción XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con el código de conducta. Denunciar ante el superior jerárquico o ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a cualquier servidor público que incurra en actos que puedan implicar responsabilidad administrativa.

Fracción XXI.- Proporcionar la información que requiera la Institución que vigila los derechos humanos.

Fracción XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal relacionada con el servicio público que realiza.

Fracción XXIV.- Las demás obligaciones que establezcan las leyes y reglamentos.

SEGUNDO GRUPO: Faltas que pudiendo causar lucro, este no se produce.

Fracción XIII.- Excusarse de intervenir en asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios.

Fracción XVI.- Desempeñar su función sin pretender obtener beneficios adicionales a los que el estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción anterior.

Fracción XXIII.- Abstenerse en sus funciones de celebrar o autorizar contratos de adquisiciones, arrendamientos y enajenación de bienes, prestación de servicios, y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin autorización previa de la Secretaría. Por ningún motivo podrá celebrarse contrato alguno con personas inhabilitadas para desempeñar un cargo público.

TERCER GRUPO: Faltas que causan daño y/o lucro.

Fracción II.- Formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos. Cumplir con las leyes que determinen el manejo de los recursos públicos.

Fracción III.- Utilizar los recursos asignados para fines previstos. Utilizar la información reservada a que tenga acceso para los fines a que está afecta.

Fracción IV.- Custodiar y cuidar la documentación para evitar su utilización indebida. Evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de la documentación e información que conserve bajo su cuidado.

Fracción XIII.- Excusarse de intervenir en asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios.

Fracción XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos por abajo de su precio comercial, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas referidas formen o hayan formado parte, y que procedan de cualquier persona cuyas actividades se encuentran vinculadas con las funciones que desempeña el servidor público. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Fracción XVI.- Desempeñar su función sin pretender obtener beneficios adicionales a los que el estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

Fracción XVII.- Abstenerse de intervenir en la designación, promoción, o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés personal, familiar o de negocios.

Fracción XXIII.- Abstenerse en sus funciones de celebrar o autorizar contratos de adquisiciones, arrendamientos y enajenación de bienes, prestación de servicios, y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin autorización previa de la Secretaría. Por ningún motivo podrá celebrarse contrato alguno con personas inhabilitadas para desempeñar un cargo público.

CUARTO GRUPO: Faltas que resultan violatorias de resoluciones firmes o sentencias definitivas:

Fracción XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento, o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para desempeñar la función pública.

QUINTO GRUPO. Faltas a las que la ley les asigna un procedimiento específico distinto al establecido por el artículo 64.

Fracción XVIII.- Presentar de manera oportuna y veraz su declaración de situación patrimonial.

También los servidores públicos incurren en responsabilidad administrativa cuando por sí o por interpósita persona, inhiban a

los gobernados a formular quejas y denuncias debiendo respetar y hacer respetar este derecho y evitar que se causen molestias indebidas al quejoso (artículo 50).

En cuanto a las autoridades facultadas para llevar a cabo los procedimientos disciplinarios en contra de los servidores públicos, podemos mencionar que cada uno de los Poderes de la Unión está facultado para que de manera interna y conforme a la ley, imponga las sanciones administrativas a los servidores públicos en el ejercicio de la función pública.

De esta manera, de conformidad con el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal establecerá los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de su jurisdicción, y determinará las sanciones correspondientes. Lo propio lo harán conforme a su competencia las Cámaras del Congreso de la Unión, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales de Trabajo y demás Organos Jurisdiccionales en los términos de su legislación respectiva. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en sus artículos 129 al 140 establece su propio procedimiento para determinar y sancionar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Poder Judicial Federal.

En cuanto al Poder Ejecutivo Federal, la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que los superiores jerárquicos y los órganos de control de las dependencias y entidades "...quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada...", el artículo 60 nos señala que "la contraloría interna de cada dependencia será competente para imponer, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias...", y el artículo 48 establece que "...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". Por tanto, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y con el reglamento interior de cada Dependencia, es el titular de la dependencia o el coordinador de sector en su caso, quien es competente de sancionar administrativamente a los servidores públicos a través de sus contralorías internas, teniendo las siguientes excepciones:

A) El superior jerárquico deberá enviar copia de las denuncias cuando se trate de infracciones "graves" o cuando, en su concepto, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo deba conocer directamente del asunto o participar en las investigaciones(artículo 57).

B) No aplicará las sanciones correspondientes a los contralores internos cuando incurran en responsabilidad administrativa. Esta facultad esta concedida a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (artículo 58).

C) En el caso en que los servidores públicos de las contralorías internas se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo no se ajusten a lo previsto por la ley, corresponde a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo aplicar las sanciones correspondientes informando al titular de la dependencia (artículo 59).

Por lo que respecta a los servidores públicos de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo serán sancionados por la Contraloría Interna de dicha Institución; el titular de esta Contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él (artículos 52 y 58).

Además el artículo 77 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos faculta a la Secretaría y al superior jerárquico para emplear los siguientes medios de apremio:

- I. Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal;
- II. Auxilio de la fuerza pública.

En caso de resistencia se estará a lo que prevenga la legislación penal.

En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades de fácil acceso para que cualquier interesado presente quejas y denuncias en contra de los servidores públicos con las que se iniciará el procedimiento disciplinario (artículo 49), con esta disposición se legitima a cualquier persona para que presente sus denuncias y quejas en contra de los servidores públicos, sin olvidar que aquellos pueden realizar los actos jurídicos pertinentes si se consideran agraviados, por ejemplo, iniciar una denuncia por difamación.

El procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos se inicia:

A) Por denuncia o queja hecha por los servidores públicos o cualquier persona sobre irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones ya señaladas. Algunos de los mecanismos receptores de éstas son: las oficinas de quejas y denuncias de las dependencias y entidades de la Administración pública federal, el SACTEL, las notas periodísticas, el correo, etcétera.

B) Por solicitud del Ministerio Público a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o a las contralorías internas de cada una de las dependencias, para que se inicie el procedimiento de investigación administrativa respectivo.

C) Por auditorías que podrán ser practicadas por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo como por las contralorías internas de cualquiera de las dependencias federales y entidades públicas.

D) Por pliego de observaciones que emita la Contaduría Mayor de Hacienda con motivo de la revisión de la Cuenta Pública Federal y la del Distrito Federal.

E) Por recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos, cuando se deriven presuntas responsabilidades imputables a servidores públicos.

F) Por actuación oficiosa de la Autoridad encargada de instrumentar un programa ordinario de fiscalización, control y prevención.

Antes del inicio del procedimiento disciplinario consignado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el órgano disciplinario, tendrá que agotar ciertas fases preparatorias tales como: recepción, ratificación, admisión, investigación y tramitación.

En la *recepción*, las unidades receptoras captan la queja o denuncia y entran en contacto con el promovente, conociendo la

materia o naturaleza de los hechos denunciados y brindando la asesoría a éste.

La *ratificación* es el acto jurídico por medio del cual le pide al quejoso o denunciante, sostenga la acusación en sus mismos términos; durante esta fase, en cualquier momento los quejosos o denunciantes podrán ampliar su queja o denuncia. La mera falta de ratificación en ningún caso será obstáculo para que se inicie el procedimiento.

En la fase de *admisión*, las oficinas receptoras someterán a la promoción recibida a una calificativa legal en razón de su contenido, es decir, revisarán la forma y el fondo de la promoción a efecto de determinar si se admite o no.

La *tramitación* consiste en que las quejas o denuncias recibidas se integrarán en expedientes que se turnarán al titular de la contraloría interna.

La fase de la *investigación* tendrá como finalidad determinar la existencia o inexistencia de los elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos, allegándose de todos los medios probatorios que considere necesarios, y si tales pueden considerarse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza, pudiéndose

producir varios supuestos como consecuencia de dicha investigación:

A) Que no existen elementos suficientes que presuman la responsabilidad administrativa del servidor público, y en cuyo caso, el asunto se archivará.

B) Si la investigación la realiza la contraloría interna de algún organismo público, y el superior jerárquico considerará que se trata de infracciones graves o cuando en su concepto y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, lo hará del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (artículo 57). Es de señalar, que la ley de referencia, no aclara lo que se debe entender por infracciones "graves", por lo que queda a la discrecionalidad de la contraloría interna o de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo determinarlo.

Si los órganos disciplinarios tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del delito (artículo 61).

C) Si la investigación es realizada por la Secretaría, deberá ésta informar a la contraloría interna de la dependencia o al coordinador sectorial de las entidades para que continúe la

investigación e instruya el procedimiento, a menos de que se trate de asuntos que competan a la Secretaría, en cuyo caso, se avocará directamente al asunto, informando al titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participen en el procedimiento (artículo 62).

D) Si los órganos disciplinarios encuentra elementos suficientes con los que se presume la posible responsabilidad del servidor público, se dará inicio a la *"instrucción del procedimiento disciplinario en los términos del artículo 64"* ⁵⁷

Cabe mencionar que en cualquier momento del procedimiento disciplinario podrá decretarse como medida provisional, la suspensión temporal del servidor público, la cual no prejuzga sobre la responsabilidad imputada, quedando sin efectos dicha suspensión cuando así lo resuelvan los órganos disciplinarios. Se requerirá autorización del Presidente de la República cuando el nombramiento del presunto responsable lo haya efectuado él, y de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente si dicho nombramiento requirió de su ratificación. De manera poca técnica, la ley de referencia establece que el acuerdo por el que se decreta la suspensión provisional del servidor público es una resolución, recordemos que la resolución administrativa se dictará al término del procedimiento legal y no antes.

