

171
2es

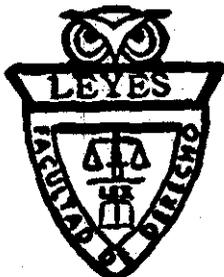
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL IMPACTO DE LAS REFORMAS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1996 (POLITICA, ADMINISTRATIVA Y LABORAL)

T E S I S

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



273324

TESIS CON FALLA DE ORICEN MEXICO, D. F.

1999



Universidad Nacional
Autónoma de México

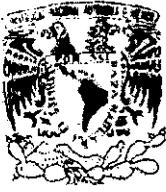


UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D.F., a 14 de enero de 1999

UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
PRESENTE**

La pasante de esta Facultad **SARA FUENTEVILLA OGARRIO**, con número de cuenta 8840802-8 ha elaborado la tesis denominada **"EL IMPACTO DE LAS REFORMAS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1996. (POLITICA, ADMINISTRATIVA Y LABORAL)"**, bajo la asesoría y aprobación del suscrito, y la cual cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

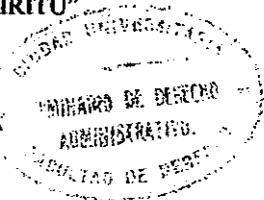
"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

**PEDRO NOGUERON CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO**



c.c.p.- Dr. Máximo Carvajal Contreras.-Director de la Facultad de Derecho.- presente.

A mis padres, abuelos y hermano

Mi mayor agradecimiento a mis padres y hermano, que son los ejes centrales en mi vida, ya que este trabajo es la culminación del sueño que creamos juntos

¡ Gracias por forjar mi carácter y enseñarme que los éxitos son más dulces cuando se pone todo el espíritu !

A Georgina

A ti, que desinteresadamente me ofreciste amor y apoyo, y porque sé que mis logros te hicieron muy feliz, como si hubieran sido los tuyos propios

A la Universidad

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme concedido el honor de pertenecer a esa Institución, para realizar mis estudios en la respetable Facultad de Derecho

INDICE

	PAGINA
PRÓLOGO	1
INTRODUCCIÓN	2
CAPITULO I Antecedentes	
1. ¿Qué es la Administración Pública?	4
2. ¿Quiénes son Servidores Públicos?	7
3. Derecho Romano	9
4. Derecho Español	12
5. Antecedentes en México	16
a) La Colonia	16
b) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 21 de Febrero de 1940	24
c) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 27 de Diciembre de 1979	26
d) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 y sus Reformas hasta 1995	28
CAPITULO II Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, con Relación a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	
1. Fundamento Constitucional de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	31
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su relación con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	38
3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales	44
4. Derechos y Deberes de los Servidores Públicos	49
a) Deberes con la Administración	51
b) Deberes de Jerarquía	53
c) Deberes para con los Administrados	54
5. Responsabilidades	56
a) Administrativa	56
b) Penal	61
c) Política	63

CAPITULO III	Ventajas y Desventajas de las Reformas del 24 de Diciembre de 1996	
	1. ¿Qué motivó las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos?	67
	2. El control que ejerce la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como Superior Jerárquico	74
	3. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como Superior Jerárquico	76
	4. Servidores Públicos que dependen Jerárquica y Funcionalmente de la Secretaría de Contraloría Desarrollo Administrativo.	77
	5. El problema de la Relación Laboral	79
	6. El problema de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	81
	a) Aplicación a Empleados de Base	82
	b) Aplicación a Empleados de Confianza	86
	7. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como control únicamente de Mandos Medios	87
CAPITULO IV	Repercusiones de la Reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	
	1. Política	91
	2. Administrativa	93
	3. Laboral	94
	4. Competencia	96
	5. Beneficios de las Reformas	98
	6. Problemas que implican las Reformas	100
	7. Necesidad de crear una Ley Reglamentaria de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	101
	8. ¿Resultan o no convenientes las Reformas?	103
	CONCLUSIONES	105
	COROLARIO	109
	BIBLIOGRAFÍA	114
	ABREVIATURAS	118

PRÓLOGO

Al iniciar el presente estudio tenía una clara idea de que mis intenciones eran analizar las consecuencias o repercusiones de las reformas del 24 de diciembre de 1996 a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero al comenzar a buscar información que me fuera útil para elaborar el capitulado, me encontré con una escasa bibliografía que me pudiera ayudar en la investigación a realizar.

Pero a pesar de la poca existencia de libros, hay gran información en jurisprudencias, criterios emitidos por el Tribunal Fiscal de la Federación y por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

La mayoría de las veces tuve que interpretar las mismas, sin contar con más apoyo que con el de las propias leyes, razón por la cual aprovecho este momento para ofrecer una sincera disculpa a las personas que me concedan el honor de leer el presente estudio, si en algún momento se encuentran con razonamientos que no son muy claros, ya que como lo mencioné, al no existir mucha bibliografía de consulta, no conté con la oportunidad de apoyarme en criterios de autores que conozcan de la materia, razón por la cual pueden en algún momento considerarse confusas las ideas aquí manifestadas.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto hacer un análisis en forma general de las repercusiones que tuvieron las reformas del 24 de diciembre de 1996, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si son convenientes o no las mismas y las consecuencias políticas, administrativas y laborales que se derivaron de éstas.

Esta investigación se elaboró en cuatro capítulos, los cuales parten de explicar los antecedentes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, su ámbito de aplicación, hasta llegar a concluir las repercusiones de las mismas.

El Primer Capítulo, contiene los conceptos y antecedentes más importantes que tratan de explicar de una manera concreta quiénes son servidores públicos, sus antecedentes en el Derecho Romano y Español, así como en México; las cuales parten desde la Colonia y las Leyes de 1940, de 1979, de 1982 y sus reformas hasta 1996.

El Segundo Capítulo, contempla el fundamento Constitucional de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ya que ésta es la base o el pilar de todas las leyes y, por ello, es importante mencionar dicho fundamento, la relación de la misma con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Otra parte importante de este capítulo consiste en hacer mención de los derechos y obligaciones de los Servidores Públicos, considerándose como los deberes más importantes los que tienen con la administración, los de jerarquía y para con los administrados, desprendiéndose de estos diversas responsabilidades, siendo éstas la administrativa, la política y la penal, considerando para los fines del presente estudio la responsabilidad administrativa, como la más importante.

El Capítulo Tercero, analiza las ventajas y desventajas de las reformas del 24 de diciembre de 1996. Pero para entender las mismas se hace un estudio de lo que las motivó o dio origen, y de ahí partir para ver por qué la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se erige como Superior Jerárquico de todos los órganos que

tienen el encargo de determinar las responsabilidades de los Servidores Públicos, además de determinar qué autoridades de los citados órganos dependen jerárquica y funcionalmente de dicha Secretaría, así como los problemas laborales que se suscitan con estas reformas, haciendo mención así mismo de la cuestión de la aplicación a los empleados de base y a los de confianza y, si sería conveniente o no, la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como control únicamente de mandos medios, con lo cual se pretende un panorama más amplio de la aplicación de la citada ley.

Por último, el Cuarto Capítulo analiza más concretamente las repercusiones que tuvieron las reformas del 24 de diciembre de 1996, en el aspecto político, económico y laboral, así como la competencia que se les otorgó a los Organos Internos de Control para determinar las responsabilidades de los Servidores Públicos, para que de todo lo anterior poder llegar a considerar los beneficios de las multicitadas reformas, pero sin dejar de analizar también los problemas que éstas implican y las razones por las cuales se considera necesario crear una Ley Reglamentaria de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, analizar la conveniencia o no de las reformas; y como punto final, se hace mención de las reformas del 4 de diciembre de 1997, las cuales en realidad no tienen ninguna relación con las reformas que se analizan en la presente tesis, pero se incluyen en un Corolario para tener un trabajo de investigación actualizado.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1. ¿QUÉ ES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

"Administración, etimológicamente viene del latín, de la preposición "ad" y el verbo "ministro-as-are", administrar, servir, ejecutar entre otras funciones y del sustantivo "ministratio-ministraciones" servicio, acto de servir. La preposición "ad" rige acusativo de donde resultará administrationem, acerca del servicio administración, régimen, gobierno".¹

Según la Enciclopedia Universal Danae, la definición de administración es: "función del gobierno, consistente en aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento y efectividad de las leyes y normas de interés público. Conjunto de órganos y servicios administrativos. La administración puede ser central, provincial, municipal o de justicia, fiscal y militar".²

De lo anterior, se puede entender como Administración Pública a la actividad que realizan los organismos del estado y los subordinados de éste, mismas que van encaminadas a conducir, coordinar y llevar a cabo las funciones propias del Estado. A la Administración Pública se le puede llamar también como la actividad del estado la cual se constituye por el conjunto de actos, funciones o tareas que conforme a la legislación positiva, puede y debe ejecutar el estado para realizar sus fines.

Teoría general de la Administración Pública

Esta teoría clasifica las funciones de la citada administración en dos criterios.