⁵⁷Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Ob. Cit., p. 168

Al respecto, es posible aplicar la siguiente tesis jurisprudencial:

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. SU ARTICULO 64, FRACCION IV, QUE ESTABLECE LA SUSPENSION TEMPORAL DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES DE SUS CARGOS, NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA QUE ESTATUYE EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL. El artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones como una medida cautelar o precautoria, mientras dura el procedimiento y se dicta la resolución que deslinda las responsabilidades del servidor público afectado. Por ello, el numeral mencionado no viola la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, puesto que dicha garantía opera respecto de actos privativos y la suspensión temporal aludida no tiene tal carácter.

Pleno. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Epoca 8ª, No. 64, Abril de 1993. Tesis P.XXIV/93. P. 19.

El procedimiento esta regulada por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicándose supletoriamente el Código Federal de Procedimientos

Civiles, puesto que el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que "*...no será aplicable (este ordenamiento) a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica...*" No obstante, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos Federales es omisa respecto a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El procedimiento disciplinario debe de respetar los derechos procesales consagrados en el artículo 16 constitucional; iniciando con la notificación del presunto responsable, citándolo a una audiencia que se llevará a cabo en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles desde la fecha de la notificación, señalándole las responsabilidades que se le imputan, su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor. También asistirá a la audiencia un representante de la dependencia de adscripción del servidor público (artículo 64 fracción I). Mismo que deberá realizar funciones de coadyuvancia con el órgano de autoridad.

Si de la audiencia se desprende que no hay elementos suficientes para resolver o se adviertan elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y citar a otra u otras audiencias (artículo 64 fracción III).

Al concluir la audiencia y estando reunidos todos los elementos que permitan estar en posibilidad de dictar una resolución, las contralorías internas o en su caso, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, resolverán dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad (artículo 64 fracción II), imponiendo en su caso las sanciones establecidas en el artículo 53 y que son el apercibimiento privado o público, la amonestación privada o pública, la suspensión, la destitución del puesto, la sanción económica, y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.⁵⁸

La imposición de las sanciones deberá contemplar lo dispuesto por los artículos 54, 55 y 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como con los requisitos constitucionales correspondientes. La autoridad sancionadora deberá tomar en cuenta *"...las circunstancias, atenuantes y agravantes de la responsabilidad que se libra..., la personalidad moral del funcionario, sus antecedentes y condiciones personales, las reincidencias en que hubiere incurrido, las penas cumplidas y su conducta privada"*⁵⁹. De esta manera, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone:

⁵⁸Vid Infra p. 85.

⁵⁹Saenz, Carlos María "La Responsabilidad Administrativa del funcionario", Editorial La Ley, Buenos Aires, 1951, p. 2.

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

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

"II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

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

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

"V. La antigüedad del servicio;

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

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

Sin embargo, este precepto, no determina si dichos elementos se tomarán en cuenta para agravar o atenuar la responsabilidad administrativa.

La notificación de la resolución debe efectuarse al servidor público, a su jefe inmediato, al representante de la dependencia y al superior jerárquico, dentro de las setenta y dos horas de emitido el fallo (artículo 64 fracción II).

De todas las diligencias que se practiquen en el procedimiento disciplinario, se levantará acta circunstanciada; las resoluciones y acuerdos constarán por escrito y se asentarán en el registro respectivo (artículos 66 y 68).

Cabe señalar que si el servidor público confiesa su responsabilidad se procederá a dictar resolución de inmediato, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la necesidad de pruebas. En caso de que se acepte plena validez a la confesión, se impondrá dos tercios de la sanción si es de naturaleza económica, pero siempre deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados existiendo la posibilidad de que la autoridad no imponga la suspensión, la destitución o la inhabilitación (artículo 76).

Asimismo, las autoridades sancionadoras, podrán abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, y siempre que no se trate de infracciones graves, o de delitos; cuando los antecedentes y circunstancias del infractor lo ameriten y que el daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal (artículo 63).

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, otorga a los servidores públicos sancionados dos medios para impugnar la resolución administrativa que les perjudica. El primero lo contempla el artículo 70 que establece

que "los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones...". De esta manera, los servidores públicos pueden promover en un plazo de cuarenta y cinco días, un juicio de nulidad ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación que corresponda en razón de su domicilio fiscal y conforme al procedimiento establecido en el título VI del Código Fiscal de la Federación y el artículo 24 de la ley orgánica. "Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios lo restituya en el goce de sus derechos". Además conforme al artículo 74 las resoluciones absolutorias pueden ser impugnadas por la Secretaría o por el Superior Jerárquico.

El segundo medio de impugnación es el recurso de revocación contemplado por el artículo 71. Este recurso debe tramitarse ante la propia autoridad sancionadora dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución, se iniciará con un escrito que exprese los agravios que le cause al recurrente la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que estime pertinentes. Dentro de los treinta días hábiles siguientes al desahogo de las pruebas la autoridad resolverá y hará la respectiva notificación al servidor público recurrente en un plazo

no mayor de setenta y dos horas. La resolución que se dicte en el recurso de revocación será impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación (artículo 73).

La interposición de este recurso podrá suspender la ejecución de la resolución recurrida cuando así lo solicite el promovente, siempre que cuando se trate de sanciones económicas, se garantice el pago en los términos del Código Fiscal de la Federación. En el caso de las demás sanciones se requiere además que se haya admitido el recurso, que la ejecución de la resolución produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente y que la suspensión no implique perjuicios al interés social o al servicio público (artículo 72).

Cabe aclarar, que no es necesaria la interposición del recurso de revocación ante la autoridad sancionadora, para iniciar el juicio de nulidad, ya que queda a opción del sancionado el elegir uno u otro medio de impugnación.

RECURSO DE REVOCACION PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. OPCIONALIDAD DE SU INTERPOSICION. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 70 y 71 de la ley en cita, las resoluciones emitidas por el superior jerárquico del servidor público que impongan

sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por éste mediante recurso de revocación, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que la connotación de la palabra "podrán" utilizada en el artículo 71, debe ser considerada como la facultad, poder o posibilidad del sujeto para hacer o dejar de hacer alguna cosa, es decir, dicha acepción lleva implícita la noción de opcionalidad; en consecuencia, no procede decretar el sobreseimiento del juicio por no actualizarse el supuesto jurídico de improcedencia previsto en el artículo 202, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación.

JURISPRUDENCIA A-13. Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación contradicción de precedentes 6/89 7214/88. Resuelta en sesión de 25 de septiembre de 1990.

Asimismo, se puede iniciar el juicio de amparo directo en términos del artículo 158 de la ley de amparo que al respecto establece: *"El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda en los términos establecidos en las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de*

garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados".

La ejecución de las sanciones administrativas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. Sin embargo, se establece que la suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público, mientras que tratándose de servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente (artículo 75). Nuevamente encontramos que la ley hace una distinción entre servidores públicos de base y de confianza rompiéndose la generalidad del servidor público y su distinción de su labor en la función pública y su carácter de trabajador. Además como ya quedo manifestado en el cuerpo del presente trabajo, la ley laboral no establece nada respecto de la destitución y la suspensión de servidores públicos de base, por lo que no podemos establecer cual es la "ley correspondiente"⁶⁰. *"Por tanto, se requiere una reforma a este artículo, que reconozca la realidad jurídica de la facultad disciplinaria expresada mediante actos administrativos, que en virtud de sus características de presunción de validez y eficacia, no están sujetos a la validación de una autoridad diferente"*⁶¹

⁶⁰Vid Infra, p. 87.

⁶¹Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Ob. Cit., p. 173.

Por su parte, la sanción económica impuesta al servidor público adquiere la calidad de crédito fiscal, de esta manera se facilita su cobro y cumplimiento.

Es de hacer resaltar como una gran innovación a favor de esta ley, el artículo 77 bis que establece que cuando se determina la responsabilidad del servidor público que haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir ante la autoridad sancionadora para que les reconozca su derecho de indemnización del daño en cantidad líquida, y, en consecuencia, ordene el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra. Y si se niega la indemnización, o el monto no satisface al particular, tendrá a su elección, la vía administrativa o judicial. No obstante lo favorable de este precepto, es un tanto obscuro, ya que no precisa si estas vías son para impugnar la negativa de indemnización o la indemnización insatisfactoria, o bien para demandar directamente la indemnización, judicialmente, en términos del Código Civil (artículos 1916, 1927 y 1928) y, administrativamente, ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal (artículos 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y 21 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal). Sin olvidar la vía judicial mediante el juicio de amparo.

Finalmente, el artículo 78 establece que, las facultades de las autoridades disciplinarias para imponer sanciones prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y en los demás casos prescribirán en tres años. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento que se hubiese cesado, si fue de carácter continuo; interrumpiéndose la prescripción cuando se inicie el procedimiento administrativo previsto en el artículo 64.

El precepto aludido regula la extinción de las facultades sancionatorias de las autoridades, sin embargo, de manera incorrecta establece en su fracción III lo relativo a la extinción en un año del derecho de los particulares para solicitar la indemnización de daños y perjuicios, contado a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa. Además es de manifestarse que la autoridad que sancionó al servidor público no está obligada a notificar la resolución al gobernado afectado, por lo que éste está imposibilitado para conocer de la resolución administrativa.

3.3 LA LEY DE PRESUPUESTO; CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO Y SU REGLAMENTO.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1976, en su capítulo V, regula lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal. Este tipo de responsabilidad tiene por objeto resarcir al Estado de los daños y perjuicios causados por actos u omisiones que cometan dichos servidores públicos, o bien, por inobservancia de obligaciones derivadas de esta ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función (artículos 45 y 46).

Por lo que podemos observar, esta ley regula la responsabilidad resarcitoria de los servidores públicos en favor del Estado; ya que los particulares al desempeñar la función pública pueden incurrir en conductas de las que resulte un daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública.

Tanto la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal como su reglamento (éste último publicado en el Diario Oficial el 18 de noviembre de 1981), dividen a la responsabilidad resarcitoria en (artículo 46 de la ley y 160 del reglamento):

1) DIRECTA. Para los servidores públicos que hayan ejecutado los actos o incurrieron en las omisiones que originaron un daño económico al Estado.

2) SUBSIDIARIA. Para los funcionarios y demás personal que omitieron la revisión o autorización por causas de dolo, culpa o negligencia, respecto de los hechos que constituyeron la infracción. El responsable subsidiario gozará respecto del directo y del solidario del beneficio de orden pero no del de excusión.

3) SOLIDARIA. Imputable a los particulares que hayan participado en las infracciones que constituyan responsabilidad. Esta solidaridad es con el responsable directo.

Las irregularidades que den origen a este tipo de responsabilidad se consignarán en un documento denominado "pliego de responsabilidad" (artículo 158 y 161 del reglamento) y es de dos tipos: preventivo y definitivo.

El maestro Herrera define al pliego preventivo de responsabilidad como el *"documento en el que se señala la responsabilidad de los servidores públicos en forma preventiva, por haber incurrido en alguna irregularidad administrativa y que tenga como consecuencia daños o perjuicios al Erario Federal"*⁶². Este documento será formulado por las unidades encargadas de ello en las dependencias, por los coordinadores de sector en su caso,

⁶²Herrera, Pérez Agustín. Ob. Cit., p. 165.

o por cualquier otra autoridad competente, cuando de las auditorías, visitas o investigaciones que se practiquen, se detecten irregularidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, o a la del Departamento del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales (artículos 161, 162, 163 del reglamento); también será formulado cuando se descubran faltantes de bienes de inventario (artículo 171 del reglamento). El pliego preventivo se determinará en cantidad líquida y se contabilizará de inmediato en la cuenta de las dependencias o entidades (artículo 165 del reglamento), debiendo remitir el pliego a la Tesorería de la Federación o a la Tesorería del Departamento del Distrito Federal en su caso, para que esta institución se encargue de exigir en la notificación su importe y de no ser cubierto, se embarguen bienes suficientes de los responsables a fin de garantizar el monto del pliego. Simultáneamente a la remisión de este pliego a la tesorería, se enviará una copia del mismo con el expediente a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial) para su calificación (artículos 166 y 168 del reglamento)

Los responsables podrán inconformarse ante la secretaría dentro de los veinte días hábiles siguientes al de la notificación del pliego, pudiendo ofrecer únicamente como pruebas los documentos que consideren convenientes que se desahogarán

dentro de los siguientes quince días hábiles (artículo 169 del reglamento).

De esta manera, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, previo estudio de todo lo aportado, procede a la calificación del pliego preventivo confirmándolo, modificándolo o cancelándolo (artículo 172 del reglamento).

Una vez calificado el pliego, se establecerán, en cantidad líquida, los daños y perjuicios causados, así como los responsables, remitiendo este pliego con carácter definitivo a la tesorería para su notificación; dicha institución dará un término de 15 días para su cumplimiento (artículo 175 del reglamento).

En el caso en que se señalen varios responsables, el pago hecho por uno de ellos extingue el crédito fiscal, pero no libera de otro tipo de responsabilidades a los demás.

Los servidores públicos responsables, podrán solicitar por escrito a la Secretaría se les dispense del pago consignado en el pliego de responsabilidad, siempre y cuando los hechos no constituyan delito, ni exista culpa grave o descuido notorio, además de que los daños no rebasen de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y que los pliegos de responsabilidades no excedan de cinco mil pesos. La Secretaría

deberá resolver en un término de 90 días (artículos 48 de la ley y 178 del reglamento).

También, la Secretaría podrá cancelar los créditos por incosteabilidad práctica del cobro; cuando el daño no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal; y cuando los pliegos no sean mayores de diez mil pesos. Si éstos son mayores, se proporcionará al titular de la Secretaría el expediente con todos los elementos necesarios para fundar la propuesta de cancelación (artículos 48 de la ley, 179 y 180 del reglamento).

Se extingue también la responsabilidad resarcitoria por: pago; reintegro de los bienes materia de responsabilidad previa autorización de la Secretaría; por sentencia dictada por autoridad competente; por pago supletorio del Fondo para Indemnizaciones al Erario Federal; por prescripción; por resolución favorable de la Secretaría (artículo 184 del reglamento).

Sin embargo, y pese a lo señalado con antelación, cuando se trata de sancionar irregularidades que tengan por objeto la reparación del daño al Estado, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, ha recomendado que todos los asuntos se resuelvan a través de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo hay algunos casos que deben ser atendidos con criterios específicos, como los relativos

a la intervención de particulares, los que en todo momento deben estar sujetos a los ordenamientos que prescriben el embargo precautorio. De tal manera, cuando se finca un pliego de responsabilidades en aplicación a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, *"el citado pliego se constituirá en la cabeza del procedimiento de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al mismo tiempo que se procederá a embargar precautoriamente bienes a cada uno de los señalados como responsables. Sólo en aquellos casos en que se cubra en el momento del fincamiento del pliego el importe a que ascienda la presunta responsabilidad, ya no se procederá a realizar el embargo precautorio"*⁶³. Pero una vez levantado el pliego de responsabilidades, independientemente de que el importe de éste haya sido cubierto o no, se procederá a citar al presunto responsable a la audiencia que establece el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para la substanciación del procedimiento.

3.4 REGULACION JURIDICA DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

3.4.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁶³"Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público", Ob. Cit., p. 58

Para poder determinar el órgano de la administración pública federal encargada de conocer lo relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales, es necesario señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 90 que, *"la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso..."*. Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976), señala que la Administración Pública Centralizada está compuesta por las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería del Estado (artículos 1º y 2º), pudiendo definir a la centralización como *"la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y órganos de la Administración Pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución"*.⁶⁴

Por su parte, la Administración Pública Paraestatal está integrada por organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos (artículos 1º y 3º), y se define como la organización

⁶⁴Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa S.A., México, 1984, p. 69.

administrativa que junto a la administración centralizada realiza *"actividades específicas de interés público, con una estructura, funciones, recursos y personalidad jurídica independiente del Estado."*⁶⁵

Perteneciendo la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a las Secretarías de Estado, podemos afirmar que ésta, es parte integrante de la Administración Pública Centralizada (artículo 26), y que conoce lo relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos integrantes de la administración pública federal.

Las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se encuentran previstas en las 25 fracciones del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determinándola como un organismo de control de la administración pública federal que se encarga de vigilar y procurar el debido funcionamiento de las dependencias y entidades, nombrando auditores, delegados, comisarios en dichos organismos.

En lo relativo a nuestro tema, entre otras múltiples funciones, se encarga de:

⁶⁵Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo", Ob. Cit., p.92.

"XVII.- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida".

Además es notable que conforme al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1996, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo podrá designar y remover a los titulares de los órganos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República, así como de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría, teniendo carácter de autoridad (artículo 37 fracción XII).

3.4.2 Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Por su parte, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en relación a nuestro tema establece en su artículo 62 que los órganos de control interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales, desarrollando los lineamientos que emita la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependerán los titulares de dichos órganos y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades.

3.4.3 Reglamento de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El reglamento de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995. Faculta a la Secretaría para la aplicación de diversas leyes, entre las que figuran la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículo 1º), y establece que contará para su buen funcionamiento de diversas unidades administrativas (artículo 2º) (anexo 1).

Es importante destacar dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial (anexo 2), que esta facultada por el artículo 21 de su reglamento para practicar de oficio o por denuncia las investigaciones sobre incumplimiento por parte de los servidores públicos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o respecto de su situación patrimonial; así como para tramitar y resolver las quejas y denuncias que sean competencia de la Secretaría, formuladas con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; asimismo, cuando de las investigaciones y auditorias que practique la Secretaría se deriven responsabilidades, esta dirección turnará los expedientes a las dependencias, entidades o al coordinador sectorial según

sea el caso, para que se inicie el procedimiento disciplinario; también está facultada para imponer las sanciones que competan a la Secretaría de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables, cuando se determinen responsabilidades administrativas.

Por su parte, el artículo 18 del reglamento de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo establece que la Dirección General de Auditoría Gubernamental, propondrá un programa de auditorías y visitas de inspección a las dependencias y entidades de la administración pública federal; verificará el cumplimiento de disposiciones legales; propondrá con base en las auditorías las acciones necesarias para la corrección de situaciones ilegales o anómalas, y el mejoramiento de la eficiencia; suspenderá en el manejo de fondos y valores a los servidores públicos responsables; turnará los expedientes a las dependencias o al coordinador de sector, cuando detecte presuntas responsabilidades.