El primero de ellos se denomina criterio subjetivo u orgánico y considera que existen tres tipos de administración: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Este criterio no toma en cuenta la actividad administrativa en si misma, sino el órgano que la realiza.

¹ Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Buenos Aires 1981. Tomo I, página 423.

² Enciclopedia Universal Danae, Barcelona 1987. Tomo I, página 25.

El segundo criterio es el objetivo o material mismo, que por el contrario no toma en cuenta el órgano que realiza la actividad administrativa, sino lo que es la naturaleza intrínseca de la función.

Por su parte, el Dr. Andrés Serra Rojas señala que:

"El fin de la administración pública es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro que se asegura con determinadas prerrogativas que establecen un régimen jurídico exorbitante del privado".³

La administración pública está organizada como auxiliar del poder ejecutivo para cumplir con las atribuciones que le son conferidas.

De ésto se desprende que la Administración Pública es competencia únicamente del poder ejecutivo y su función, como se citó en las definiciones, es la de planear, llevar a cabo y verificar el bienestar de la sociedad.

Lo anterior, se confirma con lo que ordena el Artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece:

"A la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país".⁴

La administración pública enmarca toda la actividad del estado excepto las funciones legislativa y judicial, las cuales recaen en poderes específicos. Cabe señalar que algunas veces la ley puede delegar la facultad de realizar actos administrativos a los otros dos poderes, así mismo existen ocasiones en que los servicios públicos los llevan a cabo los particulares debido a que el Estado no tiene el monopolio de la satisfacción de las necesidades colectivas, pero existe una diferencia en el fin que

³ Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, México, 1996, página 73.

⁴ Artículo 69 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

persiguen, ya que el Estado busca satisfacer las necesidades de la sociedad, sin pensar en un beneficio propio, en cambio como lo menciona la **doctrina francesa**, cuando la **administración** la efectúa un particular ésta se caracteriza porque no tiene la preocupación de satisfacer las necesidades de la sociedad, sino de administrar su patrimonio con fin puramente pecuniario.

Es importante señalar que la administración puede ser Federal, Estatal o Municipal, de acuerdo con la esfera territorial de sus competencias, pero siempre será ejercido por el poder ejecutivo de cada una de estas entidades.

Cabe destacar lo que señala el Dr. Andrés Serra Rojas que: "El organismo más importante del poder ejecutivo federal, es la administración pública o conjunto de entes personalizados, regidos por el derecho administrativo, por lo que sólo hay derecho administrativo cuando está presente la administración pública o los particulares actuando por la misma en los casos señalados por la ley".⁵

Por último, se transcribe lo que marca el Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual contempla que: "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

Como conclusión a lo expuesto, se puede apuntar, que la administración pública se compone de un conjunto de elementos o entes, cuya actividad se orienta a satisfacer las necesidades de la sociedad, las cuales pueden ser en forma de servicios públicos o bien órdenes dirigidas a que se cumplan los fines del Estado, siendo la sociedad la que se beneficia con tales acciones.

2. ¿QUIÉNES SON SERVIDORES PÚBLICOS?

Después de haber realizado el análisis sucinto de la administración pública, surge la siguiente duda ¿qué personas llevan a cabo esa función de administrar?

Para aclarar esto, es importante dar la siguiente definición de administrador la cual el Diccionario Jurídico Omeba establece que: "Administrador, es el que cuida, dirige y gobierna los bienes y negocios de otros. Siendo la administración verdadero mandato, el administrador no es más que un mandatario, con sus obligaciones y derechos. Funcionario que tiene a su cargo una rama de la administración pública o alguna actividad de la misma".⁶

Por otra parte, José Camasi define que: "Funcionario público es la persona física de vida temporaria que ejerce la función pública, que ostenta la investidura y que tiene vida temporaria conforme al ordenamiento jurídico constitucional y legal, y es mutable y cambiante".⁷

Con lo anterior, se desprende que el servidor público es la persona que tiene a su cargo llevar a cabo las funciones relacionadas con la administración pública. Se puede decir que se trata de servidor público, cuando éste actúa de acuerdo con el cargo público que desempeña, lo cual no ocurre cuando él mismo actúa como un particular, toda vez que el servidor público no se encuentra investido de poder en cualquier momento, sino sólo en el ejercicio de sus funciones y en virtud de éstas.

Por lo que respecta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 108 da una definición de lo que son los servidores públicos: "...Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito

⁶ Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, México 1996, página 77.

⁷ Diccionario Jurídico Omeba, España 1985, Tomo VIII, página 932.

⁷ Camasi José, Derecho Administrativo, Buenos Aires 1981, página 533.

Federal, así como los servidores del Instituto Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

Resulta necesario hacer la siguiente aclaración, como ya se apuntó anteriormente, a los encargados de llevar a cabo la administración pública se les denomina servidores públicos, no obstante esto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 8 y 108 aún les da el nombre de funcionarios públicos. Cabe señalar que también son servidores públicos los encargados del Poder Legislativo y del Poder Judicial.

Como se desprende del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos son el elemento humano encargado de llevar a cabo todas las actividades que tiene como objetivo el estado. De esto se deriva que estos servidores públicos tienen obligaciones, los cuales cuando no cumplen con las mismas incurrir en una responsabilidad que puede ser penal, civil o administrativa siendo esta última la que tiene más importancia en el presente estudio.

Existen antecedentes de esta responsabilidad administrativa desde la Constitución de Apatzingán, la cual estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos y la manera de hacerla efectiva. Este principio fue recogido por la Constitución de 1824 y por la de 1857, en donde se dedicó un título especial para regular esa responsabilidad y determinar la competencia de los órganos ante quienes se exigía.

La Constitución de 1917 estableció en el Título IV diversos puntos importantes, entre los que se encuentra el de la responsabilidad de todos los servidores públicos, así como el procedimiento para determinarla y las sanciones respectivas.

Esto deja en claro que desde que se creó el Estado Mexicano como tal, una de sus principales preocupaciones consistía en prevenir y sancionar la corrupción, ya que ella afecta los derechos de otros, de la sociedad y los propios intereses nacionales.

Con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, se

modificaron algunas cuestiones del título de responsabilidades de los servidores públicos, las disposiciones, su nombre y sus responsabilidades y hoy comprende a los servidores públicos, o sea, quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal en el Congreso de la Unión o en el Poder Judicial Federal, mismos que deben responder por sus actos y omisiones en el desempeño de sus funciones.

El Artículo 108 Constitucional además de precisar el concepto de servidor público, ordena que las constituciones de cada Estado de la República hagan lo propio, es decir, que legislen para señalar quiénes, en el Estado de que se trate, son servidores públicos incluyendo a los municipales, y establezcan el régimen de responsabilidades en que puedan incurrir, apoyándose en los términos de esta reforma en la Constitución Federal.

De todo esto se llega a la conclusión de que los servidores públicos son el medio por el que la administración pública logra sus objetivos, teniendo estos una serie de obligaciones que deben cumplir, de tal forma que cuando no lo hacen son responsables y sancionados por las acciones y omisiones cometidas. Siendo esto un control para evitar la corrupción dentro de la administración.

3. DERECHO ROMANO

Cabe señalar, antes de iniciar el presente punto, que el estudio del Derecho Romano tiene una gran trascendencia, ya que el mismo tuvo una fuerte influencia en el derecho de los Pueblos Europeos y esto trajo como consecuencia que también los Pueblos Americanos se vieran influenciados por el mismo. Esto explica la gran utilidad histórica del estudio de la Legislación Romana, ya que ésta se manifiesta en las instituciones jurídicas modernas desde sus orígenes.

El Lic. Raúl Lemus García, hace una división del Derecho Romano en tres épocas, siendo éstas la "Realeza", la "República" y el "Imperio".

Basándonos en la anterior división, haremos el estudio de los servidores públicos que tenían a su encargo la administración pública en Roma.

LA REALEZA (753-509 a.C.). La administración pública en esta época se depositaba en tres órganos, siendo estos el Rey, el Senado y los Comicios.

EL REY. Este era el más alto funcionario designado por los comicios y, a propuesta del senado, su cargo era en forma vitalicia. El mismo era depositario del Poder Ejecutivo, tenía encargado, entre otras cosas, a los comicios, a los cuales podía convocar en cualquier momento, mismos que presidía y les sometía a su consideración los proyectos de ley. También estaba obligado a asistir a las asambleas populares cuando en ellas se iba a decidir la paz o la guerra, sobre nombramiento de autoridades y en caso de aprobación de una ley.

De lo expuesto se desprende que no era una monarquía absoluta, ya que como lo menciona el profesor Eugenio Porte Petit, el Rey era sólo una especie de jefe de la república, donde la soberanía pertenecía a los patricios.

EL SENADO. "Este era un cuerpo colegiado integrado por los "patres-gentium", quienes eran los jefes más ancianos de las familias patricias "patrici". Constituyen la nobleza de raza y ellos solos participan del gobierno del estado y gozan de todos los privilegios del ciudadano romano. Tenían entre sus encargos el de asistir al rey, con su opinión, en cuestiones de interés para la Comunidad Romana".*

De lo anterior, se desprende que el rey debía consultar al senado sobre todas las cuestiones que eran de interés para el Estado.

LOS COMICIOS. "Existieron dos formas de comicios, el primero de ellos era la "comitia criatae", los cuales eran asambleas que estaban integradas por los "patres familiarum", uno por cada una de las treinta curias primitivas, el cual se denominaba "curio", esta constituye el antecedente del poder legislativo. Las decisiones que tomaban se convertían en leyes, el rey podía convocarlos y

someterles los proyectos sobre los cuales debían emitir su voto. Por otra parte, se encuentra la de Servio Tulio, estos nuevos comicios se establecen fundados ya no en el origen de las personas, sino en razón del domicilio y su fortuna".*

LA REPÚBLICA (509-27 a.C.). Durante el período del régimen republicano, la administración pública recaía en tres órganos fundamentales, los cuales eran la **Magistratura**, el **Senado** y los **Comicios**.

LA MAGISTRATURA. "Los magistrados estaban investidos de "imperium". El "imperium" es el poder de mando inherente a la autoridad soberana". Sus principales características eran la elegibilidad, la anualidad y la colegialidad, eran magistraturas del consulado, la pretura, la censura, entre otras. Aproximadamente en el año 493 a.C. se crea la "tribuni plebis", bajo la presión de la plebe y con ello se establecen magistraturas especiales que estaban formadas por los propios plebeyos. Primero fueron dos y, posteriormente, se fue aumentando ese número hasta llegar a diez, tenían el derecho de voto, con el cual se podían oponer a toda decisión de los magistrados y hasta del senado.

EL SENADO. Este cuerpo colegiado conserva la organización que tenía durante la realeza, además de que era el encargado de vigilar a todos los magistrados, tomándose a estos como órgano de control de los servidores públicos, además se le consultaban en todas las cuestiones de interés para el estado romano, durante este período el número de senadores aumenta a seiscientos.

LOS COMICIOS. Estos subsistieron durante la república, solo se agrega los comicios por tribus y las asambleas de la plebe.

EL IMPERIO (27 a.C. al 565). Durante el imperio se reúne en una sola persona todos los poderes, ya que el emperador Octavio toma los títulos de "Imperator" y de "Augustus", hace que el pueblo y el senado concedan el poder preconular, se convierte en una persona inviolable en virtud de la potestad "tribunicia", la

* Parte Petit Eugenio, Derecho Romano. México 1990, página 29-30.

" Ob. Cit.

cual le otorga igualmente el derecho de veto sobre todos los magistrados y también le permite ser parte del senado y es así como lo controla y lo va depurando".¹⁰

De lo anterior, se desprende que durante el imperio el emperador era el que controlaba a las personas que tenían algún encargo dentro de la administración pública, pero no existió ningún órgano que controlara al propio Emperador. Cabe señalar que las magistraturas conservan su forma como en la república y se van agregando algunas otras, pero de carácter imperial.

Como conclusión a este punto, se puede decir que en Roma no existió un órgano que se dedicara única y exclusivamente a sancionar las responsabilidades en las que pudieran incurrir las personas que tenían algún encargo dentro de la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones como tales, ya que para ellos era un honor poder ocupar un cargo dentro de la administración, y cumplían cabalmente con sus obligaciones. Esto no quiere decir que no existiera un control hacia los mismos, dentro de la organización pública, como por ejemplo el rey vigilaba las funciones del senado y viceversa, o el emperador sobre los magistrados, entre otras funciones.

4. DERECHO ESPAÑOL

Es importante señalar que el Derecho Español es el principal antecedente del Derecho Mexicano y que el mismo contemplaba el juicio de residencia, ya que estos tenían leyes especiales, las cuales establecían las reglas para el juicio de residencia y sobre el procedimiento de éste.

En el sistema jurídico español, los servidores públicos se encuentran regulados por el "Estatuto Jurídico de los Miembros del Gobierno", el Lic. Francisco Fernández Segado dice que la "constitución se remite a la ley en la que hace el estatuto de los miembros del gobierno. Ya que prescribe que la ley regulará el estatuto e incompatibilidades de los miembros del gobierno. No obstante, la propia norma suprema contempla algunos

¹⁰ García Lemus Raúl, Derecho Romano (Compendio) México 1979, Página 35.

rasgos caracterizadores de este estatuto, de los miembros del gobierno, siendo éstos el régimen de sus incompatibilidades y la responsabilidad criminal; asimismo, infiere la responsabilidad política individualizada de los miembros del gobierno" ¹¹

Con esto se entiende que en el régimen español existen tres principales responsabilidades en las que pueden incurrir los miembros del gobierno en México Servidores Públicos, las cuales son: la incompatibilidad, la responsabilidad criminal y la responsabilidad política.

Por lo que se refiere a la incompatibilidad ésta se encuentra en su Constitución Española, la cual en su artículo 98 establece las bases del régimen legal de las incompatibilidades el cual contempla que: "Los miembros del gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna."

Esto significa que los Miembros del Gobierno no pueden ejercer ninguna otra función de gobierno cuando tienen un encargo público, sea cual fuere éste y tampoco podrán desarrollar de manera independiente ninguna actividad profesional o mercantil.

Con lo anterior los legisladores españoles, buscan que se garantice la imparcialidad de los Miembros del Gobierno, además de evitar cualquier posible choque de intereses entre las relaciones del sector público y el privado, también entre los mismos sectores del poder público y así también procuran una absoluta dedicación a las funciones que realizan y con esto obtener un eficaz desempeño de la función pública.

Según el criterio del Lic. Francisco Fernández Segado, existen en el Derecho Español ocho principios que inspiran la ley y el régimen de incompatibilidades de los miembros del gobierno, los cuales son:

¹¹ Hernández Segado Francisco. El Sistema Constitucional Español. Madrid 1992. pág. 677.

1. "El principio de dedicación absoluta, el cual establece que: El ejercicio de un alto cargo se desarrollará con dedicación absoluta, siendo incompatible con el desempeño por sí o mediante sustitución de cualquier otro puesto, profesión o actividad públicos o privados por cuenta propia o ajena retribuidos mediante sueldo, arancel, honorarios o cualquier otra forma, incluidos los cargos de representación popular, así como los electivos en cámaras o entidades y los retribuidos de colegios profesionales, que tengan funciones públicas o coadyuven a éstas".
2. "Así mismo tienen prohibido percibir más de un sueldo que provenga del presupuesto que tiene destinado la administración pública o cualquiera que tuviera cargo con el sector público".
3. "Existe una total incompatibilidad de los altos cargos entre sí, esto quiere decir que no se pueden desempeñar simultáneamente dos altos cargos".
4. "Igualmente, los funcionarios públicos no pueden recibir adicionalmente ningún tipo de pensión o de cualquier régimen de seguridad pública".
5. "Los miembros del gobierno y los secretarios de estado tienen la posibilidad de ser diputados o senadores de las cortes generales, ya que existe compatibilidad en los mismos".
6. "Los miembros del gobierno están obligados a abstenerse de conocer de asuntos en cuyo despacho tienen intereses particulares su cónyuge o persona de su familia del segundo grado civil".
7. "Tienen estrictamente prohibido llevar a cabo cualquier actividad privada que esté relacionada directamente con expedientes en los cuales hayan dictado resolución en el ejercicio de sus funciones, por los 10 años siguientes a la fecha de su cese en el desempeño de su cargo.

8. "Obligatoriedad de formular, dentro de los tres meses siguientes al de toma de posesión o cese al de modificación de las circunstancias de hecho, declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos, obligación que en el caso de los miembros del gobierno, secretarios de estado, subsecretarios y asimilados, alcanza a una declaración de bienes patrimoniales" ¹²

La responsabilidad criminal en el Derecho Español se rige por los tres puntos que a continuación se detallan, mismos que se toman del Artículo 102 de su Constitución Política:

- "La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del gobierno será exigible en su caso, ante la sala de lo penal del tribunal supremo".
- "Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo".
- "La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo".

Una vez analizado el presente punto en el cual se trata de estudiar un poco al sistema de responsabilidades de los miembros del gobierno en el Derecho Español, es importante mencionar que el mismo tiende a que las personas encargadas de la administración pública se dediquen única y exclusivamente a esa función, evitando que distraigan su atención hacia sus propios negocios y con ello cumplir con la función que el estado tiene encomendada, que es procurar el bien común, aún por encima del interés particular, y lo anterior sólo se logra con una total dedicación por parte de las personas que tienen a su encargo dicha función.

¹² Ob. Cit. Pág. 20.

5. ANTECEDENTES EN MÉXICO

Resulta importante hacer un análisis de los antecedentes en el Derecho Mexicano, ya que esto va a darnos la pauta para entender el sentido de las reformas y los motivos de ésta, así como poder estar en la posibilidad de comparar la responsabilidad de los servidores públicos antes de las reformas y posteriores a éstas.

a) LA COLONIA

El estudio de esta época es de gran trascendencia, ya que en la misma existió un verdadero control hacia los funcionarios coloniales, lo cual derivó también en una muy buena organización para poder determinar la existencia de responsabilidad por parte de dichos funcionarios.