Otra dirección importante en nuestro tema, es la Dirección General de Atención a la Ciudadanía (artículo 20 del reglamento) que esta encargada de establecer los medios para la recepción y atención de las consultas, sugerencias, quejas y denuncias del desempeño de los servidores públicos de la administración pública federal en consulta con la Dirección General de

Responsabilidades y Situación Patrimonial; turnando dichas quejas y denuncias ante las autoridades competentes; coordina acciones de atención y orientación telefónica y otros medios electrónicos a la ciudadanía para la captación de sus quejas, denuncias o sugerencias.

3.5 LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

Otro órgano importante dentro del procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos, es la Contaduría Mayor de Hacienda que es el órgano técnico *"que dependen del Poder Legislativo, bajo el control directo de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia... y tiene a su cargo examinar y revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, para conocer de los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajustaron a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos, y si se cumplieron los objetivos de los programas y subprogramas"*⁶⁶.

Si de la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, se determinara que existe discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas, o no existe justificación en los gastos hechos, o en los ingresos percibidos. El Contador Mayor de Hacienda

⁶⁶Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Editada por la Contaduría Mayor de Hacienda, H. Cámara de Diputados, 1979, pp. 8 y 10.

promoverá el ejercicio de las acciones que correspondan; pudiendo incurrir 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 Departamento del Distrito Federal (artículos 27 y 31 de la Ley Orgánica de la Contaduría mayor de Hacienda).

La Contaduría Mayor de Hacienda con motivo de las irregularidades detectadas formulará el pliego de observaciones, en el que se consignan las irregularidades, el monto y el o los nombres de los presuntos responsables, esto es con el objeto de cubrir a la Hacienda Pública de los daños y perjuicios estimables en dinero y se finca independientemente de lo que proceda, de acuerdo a otras leyes y de las sanciones de carácter penal. Asimismo, se informará a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para los efectos señalados en los artículos 45, 46, 47, y 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.⁶⁷ Las Entidades deberán informar tanto a la Contaduría Mayor de Hacienda como a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en un plazo improrrogable de 45 días hábiles, sobre el trámite y las medidas dictadas para el cobro de los pliegos de observaciones, así como las medidas dictadas para el fincamiento de responsabilidades (artículo 32 de la ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

⁶⁷Vid Infra p. 127 a la 129.

Es importante establecer que, la responsabilidad administrativa que regula la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda prescribirá en cinco años posteriores al año en que se origine la responsabilidad (artículo 37).

Finalmente, podemos afirmar que la Contaduría Mayor de Hacienda a diferencia de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, es un órgano externo de control de la administración pública federal.

CAPITULO IV

PROPUESTAS PARA UNA MEJOR REGULACION JURIDICA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS FEDERALES.

4.1 REFORMAS A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Como hemos señalado a lo largo del presente trabajo de investigación, es destacable la labor del legislador en el año de 1982, para dar surgimiento a nivel constitucional de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, así como el procedimiento y sanciones aplicables.

Antes de diciembre de 1982, nuestra Constitución no contemplaba la figura de servidor público, ni la de funcionario público, ya que el título cuarto del texto original de la Constitución sólo hacía referencia a los altos funcionarios de la Federación, que estaban sujetos a juicios por responsabilidad

política, penal y civil, sin contemplar la responsabilidad administrativa en que incurrieran.

Posteriormente, se dió la necesidad de que surgiera una figura jurídica que regulará el buen desempeño de los que ejercían la función pública, es así, como surge en diciembre de 1982 a nivel constitucional la regulación de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, en el título cuarto intitulado: "De las responsabilidades de los servidores públicos".

Esta regulación marco grandes avances en el campo jurídico, cambiando la denominación de funcionario público por la de servidor público, extendiéndolo su ámbito de aplicación no sólo a los principales representantes de los Poderes de la Unión, sino también, comprendiendo a todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, sin mencionar la Constitución el requisito de la remuneración para adquirir esta categoría.

En un sentido de congruencia, la reforma desentrañó el verdadero quehacer de los que ejercen la función pública, siendo éste el ánimo de servir al pueblo y ennoblecer la actividad que les ha sido encomendada.

El establecimiento de deberes en el ejercicio de la función pública, trae consigo un mejoramiento en la atención, desarrollo, funcionamiento, y desempeño de las tareas gubernamentales.

La consecuencia del incumplimiento de estos deberes, señala la reforma constitucional, trae aparejado el inicio de un procedimiento administrativo que puede culminar en la aplicación de sanciones, pudiendo ser éstas la suspensión, la destitución e inhabilitación, así como el establecimiento de sanciones económicas.

Para dar otorgar mayor perfeccionamiento al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales será necesario llevar a cabo pequeñas, pero importantes reformas a los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, en el artículo 109 párrafo 2º de la fracción III, se señala que los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollarán autónomamente. No se podrán imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. A este respecto, consideramos que resulta reiterativo señalar garantías que consagra la propia constitución, aplicables a todo procedimiento sea de naturaleza civil, penal, laboral, etcétera, y que por lo tanto resulta inútil su repetición.

Por su parte, el artículo 113 establece que las sanciones aplicables a los servidores públicos por responsabilidad administrativa, además de las que señalen las leyes podrán consistir en suspensión, destitución, e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños o perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos y de los daños y perjuicios causados.

La redacción de este artículo se presta a confusiones, pues se entiende que la imposición de estas sanciones es por actos u omisiones de carácter eminentemente económico que cometan los servidores públicos, al señalar la constitución que las sanciones *"...deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales ..."*.

Por lo tanto, se propone la modificación al contenido del artículo 113, de la siguiente manera: *...dichas sanciones además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución, e inhabilitación, así como en sanciones económicas,*

y estas últimas deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

4.2 REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Con la modificación al título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1982, en diciembre del mismo año se creó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esta ley reglamentaria, por lo que respecta a nuestra materia establece:

- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público.
- Las obligaciones en el servicio público.
- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público así como las que se resuelvan mediante juicio político.

- Las autoridades competentes y los procedimientos para la aplicación de dichas sanciones.

Establece en su artículo 2º quienes están sujetos a esta ley reglamentaria, entendiéndose por éstos a los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional, esto es, 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, así como los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales. También se consideran servidores públicos a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Este artículo contiene una disposición inconstitucional, pues al indicar quienes son los sujetos de la ley, además de los señalados en la constitución agrega a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Ello, además de ir más lejos del precepto constitucional en perjuicio de muchas personas, puede resultar violatorio de garantías individuales.

Así, tenemos que en virtud del artículo 116 fracción VI, el gobierno federal puede realizar convenios con las entidades federativas, y en virtud de éstos las autoridades estatales o municipales pueden manejar y aplicar recursos federales. Por ejemplo, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México, su artículo 2º establece también como sujetos de responsabilidad administrativa a los que manejan y aplican recursos federales, por lo que en caso de verificarse un mal manejo de estos recursos, con el consecuente inicio de un procedimiento administrativo en el Estado de México, la ley reglamentaria del título cuarto de la Constitución Federal, faculta a la federación para el instauramiento de un procedimiento administrativo, ahora con carácter federal, por la misma causa. Esto es, que se pueden iniciar al mismo tiempo, un procedimiento administrativo en el Estado de México y otro bajo el amparo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por la misma conducta, lo cual resulta conculcatorio de la garantías individuales.

Además, si atendemos literalmente esta disposición las empresas constructoras quedan sujetas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que en ocasiones la Federación contrata con las mismas para la realización de un obra determinada. Si estas constructoras

hacen un mal manejo o desvío de estos recursos quedarían sujetas a la ley sin adquirir por este sólo hecho la categoría de servidores públicos.

En su artículo 2º la ley de la materia señala la autonomía de los procedimientos, la obligación de las autoridades que conozcan de asuntos que no sean de su competencia de turnarlos a quien deba conocer de ellos, así como la imposibilidad de imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza. Esto último, de igual manera como se analizó en el apartado anterior, resulta reiterativo, ya que señala una regla, que por mandato constitucional se aplica a todo tipo de procedimiento.

A través del título tercero de la ley en comento, se desarrollan las responsabilidades administrativas, estableciendo en el capítulo primero los sujetos y obligaciones del servidor público, y en el capítulo segundo y último las sanciones administrativas y el procedimiento para aplicarlas.

Respecto del primero, es decir, de los sujetos, el artículo 46 de la ley señala quienes incurren en responsabilidad administrativa, remitiéndonos al artículo 2º de la misma ley, el cual ha quedado debidamente analizado.

También la ley nos habla de las obligaciones de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tiene todo servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones establecidas en la misma ley.

La creación del código de conducta, persigue la finalidad de una renovación moral en el desempeño del servicio público. Estos deberes se encuentran contemplados en veinticuatro fracciones del artículo 47, redactados en forma positiva y general, bajo el rubro de obligaciones de los servidores públicos. Así, cualquier falta que cometa un servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión puede encuadrarse perfectamente con cualquier fracción del artículo 47.

La parte final del 1er. párrafo del artículo 47 contiene, a nuestro parecer, elementos fuera de contexto, pues dice textualmente "... y cuyo incumplimiento (de las obligaciones del servidor público) dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas". Si se está refiriendo a los servidores públicos en general es absurdo que a ellos se les apliquen las normas específicas de las fuerzas armadas; quizá se pretendió decir que a los miembros de las fuerzas armadas se les seguiría aplicando

su derecho propio, o que a pesar de que un servidor público incurra en responsabilidad administrativa, no pierde sus derechos laborales, como la antigüedad, la jubilación, etc.