Durante la Colonia hubo diversos tipos de autoridades que tenían a su cargo la administración pública y debido a la distancia que existía entre la Metrópoli y la Nueva España, la Corona consideró necesario establecer mecanismos de control sobre los funcionarios coloniales para vigilar su proceder y, en su caso, castigar a todo aquel que no cumpliera con sus responsabilidades y obligaciones.

Con la finalidad de tener una administración pública ejercida con honradez, beneficiando con esto tanto a la Corona como a la comunidad, ya que con lo anterior se protegían los derechos de estos y se evitaba cualquier tipo de abuso por parte de los funcionarios.

En la Colonia existió un juicio para determinar la responsabilidad en que pudiera haber incurrido un funcionario colonial, el cual era llamado JUICIO DE RESIDENCIA, el cual consistía en un enjuiciamiento al que se tenía que someter toda autoridad colonial y esto abarcaba desde el Virrey hasta los Alcaldes, los cuales, en un orden de jerarquía, eran los últimos. lo anterior ocurría cuando estos dejaban de ser funcionarios o cambiaban de funciones, pero cuando se trataba de personas con puestos vitalicios, a estos se les sometía al juicio de residencia cada cinco años.

Según Guillermo Porras ¹³ "El juicio de residencia tenía dos objetivos fundamentales, los cuales eran":

1. Evitar en primer lugar la corrupción de los servidores públicos y obtener con esto honradez en la administración, todo lo anterior en beneficio de la comunidad y de la misma corona.
2. Proteger los derechos de los particulares frente a la administración evitando los abusos por parte de los funcionarios"

"El juicio de residencia se llevaba a cabo en dos partes, la primera era secreta en la que se averiguaba la conducta del funcionario residenciado y otra, que era pública, en la que cualquier particular que pudiera estar inconforme con la conducta del servidor público podía presentar una demanda para que se determinara si existía responsabilidad o no" ¹⁴

Además, el juicio de residencia no sólo contemplaba al residenciado, sino también a los otros funcionarios que hubiesen desempeñado cargos durante la administración del primero.

Del mulcitado juicio de residencia conocía un juez especial designado por el presidente de Indias, cuando el oficio provenía directamente del Rey o ante el juez especial nombrado por el Virrey, Presidente o Gobernador, cuando el oficio era provisto por estos funcionarios.

Se tramitaba en el lugar donde el residenciado había llevado a cabo sus funciones, pero se decretaba el arraigo del mismo.

En este juicio no sólo se analizaba el desempeño del enjuiciado en su encargo sino también en su vida privada y su moralidad.

¹³ Porras Muñoz Guillermo, Iglesias y Estado en Nueva Vizcaya.

¹⁴ Ob. Cit. Página 448.

Como antecedente, Ismael Sánchez Bella ¹⁵, señala que "El juicio comenzaba con un anuncio hecho por el juez mediante edictos en todo el territorio sometido a la jurisdicción del enjuiciado en los edictos se hacía una invitación a la población para que si tenían quejas en contra del enjuiciado las presentaran en ese momento, cabe aclarar que también se podían presentar quejas en contra de los auxiliares del residenciado, estas quejas podían presentarse dentro de un plazo determinado.

Posterior a los edictos se realizaba una investigación y del resultado obtenido en ésta, el juez solicitaba informes a los organismos oficiales, revisaba la documentación pública, examinaba a los testigos si los había y recibía también denuncias anónimas, en esta misma etapa del procedimiento destinado a la investigación daba entrada a querellas de los agraviados, los cuales debían presentar fianza, misma que podían perder en caso de no probar su dicho.

La prueba testimonial tenía gran importancia, por tanto, se procuraban testigos con reconocida moralidad y los cuales no tuvieran ningún tipo de interés, evitando de esta forma las falsas acusaciones derivadas de cualquier interés por parte de los querellantes".

"Una vez recabada toda la información, el juez formulaba los cargos concretos, si es que los había y le hacía la notificación la cual se denominaba "Pliego de Defensa" y una vez que el juez tuviera la misma dictaba la sentencia que podía ser absolutoria o condenatoria, cuando se determinaba que la sentencia era condenatoria, con base en la falta cometida y a criterio del juez se imponía la pena.

Las penas o sanciones podían ser la multa, la inhabilitación temporal o permanente para el ejercicio de alguna función pública, traslado y destierro. Las penas pecuniarias eran transmisibles a los herederos, esto se determinaba en la medida de su enriquecimiento.

¹⁵ Sánchez Bella Ismael, El Juicio de Visitas en Indias, Memoria del Cuarto Congreso Internacional del Derecho Indiano, página 582.

La sentencia definitiva cerraba el caso y no se podía volver a enjuiciar al funcionario absuelto o sentenciado correspondiente al periodo en el que ya había sido enjuiciado en la residencia".¹⁶

"El juicio de residencia, como es comprensible, no siempre fue efectivo ya que algunos de estos funcionarios tenían relaciones sociales y familiares con personas influyentes en la corte y éstos quedaban dispensados".¹⁷

Esta institución jurídica de la colonia es el primer antecedente en México del actual juicio de responsabilidades mismo que se señala en el Título IV Constitucional y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el ya citado juicio de residencia cambia la figura de la apelación, ya que el residenciado podía apelar ante el Consejo de Indias si ocupaba un oficio de provisión real y ante la audiencia en los demás casos.

"Existían las visitas las cuales eran 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".¹⁸

"Los objetivos de las visitas eran limitar el poder de los funcionarios indianos de la relación con las autoridades metropolitanas, evitar los excesos y abusos de poder de las autoridades frente a los particulares, controlar la corrupción. Los juicios de visitas diferían según la persona o la institución visitada, pero sus rasgos generales son los siguientes: partes, juez visitador y funcionario o institución visitada, procedimiento a seguir y los efectos jurídicos producto de su realización".¹⁹

"La competencia del visitador en ocasiones era problemática, ya que ésta variaba según el caso específico y era determinada en la comisión otorgada al visitador, que debía limitarse a ella o menos que fuese ampliada posteriormente por el monarca. Las

¹⁶ Ob. Cit. Página 584.

¹⁷ Quirarte Martín, Visión Panorámica de la Historia de México, México 1986, página 46.

¹⁸ Lanz Cárdenas J. Trinidad, la Contraloría y el Control Interno en México, Antecedentes Históricos y Legislativos, México 1987, página 32.

demás autoridades ignoraban el alcance de la visita, pero debían colaborar proporcionando al visitador la información que requiriera no pudiendo entrometerse en la gestión".²⁰

"El procedimiento de la visita se llevaba de la siguiente manera: El rey nombraba al visitador, como medida cautelar se le otorgaba la facultad de consultar toda la documentación que estimase conveniente sobre el visitado en España antes de partir a su mandato.

El visitador era recibido de manera solemne con sus acompañantes, si los tenía en el territorio de su visita debía cuidarse mucho su habitación, ya que sus papeles se guardarían con la debida discreción.

Se convocaban a todos los que se sintieron agraviados para que hiciesen sus denuncias dentro de un plazo determinado.

Después de esto se escuchaban las demandas públicas que hubiesen presentado los particulares dentro del término de 30 días.

Posterior a esto el juez aplicaba los interrogatorios a los testigos que consideraba convenientes, a los cuales cuestionaba no sólo sobre la actuación de los funcionarios en cuanto a su oficio, sino también sobre su moralidad y buenas costumbres.

Se realizaba el examen a los documentos relacionados con el caso, el visitador tenía plena libertad para revisar todos los documentos que considerara pertinentes, salvo y por prohibición expresa la correspondencia directa entre los funcionarios visitados con el rey en lo tocante a la visita.

El establecimiento de los cargos se desprendía de la información sumaria obtenida de las denuncias, interrogatorios a testigos y de la revisión de documentos. Una vez

¹⁹ Ob. Cit. Página 47.

²⁰ Floris Margadant Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, México 1993, página 66.

notificados los cargos al visitado se le otorgaba un periodo de 10 días para que respondiese a dichos cargos.

Si en esta etapa del procedimiento se desprendían de la información secreta, cargos o descargos; causas graves contra el visitado, el juez visitador podía ordenar la suspensión del primero en su oficio y aún el destierro. Mientras duraba la suspensión el visitado no percibía sueldos pero si salía absuelto era indemnizado por los salarios perdidos.

Concluida la visita se elaboraba un "Memorial Austado" (resumen), que se enviaba al Consejo de Indias para facilitar el trabajo de los consejeros. Este resumen era acompañado de varios autos donde se tasaban las costas que debían cubrirse el escribano y los salarios que debían pagarse a los visitadores una vez que el expediente llegaba al consejo se citaba a los procuradores del visitado para darle vista. El consejo sólo conocía de las visitas efectuadas a altos funcionarios reales esto es: Virreyes, Oidores, Presidentes, Oficiales del Tribunal de Cuentas, Oficiales Reales de Hacienda y Gobernadores, entre otros.

El expediente era revisado por el fiscal del consejo, quien lo turnaba a la sala designada por el presidente, la sala dictaba sentencia y se le daba traslado a Indias para su ejecución, la autoridad competente la hacía del conocimiento del condenado y después la hacía pública para conocimiento de toda la comunidad". 21

"En la ejecución de la sentencia era frecuente la remisión parcial de la pena en ocasiones a petición del condenado, se otorgaba prórroga para su cumplimiento. Las penas y sanciones podían ser multa, suspensión, privación o inhabilitación temporal o definitiva del oficio. Contra la sentencia del consejo en vistas o juicio de residencia cabía siempre el recurso de suplicación (revista) que se solventaba también ante el real y supremo Consejo de India la tarea del visitador era agobiante y en ocasiones muy tardada, lo que podía traer como consecuencia:

1. Gasto excesivo de tiempo y dinero al practicar la visita.

2. Relación de la conducta del funcionario visitado, que para evitar denuncias actuaba con muchas contemplaciones con abogados, escribanos y negociantes.

Ambas situaciones provocaban un efecto contrario al que se pretendía lograr en la visita. La política que siguió la Corona con relación a las visitas fue casuística y restrictiva que en ocasiones se requería de la consulta y aprobación del Rey para la imposición de las penas y sanciones" ²²

De lo expuesto en el presente capítulo, se desprende que en la Colonia existieron grandes y trascendentales instituciones y figuras, cuyo principal objetivo era controlar el poder de los funcionarios públicos, así como evitar el abuso de autoridad de estos sobre los gobernantes.

Una de las razones más importantes de estos controles, como ya se apuntó, era que la metrópoli se encontraba muy lejos de la colonia, lo cual podía propiciar de alguna manera que los funcionarios se sintieran omnipotentes, ya que no había ningún órgano superior que los vigilara, razón por la cual debía existir dicho control sobre ellos.

Independientemente de lo anterior, cabe apuntar que la legislación relativa a la responsabilidad de los funcionarios en la colonia es muy similar a la actual legislación, con los cambios que obviamente son normales a la época, pero resulta importante señalar que éste es el principal antecedente de la ley que rige actualmente la responsabilidad de los servidores públicos.

Es importante señalar que existen antecedentes más antiguos que 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 aprobada el 30 de diciembre de 1939 y como ya se mencionó anteriormente la "Constitución de Apatzingán reglamentó el juicio de responsabilidad y la hizo efectiva a través del

²¹ Cárdenas Raúl F. La Responsabilidad de los Servidores Públicos, México 1982, páginas 15 y 16.

²² Herrera Pérez Agustín, Responsabilidad de los Servidores Públicos, México 1991, página 32.

juicio de residencia, siendo sujetos del mismo los diputados, por la parte que les tocaba de la administración pública".²³

"Los diputados podían ser "acusados por los delitos de herejía, apostasía (lo cual representa el abandono público de una creencia o fe religiosa o al que reniega o abjura de una fe o creencia) y por los de estado específicamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos".²⁴

Así mismo los titulares de los ministerios también eran sujetos del juicio de residencia y el mismo era promovido ante el Supremo Tribunal de Justicia, así como los representantes del supremo gobierno, los miembros del ya citado Supremo Tribunal de Justicia y en general todo empleado público.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, en su Título IV contempló la responsabilidad de los funcionarios públicos y disponía que tenían responsabilidad los Diputados al Congreso de la Unión, los servidores de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, eran responsables por los delitos comunes y las faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Así también eran responsables los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República, los primeros por violaciones a la Constitución y leyes federales y el último únicamente por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Ley de Responsabilidades de 1886

Este antecedente es muy importante, ya que es la primera ley específica de la materia, reglamentaba los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, ésta determinaba quiénes eran los altos funcionarios, tratándose estos de Diputados, Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios de Despacho, los cuales eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y de los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurren en el

²³ Constitución de Apatzingán, 1939.

²⁴ *Ob. Cit.*

ejercicio de ese mismo encargo, el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados, haciendo la aclaración de que en lo relativo al presidente, durante el tiempo de su gestión, solo podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común; y por lo que respecta a los Gobernadores de los Estados, sólo eran responsables por infracciones a la Constitución y Leyes Federales, así lo expresaban los artículos 1, 2 y 3 de la ley en cita.

b) LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, DEL 21 DE FEBRERO DE 1940

El nombre completo de ésta fue, "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.

Esta ley se dividió en seis títulos, mismos que contenían 111 artículos en total.

El Artículo 6º Transitorio de esta ley derogó todos los ordenamientos jurídicos anteriores, que se referían a la responsabilidad de funcionarios en todo cuanto se le opusieran.

El Título Primero contenía las disposiciones preliminares, en el que se determinaban quiénes eran los individuos sujetos a dicha ley y también que tenían ese carácter los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, por los delitos y faltas oficiales que les competieran en el desempeño de los cargos que tuvieran encomendados.

También se señalaba quiénes eran considerados como altos funcionarios, siendo estos el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Autónomo, Procurador General de la República, Gobernadores de los Estados y Diputados de las Legislaturas Locales.

Contempló en su artículo 14 que serían considerados como delitos oficiales de los altos funcionarios, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal y a la libertad de sufragio y a la usurpación de funciones, la violación de garantías individuales, así como cualquier infracción u omisión a la Constitución o a las Leyes Federales cuando causaran graves perjuicios a la Federación o a uno o a varios Estados de la misma.

Por lo que se refiere a los delitos y faltas de los demás funcionarios y empleados públicos en el ejercicio de sus funciones como tales, el artículo 18 contempló en 72 fracciones todos los actos u omisiones en los que podían incurrir estos. Las sanciones para los altos funcionarios eran distintas que para los demás empleados; a los primeros era la destitución del cargo o privación del honor correspondiente a su investidura, así como la inhabilitación parcial o total para obtener determinados empleos, cargos u honores, y, para los segundos, la suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor de seis.

Los Artículos 77 y 78 contemplan que para la determinación de delitos y faltas oficiales de los funcionarios públicos, deberían hacerse por un jurado especial, lo cual dio origen al jurado federal y de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la federación y el jurado de responsabilidades de los funcionarios y empleados del Distrito y Territorios Federales.

Por último, un capítulo que cabe destacar por su importancia, es en el que se "regulaba las investigaciones que debían practicarse y el procedimiento a seguir cuando exigiera denuncia sobre el enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos, para cuya mayor efectividad no debía atenderse sólo al caso en el que pudiera probarse el enriquecimiento indebido era fruto de un delito, sino a todos aquellos en que no fuera posible acreditar el origen del enriquecimiento, ya sea porque proviniera de otros medios que, aunque sin constituir delito, no fueran los procedimientos legales para adquirir tal riqueza" ²⁵

²⁵ Herrera Pérez Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México 1991, páginas 124 y 125.

c) LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1979

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, la cual derogó la ley de 1940, por medio de su artículo 2º. Transitorio.

Al igual que la ley de 1940 el título I establece las disposiciones preliminares, en el cual se ordenaba quiénes eran los sujetos de responsabilidad considerando como tales a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, por los delitos comunes y delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo.

Específicamente determinaba que los funcionarios serían los siguientes: Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales, estos dos últimos por violaciones a la Constitución y a las leyes federales en que incurrieran y también por los delitos y faltas justificados por la ley.

Esta ley al igual que la de 1940, dispuso que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podía ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, lo anterior se encontraba contemplado en su Artículo 2º.

Sus Artículos 3º y 4º daban la diferencia entre lo que eran delitos y faltas oficiales, siendo delitos oficiales los siguientes:

Según el Artículo 3º, el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno republicano representativo federal, el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la federación o uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, las omisiones de carácter grave, por violaciones sistemáticas a las garantías

individuales o sociales y en general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Por otro lado, en el Artículo 4º se establecía las infracciones que afectaban de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trascendían al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, en que incurrían los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo.

Resulta de gran importancia apuntar las sanciones que se podían aplicar a los entonces funcionarios públicos por los delitos y faltas oficiales, siendo las sanciones a los delitos la destitución del cargo que estuvieran desempeñando y la inhabilitación por un término no menor de cinco años ni mayor de diez, sin perjuicio de la reparación del daño y la exigencia de la responsabilidad pecuniaria que hubiesen contraído. Las faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gozaran de fuero, eran sancionados con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes, ni mayor de seis meses o inhabilitación hasta por un año para poder obtener un nuevo cargo público, esto sin perjuicio de la reparación del daño, quedando libre el derecho de la federación o de los particulares para seguir ante los tribunales la responsabilidad pecuniaria que hubiese propiciado con su conducta el servidor o el funcionario público.

En dicha ley también se contemplaba, independientemente de las faltas y delitos oficiales, que los funcionarios y empleados públicos debían responder por las demandas civiles, es decir que los mismos no gozaban de inmunidad. Es importante aclarar que una vez dictada la sentencia de responsabilidad oficial no cabía conceder al condenado el indulto.