Por lo anterior, y para darle una verdadera autonomía al procedimiento administrativo, será necesario suprimir el párrafo que establece "... *sin perjuicio de derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de la fuerzas armadas*". Pues, el establecimiento del procedimiento administrativo no va en detrimento de los derechos que tienen los servidores públicos.

Por su parte, el artículo 51 faculta a los poderes judicial y legislativo de carácter federal, para el establecimiento de órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones del artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en la misma ley.

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 113 constitucional, la ley reglamentaria en su artículo 53, señala las sanciones que se imponen a los servidores públicos que incumplen las obligaciones establecidas en el artículo 47. Dichas sanciones consisten en:

- I. Apercibimiento privado o público.

II. Amonestación privada o pública. Del análisis que se hizo en el capítulo II, concluimos que no existe ninguna diferencia, en estas dos sanciones, ya que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo tampoco tienen un criterio que establezca una diferencia entre ambas, por lo que proponemos se suprima alguna de estas sanciones.

III. Suspensión. Que comprende un período no menor de tres días ni mayor de tres meses.

IV. Destitución del puesto.

V. Sanción Económica, y

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Estas sanciones serán impuestas tomando en consideración las circunstancias establecidas en el artículo 54 y quedan al arbitrio de la autoridad disciplinaria. Estas circunstancias son:

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

"II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

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

- "IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- "V. La antigüedad en el servicio;
- "VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- "VII El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones"

El artículo 55, por su parte, resulta un tanto confuso ya que establece que *"en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños o perjuicios causados..."*, pareciera que pueden aplicarse sanciones económicas por otras faltas diferentes a la que producen una consecuencia económica lo que sería contrario a los dispuesto por el artículo 113 constitucional. Además el mismo artículo 55 establece: *"...se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados"*, lo cual quitaría a la autoridad sancionadora la facultad de tomar en consideración las circunstancias establecidas en el artículo 54, ya que tendría que cumplir tajantemente con aplicar dos tantos del daño y perjuicios causados o del lucro obtenido. Por lo tanto, la ley debería de señalar; *se aplicarán hasta dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados*; De esta manera, la autoridad sancionadora estará en posibilidad de aplicar debidamente la sanción económica.

Las reglas para la aplicación de las sanciones administrativas se encuentran previstas en el artículo 56. La

fracción I establece que el percibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión serán aplicables por el superior jerárquico. Sin embargo, la fracción II establece: *"la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consiguientes, con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas"*. Esta disposición sólo faculta al superior jerárquico a demandar la destitución del servidor público, pareciera ser que es ante las autoridades laborales conforme a las leyes laborales, ya sea Ley Federal del Trabajo o bien, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sin embargo, y como ya quedó asentado en el capítulo II del presente trabajo, estas leyes no contemplan la figura de la destitución (que podría equivaler al cese), pero tampoco se previene en estas leyes como causal de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón, un procedimiento administrativo. Además el legislador no previno que tanto los derechos laborales como la responsabilidad de los servidores públicos se encuentra contemplada a nivel constitucional, sin prevalecer una materia sobre la otra. En virtud de este razonamiento, y para darle plena eficacia al ejercicio de la facultad disciplinaria de la Administración Pública, para que ninguna autoridad diferente valide sus actos, es necesario reformar la fracción II del artículo 56. Además, en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en el artículo 53 de la Ley

Federal del Trabajo, se debe adicionar como causa de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón, la resolución definitiva de destitución impuesta por autoridad administrativa.

La adición al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado quedaría de la siguiente manera:

Artículo 46. Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

VI. Por resolución definitiva de destitución impuesta por autoridad administrativa.

La fracción III del artículo 56, nos señala que la suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período a que se refiere la fracción I (no menor de tres días ni mayor de tres meses), y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico. Esta disposición se refuerza con lo establecido por el artículo 75 que dice: "*tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente*". Entonces tenemos que, la

imposición de estas sanciones podrían quedar sujetas a disposiciones diferentes, según la calidad del empleo. Cuando se trate de un empleado de confianza la sanción la aplicará el superior jerárquico y cuando sea de base, deberá sujetarse a la ley laboral correspondiente. Es decir, se toma al servidor público como sinónimo de trabajador, lo cual es un error, ya que la propia ley establece que el servidor público es toda aquella persona que realice un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, y por lo tanto, no es indispensable tener la calidad de empleado. Asimismo, de seguirse estos ordenamientos, el superior jerárquico (tratándose de empleados de base) tendría que llevar a cabo todo el procedimiento administrativo para resolver la suspensión o destitución del servidor público, pero su resolución carecería de definitividad y eficacia característicos de los actos administrativos, puesto que se tendría que continuar el procedimiento ante la autoridad laboral que correspondiera. Por su parte la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo no contemplan lo relativo a la suspensión.

Por tanto, a fin de no hacer nugatoria la facultad disciplinaria en la función pública, es necesario eliminar el contenido de la fracción III del artículo 56, así como el segundo párrafo del artículo 75, aunado a que en el artículo 45 de la Ley Federal de

los Trabajadores al Servicio del Estado y en el artículo 42 de la Ley Federal del Trabajo se agregue una fracción que contenga lo relativo a la suspensión impuesta en resolución definitiva de autoridad administrativa.

De esta manera, la adición al artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quedaría de la siguiente forma:

Artículo 45.- La suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo.

Son causas de suspensión temporal:

III.- La resolución definitiva de suspensión del servidor público aplicada por autoridad administrativa y por el término que la misma señale.

Por su parte, la fracción IV, establece que "la Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico".

El artículo 56 en su fracción V establece que la inhabilitación será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, es decir, por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o bien, por la contralorías internas de las dependencias.

Por lo que respecta la fracción VI del artículo 56, se establecen las reglas para la aplicación de sanciones económicas, y que corresponde al superior jerárquico su imposición cuando el monto del lucro obtenido o de los daños o perjuicios causados no excedan de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y por la Secretaría cuando el monto sea superior. Esta disposición se refuerza con lo establecido en el artículo 60 que establece que la contraloría interna de las dependencias será competente para imponer sanciones disciplinarias; excepto las económicas cuyo monto sea superior a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, las que quedan reservadas a la Secretaría, que comunicará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad.

Como ya se había hecho referencia y en virtud de estar en posibilidad de realizar una individualización de la sanción, tal como lo dispone el artículo 54, es necesario que la sanción económica que se aplique no sea fija en dos tantos del beneficio

económico obtenido o de los daños causados, sino que debe de existir una graduación de acuerdo a las circunstancias particulares del caso, por lo que debe señalarse una sanción de hasta dos tantos del lucro obtenido o de los daños y perjuicios causados. Con esta modificación, podrían contradecirse los artículos 56 fracción VI y 60, por lo que la primera disposición debería de contener lo relativo a que *se aplicará sanción económica que comprenderá la reparación de los daños y perjuicios causados, así como hasta dos tantos de los mismos o de los beneficios obtenidos*; por su parte, el artículo 60 deberá de contener lo relativo a la competencia de aplicar la sanción económica, pero tomando en consideración el monto del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados y no el monto de la sanción, ya que de ser así, podría suceder que la Secretaría resulte competente para iniciar un procedimiento administrativo en razón del lucro obtenido y en la resolución se manifieste incompetente de aplicar dicha sanción. Por lo anterior, el artículo 60 debe señalar que *la contraloría interna de cada dependencia será competente para imponer por acuerdo del superior jerárquico, sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuando el monto del lucro obtenido o de los daños o perjuicios causados excedan de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría, que comunicará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad. En*

estos casos, la contraloría interna, previo informe del superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría.

En este orden de ideas, el artículo 56 deberá contener lo siguiente:

Para la aplicación de sanciones que establece el artículo 53, se observarán las siguientes reglas:

I. La amonestación, suspensión en el empleo, cargo o comisión y de la remuneración por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, y la destitución, serán aplicables por el superior jerárquico;

II. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la Secretaría o los superiores jerárquicos atendiendo a la gravedad de la infracción;

III. La Secretaría podrá aplicar la suspensión o la destitución a que se refiere la fracción I, en los casos en que el superior jerárquico no lo haga, notificando a éste lo conducente;
y

IV. Las sanciones económicas serán aplicables por el superior jerárquico o por la Secretaría de acuerdo con el artículo 60, pero dichas sanciones comprenderán el lucro obtenido y los daños o perjuicios causados, y hasta dos tantos de los mismos.

Por su parte, el artículo 64 de la multicitada ley, previene lo relativo al procedimiento administrativo, y establece que se citará al presunto responsable a una audiencia en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días a la notificación; haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por su defensor. A esta audiencia deberá asistir el representante de la dependencia que sea designado. A continuación la disposición establece que desahogadas las pruebas, si las hubiere, se resolverá en un plazo de treinta días y se notificará esta resolución en setenta y dos horas al servidor público, a su jefe inmediato, y al representante designado de la dependencia.

Como podemos percatarnos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es omisa respecto a que requisitos debe contener el auto admisorio del procedimiento, la cédula de notificación, las pruebas que se pueden ofrecer y la forma de su desahogo, etc, es decir, no señala requisitos formales del procedimiento y por lo tanto se deja al servidor público en estado de indefensión. Así, esta

cuestión ha causado confusión, no sólo entre los estudiosos de la materia, sino a nivel jurisprudencial, pues mientras algunas tesis consideran que la ley procedimental supletoria es el Código Federal de Procedimientos Penales, otros consideran al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Recordemos que la misma Ley de Procedimientos Administrativos excluye de su aplicación a las cuestiones relacionadas con la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

A este respecto, consideró que es necesario que en el capítulo tercero de la ley en comento, se especifique que se aplicará supletoriamente al procedimiento lo regulado por el Código Federal de Procedimientos Civiles, a fin de que el servidor público sujeto a un procedimiento administrativo de responsabilidades, tenga confiabilidad en que se le respetarán todos y cada uno de sus derechos procedimentales.

Por otra parte, como se ha manifestado es necesario unificar en una sola ley lo relativo a responsabilidades de los servidores públicos. Así tenemos que en la actualidad están vigentes otros ordenamientos que crean un panorama confuso de que ley es la aplicable, ya que la misma Secretaría considera conveniente en algunas ocasiones fundamentar sus actos en la Ley de

Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público a fin de reparar verazmente a la Hacienda Pública.

Es importante regular en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que cuando las autoridades competentes, ya sea la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, los órganos de control interno de las dependencias o bien, los coordinadores de sector de las entidades, descubran irregularidades económicas que afecten a la Hacienda Pública, podrán realizar pliegos preventivos de responsabilidad determinando en cantidad líquida con su equivalente en salarios mínimos la presunta responsabilidad del servidor público, remitiendo este documento a la Tesorería de la Federación para que se cobren o se traben un embargo precautorio que asegure el interés fiscal; en este mismo acto se debe de notificar el inicio del procedimiento administrativo regulado por el artículo 64 de la misma ley. Al final de este procedimiento, además de las sanciones que procedan por la autoridad sancionadora, la Secretaría calificará los pliegos preventivos, confirmándolos, modificándolos o cancelándolos.

Lo anterior, no sería contrario a los que dispone el artículo 75 en su párrafo tercero: *"las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivos mediante el procedimiento económico-coactivo de*

ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a la materia".

Por lo señalado; es necesario que se inserte en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo relativo a la responsabilidad administrativa con carácter resarcitorio en contra de los servidores públicos, a fin de reparar de la manera más factible de los daños o perjuicios estimables en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de las entidades paraestatales, por los actos u omisiones de los servidores públicos.

Aunado a lo anterior, se derogarían los capítulos relativos en las demás leyes que regulan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, con diferente procedimiento y diversa sanción, para lograr el establecimiento de un sólo procedimiento de investigación y determinación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en el que verdaderamente se les respeten sus garantías individuales, como son: la garantía de audiencia, el derecho a saber las irregularidades que se les imputan; el otorgamiento de un término para su aclaración y la posibilidad de que se defiendan por ellos mismos o a través de su abogado defensor.

Esta propuesta, evitaría que una misma institución aplique por un mismo concepto, diversas leyes, a través de diferentes direcciones generales, con diversos procedimientos, aplicando sanciones distintas y sin lograr en muchas ocasiones el resarcimiento de los daños o perjuicios al Erario Federal.

Además, las otras leyes que regulan la responsabilidad administrativa de los servidores públicos (por ejemplo la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores), sólo establecen el resarcimiento de los daños o perjuicios causados al Erario Federal, pero los servidores públicos se liberan de responsabilidad con el pago de dicho monto sin que se les puedan aplicar sanciones expulsivas y depurativas de la función pública. Por lo tanto, podrían continuar en su empleo, cargo o comisión en el servicio público, sin que exista algún antecedente trascendente de su responsabilidad.

Igualmente, es un acierto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecer que la sanción económica se pagará obteniendo el porcentaje de los salarios mínimos al momento de la comisión de la infracción, y no establecer el pago de la sanción en cantidad líquida que provocaría que en el momento de su ejecución haya disminuído su valor adquisitivo.

De la misma forma esta propuesta redundaría en un simplificación administrativa, consecuente de que sólo existirán los plazos señalados en la misma ley que se comenta.

Por otra parte, es destacable que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establezca que dentro del procedimiento administrativo se pueda suspender temporalmente al servidor público sujeto a un procedimiento. Esta suspensión no es una sanción sino una medida proviisional que podrá aplicar la autoridad disciplinaria cuando lo considere conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones. Además esta medida no afecta los derechos del servidor público, toda vez que de no resultar responsable de la falta o faltas que se le atribuyen será restituido no sólo de sus derechos, sino también de las percepciones que dejó de adquirir en ese empleo, cargo o comisión durante el tiempo que duró la suspensión.

Otro acierto que podemos observar en la legislación, es la existencia de un registro de resoluciones sancionatorias, ya que de esta manera se le da un seguimiento a los servidores públicos que han sido nocivos para el delicado ejercicio de la función pública.

También en la práctica, para poder ingresar a laborar en alguna dependencia de la Administración Pública, es necesario que el aspirante bajo protesta de decir verdad, declare no estar inhabilitado para desempeñar ese puesto, y en caso de mentir se invalidará su nombramiento.

El servidor público sancionado puede impugnar la resolución, ya sea mediante el recurso de revocación o impugnarias directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación. La resolución dictada en el recurso de revocación podrá ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por su parte, el artículo 74 establece: *"Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico"*, es decir, procede contra la sentencia anulatoria el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito, el cual puede ser interpuesto por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o por el superior jerárquico. Por tanto, es necesario que el artículo 74 no señale en forma tan vaga dicho recurso, sino que precise un poco más su procedencia.

Así el artículo 74 deberá de establecer que: *las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico*

mediante el recurso de revisión en términos del artículo 104 constitucional, fracción I, inciso B.

El artículo 75 establece lo relativo a la ejecución de las sanciones administrativas que en resolución firme se llevarán a cabo de inmediato. Sin embargo, como ya mencionamos este precepto cuenta con el error de confundir nuevamente a los servidores públicos con los trabajadores, desglosando a aquellos en servidores públicos de confianza y servidores públicos de base, señalando que la suspensión, destitución, o inhabilitación de los primeros es de orden público y de los segundos se sujetarán a los previsto en la ley correspondiente.

Por tanto el artículo 75 debe ser redactado de la siguiente forma:

La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme, se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución, o inhabilitación, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución,

tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia.

Otro gran acierto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es lo establecido en el artículo 77 bis, y que constituye la posibilidad de que los particulares que hayan sufrido daños o perjuicios por la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, puedan acudir a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que sean indemnizados, una vez determinada la responsabilidad administrativa del servidor público y sin necesidad de acudir a diferentes instancias, cuyo trámite es tardado y complicado.

Sin embargo, y pese a la buena voluntad del legislador, el precepto aludido es un poco oscuro al establecer que si se niega la indemnización, o el monto no satisface al particular, tendrá a su elección la vía administrativa o la vía judicial, sin establecer si estos medios son para impugnar la resolución indemnizatoria, o bien, para demandar, judicialmente, en la vía civil o mediante el juicio de amparo y; en la vía administrativa ante el tribunal administrativo correspondiente.

En relación con el primer punto, es decir si estos medios fueran para impugnar la resolución administrativa de negativa de indemnización o que señale una indemnización que no satisface al particular, es de hacer notar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sólo prevé recursos administrativos para los servidores públicos sancionados o afectados por las resoluciones dictadas con base en la ley, por lo que debe descartarse este medio para ser utilizado en favor de otros sujetos.

En lo referente a que queda expedita a elección del particular la vía administrativa, tenemos que el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establecen que estos organismos conocen de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones que *"se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía, o acudir ante la instancia judicial competente"*.

En cuanto a la vía judicial propuesta al particular afectado, si se trata de la negativa a que hemos hecho referencia, procedería el juicio de amparo en contra de actos de autoridad, o bien, se refiere a demandar directamente por responsabilidad solidaria en

el caso de actos ilícitos dolosos, o la acción directa en contra del servidor público y posteriormente en contra del Estado en vía subsidiaria conforme al artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

Además de lo señalado con antelación, la extinción del derecho de los particulares para solicitar la indemnización de daños y perjuicios que sufrieran por la comisión de una falta administrativa por parte de un servidor público, se regula en el artículo 78 lo cual constituye un error, toda vez que dicho precepto establece lo relativo a la extinción de las facultades sancionatorias de las autoridades y la prescripción del derecho de los particulares para recibir la indemnización, se contempla como un supuesto más. Aunado a lo anterior se establece que el cómputo del plazo para la extinción del derecho del afectado, es de un año contado a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado que se cometió la falta, es decir, se contabiliza el plazo a un hecho que ninguna relación tiene con el particular, puesto que no fue parte en el procedimiento, y por lo tanto no le fue notificada la resolución, ya que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no establece que se le deba notificar al particular que sufrió algún daño económico con motivo de la falta del servidor público. En este orden de ideas, si no se notifica al particular

afectado la resolución sancionatoria en contra del servidor público, quedaría inaplicable el artículo 77 bis y no se concretaría la buena intención del legislador.

Lo establecido anteriormente, dá motivo, para que el artículo 77 bis se reforme para quedar de la siguiente manera:

Artículo 77 bis.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquiera otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa ante el Tribunal Fiscal de la Federación; o ante el Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito

Federal, y la vía judicial en términos del artículo 1927 del Código Civil Federal.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

Asimismo, y para que exista congruencia, debe reformarse lo relativo a la notificación de la resolución al particular afectado por la conducta del servidor público, y por lo tanto, el artículo 64 debe contemplar lo referente en su fracción II, para establecer:

Artículo 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

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

sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia, al superior jerárquico y a los particulares que hubieren sufrido daños o perjuicios por la comisión de la falta.