El Título Segundo de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, relativo al procedimiento respecto de los funcionarios que gozaran de fuero, se compuso de cuatro capítulos; el primero de ellos, disponía de las secciones instructoras, el segundo, era relativo a el procedimiento en los casos de los delitos comunes, el tercero,

establecía todo lo relativo al jurado de acusación y, el cuarto y último, reglamentaba al jurado de sentencia.

Así mismo, el Título Tercero se refería al procedimiento en los delitos y faltas oficiales de los empleados y funcionarios públicos, que no gozaran de fuero, conteniendo el citado título dos capítulos; el primero de ellos, se refería a las disposiciones generales y, el segundo, señalaba el procedimiento en todo lo relacionado con su tramitación.

Por su parte, el Título Cuarto reglamentaba que existía un jurado de responsabilidades oficiales, estableciendo cómo se integraba el jurado para esas responsabilidades, es decir, regulaba detalladamente su integración y los límites de sus respectivas competencias, ya que al igual que la ley de 1940, establecía que debía existir un jurado de responsabilidades oficiales por cada uno de los juzgados de distrito con jurisdicción en materia penal, igualmente un jurado de responsabilidad por cada uno de los juzgados de primera instancia en materia penal en el Distrito Federal.

En el mismo sentido que la Ley de 1940, ésta dispuso que la remoción de los funcionarios judiciales podía llevarse a cabo por el Presidente de la República, previa audiencia con el interesado y solicitando a la Cámara de Diputados dicha remoción, misma que podía llevarse a cabo por mala conducta.

Por último, en lo referente a las investigaciones sobre el enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos, esto fue regulado de igual forma que la Ley de 1940, siendo extensiva a los bienes de la esposa, sin importar el régimen matrimonial y también a los bienes de los hijos. Así mismo, reguló el aseguramiento de cualquier depósito o inversión que el encausado hubiese hecho tanto en el país como en el extranjero.

d) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 1982 Y SUS REFORMAS HASTA 1995

"En el año de 1982, se realizó un gran esfuerzo para unificar la legislación sobre las responsabilidades administrativa de los servidores públicos, para lo cual inclusive se

llegó a la reforma de nuestra Carta Magna, así como de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y hasta la creación de una secretaría de estado para la aplicación de las mismas" ²⁶

Cabe hacer en este momento un poco de historia para poder entender las reformas a la ley que nos ocupa. Uno de los principales propósitos del gobierno durante la administración 1983-1988 fue la de "La Renovación Moral", por la cual fue necesario que se reformaran diversas leyes para poder lograr dicho propósito. Debido a lo anterior, fue necesaria una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.

Estas reformas recayeron en los Artículos 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales abarcan el título "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", y establecían un concepto más amplio sobre la responsabilidad en que podían incurrir los servidores públicos, determinaba de manera específica, cuando y por qué razones el servidor público incurría en responsabilidades, así como las sanciones por las mismas, además de señalar igualmente los preceptos administrativos en cuya violación pudiera incurrir el servidor público, quien conocería del juicio de responsabilidad, cómo se debía desahogar el procedimiento y la resolución en la que se determinaba la responsabilidad o se absolvía de la misma. Es precisamente con estas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las que se modificó el término de "funcionarios públicos" por el de "servidores públicos".

El 29 de diciembre de 1982, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta reforma tuvo por objetivo el crear a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. La reforma a la citada ley, consistió en la adición del artículo 32, creando dicha Secretaría, dándole competencia para coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda, para conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos y constituir las responsabilidades administrativas; para aplicar las sanciones que correspondían en los términos que las leyes señalan.

²⁶ Herrera Pérez Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, página 131.

Igualmente, se emitió el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, publicado el 19 de enero de 1983, en el cual se establecía la competencia y organización de la secretaría antes citada.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entró en vigor el 1 de enero de 1983, tuvo diversas reformas a partir del 24 de diciembre de 1996, mismas que serán analizadas en capítulos posteriores, ya que fue muy importante para la obtención de esa renovación moral que se buscaba en el lapso de 1993 a 1995, dando con ello pauta a un control real de los servidores públicos.

CAPITULO II

**REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA LEY
FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, CON
RELACIÓN A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

I. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, encuentra su fundamento constitucional en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual lleva como nombre "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", y abarca los artículos del 108 al 114.

Es importante, que previo al análisis del citado Título Cuarto, se retomen parte de los antecedentes de nuestra Constitución actual, que se contemplaron en el capítulo anterior y, posteriormente, se hará el análisis a la actual Constitución.

La Constitución de Apatzingán estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos y la forma en que se hacía efectiva la misma, ya que ésta tenía un ideal democrático, y una forma de lograrlo era evitando los abusos de las personas que tenían en sus manos la dirección del país.

Lo anterior fue acogido por la Constitución de 1824 y por su similar de 1857, mismas que igualmente tenían un capítulo dedicado a dicha responsabilidad, y quiénes eran los órganos competentes ante quienes se exigía ésta.

La Constitución de 1917, que nos rige actualmente, maneja en su Título Cuarto, dos principios que van a predominar en el título citado, el de igualdad de todos ante la ley y el de la responsabilidad de todos los servidores públicos.

La Constitución sufrió una reforma en el multicitado título, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, misma que en su exposición de motivos deja ver claramente que el motivo de éstas era procurar una renovación moral y evitar la corrupción entre los encargados de dirigir al país, ya que dicha exposición establece a la letra: "La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira, pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social y la corrupción, ya que ésta afecta los derechos de otros, de la

sociedad, y los intereses nacionales, y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en bienestar de su convivencia social".²⁷

El Artículo 108 Constitucional precisa a quiénes se consideran como servidores públicos, y da la orden de que cada Estado haga lo mismo; igualmente establece que el Presidente de la República sólo podrá ser acusado, en tanto tenga ese alto cargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común, con esto se protege la estabilidad social y política del país.

En su Artículo 109 la Constitución establece que las Legislaturas Locales, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad.

Con esto se determina la obligación a cargo del Congreso Federal y de las Legislaciones Locales, de reglamentar sobre las responsabilidades de los servidores públicos, elaborando leyes reglamentarias del Título Cuarto de la Constitución. Cabe hacer mención que el Congreso de la Unión, cumplió con esa obligación y expidió la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

Así mismo, el Artículo 109 de la Constitución establece los tres tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, siendo éstas las siguientes:

- i. Responsabilidad política.- Este supuesto se da cuando el servidor público, en el ejercicio de sus funciones incurre en actos u omisiones que van en perjuicio de los intereses públicos e incitan, en forma substancial, en la buena marcha de los asuntos a su cargo, esta función prevé algo muy importante que el juicio político no procede por la expresión de ideas, ya que en materia política la libertad de expresión es irrestricta.

²⁷ Exposición de motivos de las reformas del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982.

- II. **Responsabilidad penal.**- Esto es cuando cometen delitos contemplados en las leyes penales, quedando sometidos a dichas leyes, sin importar el cargo que desempeñen.

- III. **Responsabilidad administrativa.**- esto se da cuando sus actos u omisiones carezcan de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Los cuales son los principios fundamentales que deben regir a todo servidor público.

Los tres procedimientos antes mencionados serán diferentes e independientes unos de otros (autónomos), como lo establece uno de los principios de derecho, a saber "nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo acto en juicios de la misma naturaleza", esto quiere decir que cuando un servidor público es condenado o absuelto en el juicio político, puede quedar sometido a proceso penal o juzgado por responsabilidad administrativa. Por lo que el resultado de cada uno, será independiente de los otros, ya que son juicios de distinta naturaleza.

Este artículo se refiere igualmente al enriquecimiento ilícito, cuando adquieran riqueza por sí mismos o por medio de otros, sin que puedan justificar la adquisición o tenencia de estos.

Por último determina que cualquier ciudadano, bajo su exclusiva responsabilidad y aportando las pruebas necesarias podrá denunciar ante la Cámara de Diputados, las conductas que considera ilícitas de cualquier servidor público. Es importante la parte que se refiere a las pruebas, esto en razón de que deja bajo la responsabilidad del denunciante la carga de la prueba, ya que cualquier persona podría acusar a los servidores públicos sin ningún requisito, lo cual propiciaría denuncias sin elementos.

Por su parte, el Artículo 110 Constitucional ordena cuando procede el juicio político, el cual será cuando los servidores públicos incurran en faltas y omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos y repercutan en el buen despacho de sus funciones.

Dicho artículo se divide en tres rubros, siendo estos los siguientes:

El primero, establece a los servidores públicos que pueden estar sujetos al citado juicio político, queriendo decir con esto que procede sólo en contra de personas que ocupen *determinados cargos*, encuadrándose en estos supuestos los siguientes: Senadores y Diputados al 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 Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fueron Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los *Directores Generales* y sus Equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritarias, Sociedades y Asociaciones Asimiladas a éstos y Fideicomisos Públicos.

El Segundo, por lo que respecta a los servidores públicos de los Estados, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos del Título IV Constitucional.

Este supuesto se da cuando son acusados de haber incurrido en violaciones graves a la citada Constitución o a las Leyes Federales, o por manejo indebido de fondos y recursos federales, los *presuntos responsables son juzgados* en sus legislaturas locales.