Conjuntamente debe reformarse el artículo 78 relativo a las facultades sancionatorias de las autoridades disciplinarias para quedar como sigue:

Artículo 78.- Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

I. Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal;

II.- En los demás casos prescribirán en tres años.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos la prescripción a que se alude en este precepto se interrumpirá al iniciarse su procedimiento administrativo previsto por el artículo 64.

Por último, el título cuarto, capítulo único de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos regula el registro patrimonial de los servidores públicos, lo que consideramos erróneo, ya que también constituye una obligación de los servidores públicos *"presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley"* (artículo 47, fracción XVIII).

Por lo tanto, deberá suprimirse el título cuarto, y regularse en un capítulo tercero del título tercero (de las responsabilidades administrativas), lo relativo al registro patrimonial de los servidores públicos.

CONCLUSIONES

1.- En la época prehispánica, los aztecas tenían sumo cuidado de que las personas que desempeñaban un cargo público estuvieran preparadas técnicamente, con un alto grado ético y sentido de responsabilidad en sus cargos. Cuando un servidor público incurría en una conducta ilícita se le sancionaba en forma rigurosa, atendiendo a la gravedad e importancia de la falta, así como de la investidura del servidor. Las sanciones iban desde la amonestación, el trasquilamiento, el derrumbamiento de la casa del funcionario, la confiscación de la totalidad de sus bienes, la destitución del cargo, la inhabilitación, la decapitación, el destierro y hasta la pena de muerte.

2.- En la época colonial, España implementó en nuestro territorio, diversos mecanismos de control de las actuaciones de los servidores públicos. Entre estos medios de control tenemos a las Visitas y al Juicio de Residencia, los cuales constituyeron los mecanismos más eficaces para investigar toda clase de infracciones o responsabilidades en que incurrieran los servidores públicos. Las Visitas eran inspecciones que se

hacían a los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos. El Juicio de Residencia se aplicaba, por regla general, a todos los funcionarios que desempeñaban tareas de gobierno, administrativas y judiciales, al término de sus funciones. A través de este juicio se residenciaba o se arraigaba al servidor público en el lugar en que había desempeñado su cargo con la finalidad de que respondiera de las acusaciones que en su caso, se le hicieran. Cabe destacar que en esta época, no había una diferenciación de las responsabilidades en que incurrían los servidores públicos, dándose de esta manera una responsabilidad de tipo universal. Las sanciones, en la época colonial, consistían en multas, confiscación de bienes, privación de la libertad o destierro.

3.- Una vez alcanzada la independencia en nuestro país, la Constitución de 1814, retoma el Juicio de Residencia, conociendo de éste, el Supremo Tribunal de Justicia, para todo empleado público, y para los altos miembros de los poderes se instituyó el Tribunal de Residencia. Sin embargo, en las posteriores constituciones mexicanas sólo se hace referencia al procedimiento para las responsabilidades de los altos funcionarios públicos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en lo relativo a la responsabilidad penal y al juicio político. Y por lo que respecta a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, esta se encontraba diseminada en varios ordenamientos.

4.- En 1982, se hicieron reformas importantes a nuestro marco legal, a efecto de rescatar la regulación de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Así, nuestra Constitución fue reformada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1982, previendo la responsabilidad administrativa en los artículos 109 fracción III y 113. La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo fue creada el 29 de diciembre de 1982 con la reforma que se hizo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, el 31 de diciembre de ese mismo año fue publicada la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

5.- En cuanto a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en el Estado de México, se encuentra prevista en la Constitución Estatal, en sus artículos 130 al 136, y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, publicada el 12 de septiembre de 1990. Al respecto, podemos mencionar que regula de manera coherente lo relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de dicha entidad federativa, dividiéndola en responsabilidad disciplinaria y resarcitoria. La primera, cuando se incurre en una falta que afecta el ejercicio de la función pública y la segunda, que tiene como fin principal resarcir a la

Hacienda Pública Estatal o Municipal de los daños o perjuicios ocasionados.

6.- Por su parte, en España, existen diversos órganos que tanto en forma externa como interna ejercen un control de la actuación de los servidores públicos del gobierno. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos está regulada por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública y por el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, existiendo tres tipos de faltas administrativas: muy graves, graves y leves. Las muy graves están establecidas en la ley y se refieren a cuando la actuación de los servidores públicos es contraria a la Constitución y a la leyes, cuando afecta derechos fundamentales del servicio público y de los ciudadanos; por su parte, las faltas graves y las leves serán consideradas en los reglamentos tomando en cuenta la intencionalidad, perturbación del servicio, atentado a la dignidad de administración, la falta de consideración con los administrados y, la reincidencia. Al igual que en México, es el superior jerárquico el encargado de sancionar a los servidores públicos, nombrando a un instructor y a un secretario a efecto de que realicen el procedimiento administrativo, recabando pruebas y dándole al servidor público la oportunidad de defenderse. Las sanciones aplicables serán anotadas en el Registro Central de Personal y consisten en: separación del servicio, suspensión, traslado con cambio de

residencia, deducción proporcional de las retribuciones y el apercibimiento.

7.- En los Estados Unidos de América, es obligatorio que las personas que ejercen la función pública estén debidamente preparadas, por lo que son sometidas constantemente a evaluaciones de rendimiento. Así, cuando un servidor público tienen resultados bajos, se puede iniciar un procedimiento para descenderlo de grado o destituirlo. La agencia notifica al servidor público para que conteste a través de su abogado y aporte pruebas. La resolución podrá ser apelada por el servidor público ante la Merit System Protección Boar. Por su parte, el Consejo Especial podrá iniciar un procedimiento para detectar infracciones de la legalidad, malversación de fondos, abuso de autoridad o un peligro para la seguridad de la salud pública, enviando los resultados al Director de la Agencia correspondiente a efecto de que realice una investigación y aplique las sanciones al servidor público. Las sanciones aplicables en el procedimiento administrativo de los Estados Unidos de América, son: la destitución del cargo, descenso de grado, la separación del servicio menor a cinco días, la suspensión definitiva, la amonestación y, la multa no superior a mil dólares.

8.- Para realizar sus fines, el Estado requiere de personas físicas, así tenemos que el servidor público es toda aquella

persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en cualquiera de los poderes de la Unión independientemente de si su función es remunerativa, así como de la jerarquía de su puesto. En nuestra legislación se consideran 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.

9.- En virtud de la importancia del ejercicio de la función pública, se ha cuidado que aquellos encargados de la misma se hagan responsables de las infracciones que cometan; así pueden incurrir en varios tipos de responsabilidad: civil, penal, política (para determinados tipos de servidores públicos), y la administrativa. Esta última es a la que se hacen acreedores por no cumplir con sus deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y, eficiencia; pudiendo ser sancionados con apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación o sanción económica.

10.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé en su Título Tercero, lo relativo a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de

la administración pública federal y del Distrito Federal. Sin embargo, y no obstante de su innovación al respecto, en algunos puntos resulta un poco obscura e imprecisa lo que ha provocado problemas en su aplicación. Por lo que respecta a los demás Poderes de la Unión, cada uno de ellos está facultado para que de manera interna y conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establezca órganos y sistemas para investigar y determinar las responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones correspondientes a sus servidores públicos.

11.- Las autoridades facultadas para conocer del procedimiento administrativo de responsabilidad de los servidores públicos son: el superior jerárquico a través de las contralorías internas y, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Esta última sólo conocerá; cuando se trate de infracciones graves, cuando los contralores internos incurran en responsabilidad, cuando el monto de la sanción sea superior a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente o cuando el monto del lucro obtenido o del daño o perjuicio causado exceda de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

12.- El procedimiento administrativo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se

inicia por denuncia o queja, por solicitud de alguna autoridad, o de manera oficiosa. Después de una investigación se notifica al servidor público de los hechos que se le imputan a fin de que pueda manifestar lo que a su derecho convenga por sí o por su apoderado, así como para que aporte pruebas; indicándole el día y hora en que tendrá verificativo la audiencia de ley; desahogadas las pruebas se dictará resolución. El servidor público puede interponer el recurso de revocación o iniciar el juicio de nulidad.

13.- Además de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos es regulada por otros ordenamientos como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que establece un procedimiento diferente para los servidores públicos cuyas faltas afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, y al patrimonio de las entidades de la administración pública federal. Este procedimiento trata de que por medio de un embargo precautorio se garantice de la manera más factible el resarcimiento al erario federal. Esta ley divide a la responsabilidad resarcitoria en directa, solidaria y, subsidiaria. Sin embargo, una vez cubierto el pliego de responsabilidad no se puede imponer sanción, por lo que el servidor público continúa en el desempeño de su puesto, no pudiendosele aplicar alguna sanción por haber defraudado la honradez de la función pública

14.- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, es el organismo de la administración pública centralizada que se encarga de vigilar y procurar el buen funcionamiento de los organismos que conforman la administración pública federal, para lo cual, conoce e investiga las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas y aplica las sanciones correspondientes. Además, es la encargada de designar a los titulares de los órganos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

15.- La Contaduría Mayor de Hacienda, por su parte, es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que examina y revisa la cuenta pública del Gobierno Federal y la del Distrito Federal, a efecto de determinar si se cumplió debidamente con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, de tal manera que si este órgano detecta irregularidades que afecten al erario federal, formulará el pliego de observaciones, notificando a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que actúe conforme al procedimiento administrativo resarcitorio. Por lo tanto, la Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano de control externo de la administración pública federal.