Así mismo, este artículo contempla las dos sanciones que se puede aplicar en el juicio político, siendo éstas: **Destitución del cargo e Inhabilitación para ocupar cualquier otro cargo público**; esto quiere decir, que las sanciones no son excluyentes, pudiéndose aplicar una u otra, o ambas.

Por último, contempla el procedimiento a seguir en el Juicio Político, mismo que inicia en la Cámara de Diputados, la cual, de estimar presunto responsable al servidor público, lo acusa ante la Cámara de Senadores, siendo ésta constituida en Jurado de Sentencia la que juzga y determina la culpabilidad o inocencia del mismo, tanto la

decisión de la Cámara de Diputados y la sentencia de la Cámara de Senadores son inatacables, queriendo decir con esto que no podrán ser impugnadas ante ninguna autoridad y tampoco cabe el juicio de amparo.

El Artículo 111 de la Constitución establece los términos y las condiciones para que se pueda proceder penalmente en contra de los servidores públicos, que tengan niveles superiores dentro de la administración pública, siendo estos los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, ya que el mismo establece que si durante el tiempo de su encargo éstos cometieran algún delito, la Cámara de Diputados tendrá la función de declarar por mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión, si se procede o no en contra del inculpado.

Cuando la resolución de la Cámara de Diputados es negativa, se suspende cualquier procedimiento ulterior, pero esto no será obstáculo para que la imputación continúe su curso cuando el inculpado, concluya su encargo, ya que la citada resolución no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si en caso contrario, la Cámara de Diputados declara que si ha lugar a proceder, el inculpado quedará a disposición de la autoridad competente para que procedan con arreglo a la ley.

Tratándose del Presidente de la República, sólo podrá ser acusado ante la Cámara de Senadores en los mismos términos del Artículo 110 Constitucional.

La Cámara de Senadores tiene la obligación de resolver con base en la legislación penal aplicable.

Cuando se trate de proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los consejeros de las judicaturas locales, se llevará a cabo el mismo procedimiento antes mencionado, radicando la diferencia en que la declaración de procedencia se comunica a las Legislaturas Locales para que, de acuerdo a sus atribuciones, procedan como corresponda.

Este artículo también establece que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Cuando se da la declaración que da lugar a proceder contra el inculcado, el mismo será separado de su encargo, mientras esté sujeto a proceso penal. Si el citado proceso culmina con sentencia absolutoria, el servidor público podrá reasumir su cargo. Si por el contrario, dicha sentencia resulta condenatoria y se trata de algún delito cometido durante su encargo, no se concede al reo el indulto.

De igual forma, el Artículo 111 de la Constitución establece que tratándose de demandas del orden civil que entablen en contra de servidores públicos, no necesitan declaración de procedencia, que se requiere para cuando se les acusa penalmente.

Por último, la Constitución establece que las sanciones penales se aplicarán de acuerdo a lo establecido por la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o este cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados con su conducta ilícita, aclarando que la sanción económica no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos de los daños y perjuicios causados.

El Artículo 112 Constitucional ordena que no será necesaria la declaración de procedencia en el caso de que algún servidor público de los contemplados en el párrafo primero del artículo 111, sea acusado penalmente, cuando éste se encuentre separado de su cargo, y si en el caso de que el servidor público retome sus funciones

o sea electo popularmente para desempeñar algún cargo de los contemplados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto por dicho artículo.

Por su parte, el Artículo 113 de la Constitución dispone la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y establece que la citada responsabilidad se busca para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, además de contemplar que la ley reglamentaria deberá contener las sanciones que deban aplicarse por los actos u omisiones de los citados servidores públicos, así como la forma en que se va a instaurar el procedimiento y las autoridades que van a tener competencia para llevar a cabo el mismo y la imposición de las citadas sanciones. Asimismo, contempla cuáles serán las sanciones aplicables, siendo éstas la Suspensión, Destitución e Inhabilitación y sanciones económicas, además de las otras que las leyes de la materia determinen.

Finalmente, el Artículo 114 Constitucional determina que el procedimiento de juicio político, podrá iniciarse únicamente cuando el servidor público esté desempeñando su cargo y dentro de un año después. Así mismo, establece que las sanciones se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de que se inicie el procedimiento, así como también la prescripción para exigir la responsabilidad de los delitos que se hayan cometido durante el tiempo del encargo del servidor público, mismos que serán exigibles de acuerdo a los plazos de prescripción, que marcan la ley penal, tiempos que por ningún motivo serán inferiores a tres años, estableciendo con esto un parámetro para la citada prescripción. Mientras los servidores públicos gocen de fuero, la prescripción no opera. La prescripción en los casos de responsabilidad administrativa se fijará por la Ley Reglamentaria, pero cuando las faltas u omisiones fueran graves, el término no será inferior a los tres años.

2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, SU RELACIÓN CON LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976.

La misma guarda una estrecha relación con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que ésta es la que establece, por una parte, la organización de la administración pública federal y, por otra, a los servidores públicos que tendrán en sus manos dicha administración, así como sus funciones y competencias. En esta parte precisamente se mencionan las funciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), que es la que va a tener encargada, entre otras funciones, instaurar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades de los servidores públicos, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Resulta pertinente aclarar que esta Ley Orgánica fue reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, recayendo sus reformas en el artículo 37, fracción XII, el cual se encuentra a raíz de la citada reforma de la siguiente manera:

Artículo 37.- "A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha secretaría".

Anterior a esta reforma, la fracción XII, de dicho artículo, se encontraba de la siguiente manera:

Fracción XII.- "Opinar previamente sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Tanto en este caso, como en las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría.

Con estas reformas se aprecia que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo será el superior jerárquico de los Organos Internos de Control, ya que es la encargada de hacer el nombramiento de los titulares de estos, así como de los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, sin que se haga mención de los demás empleados de estos órganos, entendiéndose con esto que los mismos seguirán dependiendo de la Entidad o Dependencia en la que se encuentre el citado Organo Interno de Control, surgiendo en este momento una duda, la organización de los citados órganos depende de la SECODAM o de cada dependencia o entidad u organismo, y si la SECODAM es la que determina esta organización, porque el personal que trabaja en dicho órgano, no depende de ésta pero sí percibe sus sueldos de las dependencias o entidades en las que se encuentran estas Contralorías Internas.

Sin embargo, de lo apuntado con anterioridad no existe ningún criterio acerca de esta situación, razón por la cual se da por entendido que todos los empleados de las Contralorías Internas en las Dependencias y Entidades, a excepción de los Titulares, dependen de dichas dependencias y entidades y, por lo tanto, tienen una relación laboral con éstas y no con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Resulta conveniente hacer una aclaración de una situación que ya se mencionó anteriormente. Se utiliza el término de Contraloría Interna, ya que éstas tienen las funciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, pero a nivel de cada Dependencia en que se encuentran, siendo pertinente aclarar que con las reformas citadas ya no se dice, por ejemplo, Contraloría Interna de la Secretaría de

Energía, sino Contraloría Interna en la Secretaría de Energía, ya que ésta depende de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y no de la Secretaría de Energía.

Con lo expuesto se llega al conocimiento de que las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal repercuten directamente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que de acuerdo con la atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ésta será la que conocerá de la responsabilidad de los servidores públicos, a través de sus Organos de Control que tenga en cada Dependencia o Entidad, sin que dicho órgano tenga que consultar o pedir la opinión del Titular de la Dependencia o Entidad en la que se encuentre.

Para que se entienda mejor el sentido y lo que reglamenta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), es importante que se haga un análisis de los artículos que componen a la misma.

La LOAPF se conforma de tres Títulos, el primero de los títulos se denomina "De la Administración Pública Federal", y los artículos que componen al mismo establecen en su Artículo 1º el objetivo de dicha ley, el cual es establecer las bases de la organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal; por otra parte, los artículos 2º y 3º contemplan las dependencias y organismos que integran la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal, siendo estos, por un lado, las Secretarías del Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica y, por el otro, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos.

Los Artículos del 4º al 8º contemplan las formas en que el Presidente de la República tendrá organizado el Poder Ejecutivo Federal, la forma en que definirá y evaluará la política del Gobierno Federal, y establecen que el mismo contará con el apoyo de unidades de asesoría de apoyo técnico y de coordinación que considere necesarios.

El artículo 9º, último del Título I, enuncia que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, tendrán la obligación de llevar a cabo sus actividades de manera programada y con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Por su parte, el Título Segundo sienta las bases de la Administración Pública Federal Centralizada, ya que éste describe las funciones y las competencias de cada una de las Secretarías del Estado y los Departamentos Administrativos, que son los órganos que precisamente forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada.

Dicho capítulo establece así mismo las obligaciones que tendrán los titulares de las citadas Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, siendo éstas la atención, trámite y resolución de todos los asuntos de su competencia, pero tendrán la facultad para delegar estas funciones a los otros funcionarios, los cuales están dentro de la misma Secretaría a excepción de aquellas que la propia ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establezca que le correspondan directamente a dichos titulares. Así mismo, señala que la organización de cada Secretaría y Departamento Administrativo es obligación de sus titulares, además de las otras funciones que en forma genérica tienen las citadas Secretarías y Departamentos Administrativos.