16.- No obstante el gran avance que ha tenido nuestro sistema legal con la regulación de la responsabilidad

administrativa a nivel constitucional y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario perfeccionar dichos ordenamientos. En primer lugar, deben desaparecer los preceptos jurídicos distintos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que regulan otros procedimientos a los establecidos en esta ley, con esta medida habrá mayor certidumbre jurídica, tanto para los servidores públicos como para las autoridades ahorrándose con esto, tiempo en la resolución de las responsabilidades administrativas. Por otra parte es indispensable que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se distinga la categoría de servidor público de la de trabajador del Estado, pues, de manera equívoca en la ley en diversas ocasiones se trata como sinónimos ambas calidades. Además, es preciso que se realicen diversas modificaciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que dan pie a confusiones o bien porque existen lagunas en la ley, como cual es el ordenamiento que se aplica en forma supletoria en el procedimiento administrativo.

17.- Es importante que la regulación de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales se perfeccione continuamente con la finalidad de que contemos en el ejercicio de la función pública con personas que tengan el verdadero ánimo de servir al pueblo y de mejorar el concepto que tiene el ciudadano del Gobierno. Toda vez que los gobernados

están cansados de tanta corrupción y del maltrato del personal burocrático.

BIBLIOGRAFIA.

Acosta González, María Guadalupe, La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos a la luz de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Tesis, Universidad Femenina de México, Escuela de Derecho, México, 1994.

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1984.

Arreguí Zamorano, Pilar, La Audiencia en México según los visitadores, siglo XVI y XVII, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, segunda edición, México, 1985.

Burgoa. Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, novena edición, Editorial Porrúa, México, 1992.

Cabanellas de Torres, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Argentina, 1988.

Cárdenas, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa, México, 1982.

Cuen Manrique, Eduardo, El Proyecto de Reformas en Materia de Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación, Tesis, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Jurisprudencia, México, 1948.

Chavero, Alfredo, México a través de los Siglos, Editorial Cumbre, México, 1950.

Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración de Administración Pública, México, 1989.

Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 1986.

Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1996.

Entrena Cuesta, Rafael, Curso de Derecho Administrativo, novena edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1988.

Figueroa Vargas, Juan, Responsabilidad de los Servidores Públicos, Tesis, Universidad Tecnológica de México, Facultad de Administración y Ciencias Sociales, México, 1992.

Fraga Gabino, Derecho Administrativo, trigésima primera edición, Editorial Porrúa, México, 1992.

García Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1974.

Gutierrez y Gonzalez, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano (Teoría del Derecho Administrativo y crítica a la forma en que se aplica este Derecho por múltiples funcionarios de los Estados Unidos Mexicanos), Editorial Porrúa, México, 1993.

Haro Belchez, Guillermo, El Régimen Disciplinario en la Función Pública, Editorial, Heliasta, México, 1991.

Herrera Perez, Agustín, La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, segunda edición, Editorial Carsa S.A., México, 1991.

Ibarra Madrigal, Mario Alberto, Sistematización del Procedimiento en materia de Responsabilidades Administrativas en el Estado de México, Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, N°. 29, México, 1996.

Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano, Secretaría de Gobernación, México, 1991.

Lanz Cárdenas, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

Mariluz Urquijo, José María, Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, Sevilla, 1972.

Mayer Otto, Derecho Administrativo Alemán, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1984.

Orendain Kunhardt, Ignacio, Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo (análisis y comentarios), Editorial Themis, México, 1994.

Porras Muñoz, Guillermo, Iglesia y Estado de Nueva Vizcaya (1562-1821), Universidad Nacional Autónoma de México, segunda edición, México, 1980.

Rodríguez, Ramón, Derecho Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.

Ruiz Massieu, Francisco, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984.

Saenz, Carlos María, La Responsabilidad Administrativa del Funcionario, Editorial La Ley, Buenos Aires, 1951.

Sahagún, Fray Bernardino de, Historia de la Cosas de la Nueva España, Pedro Robredo, México, 1983.

Sánchez Bella, Ismael, El Juicio de Visitas en Indias, Memorial del Cuarto Congreso Internacional del Derecho Indiano, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1976.

Zamora Arrijoja, Gerardo Antonio, La Responsabilidad Constitucional de los Servidores Públicos, Tesis, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México, 1985.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 117a. edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal 65a. edición, Editorial Porrúa, México 1997..

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, séptima edición, Editorial Porrúa, México 1997.

Código Fiscal de la Federación, Editorial Micro Temis, México, 1997.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, octava edición, Editorial Pac, México, 1997.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, 34a. edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

Ley Federal de Entidades Paraestatales, 34a. edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1994.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sexta edición, Editorial Delma, México, 1995.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sexta edición, Editorial Delma, México, 1995.

Ley Federal del Trabajo, séptima edición, Editorial Delma, México, 1997.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 34a., edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, Contaduría Mayor de Hacienda, México, 1991.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, 47a. edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, 47a. edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Editorial Sista, México, 1997.

Código Electoral del Estado de México, Instituto Electoral del Estado de México, México, 1996.

Código Federal de Procedimientos Civiles, Editorial Porrúa, México, 1996.

Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, segunda edición, Editorial Delma, México, 1990.

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

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Editorial Porrúa, México, 1995.

Ley Orgánica del Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 16a. edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 34a., edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, 34a., edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, 47a. edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

OTRAS FUENTES.

Diccionario Enciclopédico Hachette Castell, Ediciones Castell, México, 1981.

Gran Diccionario Patria de la Lengua Española, Editorial patria, México, 1983.

Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, editada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1994.

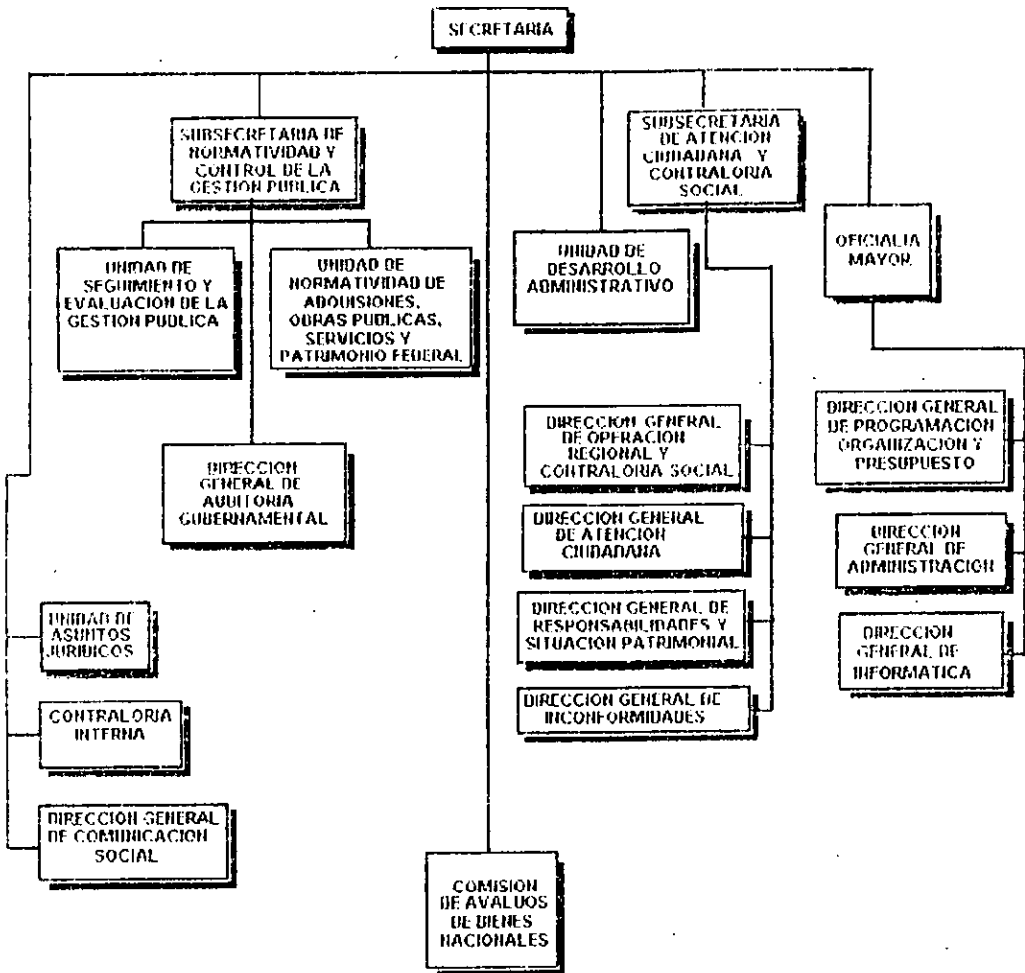
Manual de Responsabilidades y Sanciones Administrativas
de los Servidores Públicos, Gobierno del Estado de México,
Secretaría de la Contraloría, Toluca, 1994.

México y su Historia, Editorial Uthea, México, 1984.

ANEXOS

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA
Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

ORGANIGRAMA



DIRECCION GENERAL
DE RESPONSABILIDADES Y
SITUACION PATRIMONIAL

ORGANIGRAMA