En sus artículos del 27 al 43 enuncian todos y cada uno de los asuntos que les corresponden las Secretarías y Departamentos Administrativos.

Para el presente estudio el artículo que más nos interesa es el 37 de la LOAPF, ya que contempla los asuntos que le corresponden a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Del análisis a dicho artículo se desprende, entre otras cosas, que la SECODAM es la encargada de conocer acerca de la responsabilidad de los servidores públicos.

Para que se entienda mejor el papel que desempeña la SECODAM dentro del Poder Ejecutivo Federal, es necesario hacer un poco de historia de la misma y mencionar sus antecedentes.

En primer lugar, cabe señalar que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es de reciente creación, (D.O.F. 29 de diciembre de 1982), sin embargo un antecedente de ésta es el Departamento de Contraloría previsto en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 25 de diciembre de 1917, misma que fue publicada en el Diario Oficial el día 31 del mismo mes y año.

Lo anterior, podría tomarse como el antecedente directo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Por su parte, José Trinidad Lanz Cárdenas comenta que la creación de la SECODAM se debió a que:

"... Tanto la organización de la Administración Pública como la de las empresas e instituciones privadas tienen que basarse en la elaboración de planes y programas para poder mejorar la efectividad de sus operaciones, lo que modernamente se ha llamado "desarrollo administrativo". Estos conceptos pueden ubicar la filosofía del régimen que inició su gestión en 1982, al afirmar su titular, en su momento y en su oportunidad, que la Administración Pública debía adecuarse para hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de un Estado moderno. Con esa idea se sostuvo que la adecuación para ser cabal, había de consistir en perfeccionar los sistemas de manejo de los recursos del Estado y en fortalecer los mecanismos de control y vigilancia de los mismos, y que para cumplir con el propósito de que el Gobierno de la República se constituyera en patrón de conducta, se precisaba la creación de la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado, para sistematizar y robustecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la administración pública..."²⁸

²⁸ Lanz Cárdenas J. Trinidad, *la Contraloría y el Control Interno en México*, México 1987, página 465.

Es pertinente mencionar las funciones y atribuciones que ley le otorgó a la citada Secretaría, aclarando que como ya se mencionó anteriormente su función es controlar, vigilar y evaluar a la administración pública, siendo sus principales tareas las siguientes:

Inspeccionar el ejercicio del gasto público, vigilar el cumplimiento por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal de las normas de control y fiscalización, realizar auditorías a las citadas entidades, organizar el desarrollo administrativo con el fin de que los recursos humanos y patrimoniales sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, además de otras funciones de inspección y vigilancia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en relación a sus registros de contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obras públicas, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes activos y recursos naturales de la ya citada Administración Pública Federal.

Para el presente trabajo las funciones que más interesan, y que realiza la SECODAM de son las de: "Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría" ²⁹

Asimismo, son importantes las siguientes funciones: "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" ³⁰

²⁹ Fracción XII, art. 37 de la LOAPF.

³⁰ Fracción XVII, art. 37 de la LOAPF.

De lo anterior, se llega a la conclusión que la importancia de la LOAPF radica, por una parte, en que la misma es la que establece las bases de la organización del Poder Ejecutivo Federal, los Organismos y Entidades que forman parte del mismo, y con esto también quiénes son los servidores públicos de dicho poder y, por otra, determina el organismo que será encargado de determinar la responsabilidad de los servidores públicos y los que de manera específica tendrán dicha función.

3. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

De acuerdo al Artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son entidades paraestatales las siguientes:

"Organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fideicomisos".

Ley Federal de las Entidades Paraestatales publicada en el D.O. F. el 14 de mayo de 1986, y tuvo modificaciones por decretos publicado el 24 de julio de 1992 y 24 de diciembre de 1996.

Para el presente estudio la reforma que interesa es la del 24 de diciembre de 1996, con lo que se observa que esta ley fue reformada al mismo tiempo que la LFRSP recayendo esta reforma en el Artículo 62, Fracción I, de la LFEF quedando de la siguiente manera :

Artículo 62.- "Los Organos de Control Interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependerán los titulares de dichos órganos y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, de acuerdo a las bases siguientes:

Fracción I.- Recibirán quejas, investigarán y, en su caso por conducto del titular del Órgano de Control Interno o del área de responsabilidades, determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia, así como dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas.

Dichos órganos realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo".

Con estas reformas se aprecia que las Entidades Paraestatales también contarán con Contralorías Internas, que dependerán directamente de la SECODAM, y que tendrán plena facultad de emitir resoluciones, aclarando que anteriormente dichas entidades no gozaban de esta facultad, ya que esta dependía de las Contralorías Internas de las Secretarías de Estado o de los Departamentos Administrativos, a los cuales se les conoce como Entidades Coordinadoras de Sector.

El Capítulo I de la LFEP señala cuál será su objetivo, funcionamiento y control de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal y reglamenta las relaciones que tiene el Ejecutivo Federal o sus dependencias con las Entidades Paraestatales.

Así mismo, hace mención de quiénes serán las Entidades Paraestatales, su organización, su forma constitución y su funcionamiento; también determina la autonomía que tienen dichos organismos. Es importante destacar que dentro de este capítulo se establece en el Artículo 13 que las infracciones a dicha ley serán sancionadas en los términos que legalmente correspondan, atendiendo al régimen de responsabilidades de los Servidores Públicos Federales. Con lo cual se aprecia que todas las personas que trabajen dentro de dichas entidades tendrán el carácter de servidores públicos.

El Capítulo II de la LFEP se llama "De los Organismos Descentralizados", y se divide en dos secciones, la primera, se denomina "Constitución, Organización y Funcionamiento" y la segunda, "Registro Público de Organismos Descentralizados".

El Capítulo III de la misma ley contempla lo relacionado a las empresas de participación estatal mayoritaria, determinando igualmente la organización y funcionamiento de las mismas, quiénes tendrán el encargo de éstas y sus obligaciones para que dichas empresas funcionen correctamente.

El Capítulo VI de la LFEP es el que más nos interesa, ya que el mismo establece la forma en la que se controla a dichos organismos descentralizados, y cómo se determinará la responsabilidad de los servidores públicos que prestan sus servicios en dichas entidades paraestatales.

El Artículo 60 contempla que "El Órgano de Vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo".

Lo anterior deja en claro que a pesar de que las entidades paraestatales son sólo auxiliares de la Administración Pública Federal, también serán controladas por ésta.

Igualmente el citado artículo determina las funciones que tendrá el Órgano de Gobierno, dentro de las cuales se encuentra el desempeño general y por funciones del organismo, realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos y, en general, solicitará la información y efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que la SECODAM les asigne específicamente conforme a la Ley.

En su Artículo 61, la LFEP determina las funciones específicas que tendrán que llevar a cabo los órganos de gobierno, los directores generales y los demás servidores públicos. Los primeros tendrán que controlar la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias básicas sean conducidas; los

mencionados en segundo término, tendrán que definir las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarios, tomaran las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se detectaran; y, por lo que respecta a los demás servidores públicos, responderán dentro del ámbito de sus competencias correspondientes sobre el funcionamiento adecuado del sistema que controle las operaciones a su cargo.

El Artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales es de gran trascendencia en el presente análisis, ya que menciona los Organos de Control Interno, los cuales serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sin embargo, a pesar de esto, los titulares de los mismos y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades dependerán de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que la misma emita.

Con lo anterior, se aprecia que a pesar de que el Organo Interno de Control forma parte de la estructura de las entidades estas dependen funcionalmente de la SECODAM.

Por otro lado, es importante mencionar las obligaciones de dichos órganos control interno serán tienen establecidas en el Artículo 62 de la LFRSP.

Recibirán quejas, investigarán y, en su caso, por conducto del Titular del Organo de Control Interno o del Area de Responsabilidades determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la Entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la LFRSP, así como dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la Entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas.

Estos órganos tendrán la obligación de realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El Artículo 63 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales ordena que las empresas de participación estatal mayoritaria, también tendrán órganos de control interno y sus comisarios serán nombrados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, independientemente de lo que establezcan sus estatutos y la legislación civil o mercantil aplicable, para su vigilancia, control y evaluación.

Asimismo, el Artículo 65 de la LFEP le otorga amplias facultades a la SECODAM a efecto de que realice visitas y auditorías a las Entidades Paraestatales, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control; el cumplimiento de las responsabilidades a cargo de cada uno de los niveles de la administración, mencionados en el Artículo 61 y, en su caso, promover lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiera incurrido.

Por último, el Artículo 66 de la misma ley contempla que en aquellos casos en los que el Organismo de Gobierno, Consejo de Administración o el Director General no dieren cumplimiento a las obligaciones legales que les atribuyen, el Ejecutivo Federal por conducto de las dependencias competentes, así como de la coordinadora de sector que corresponda, actuarán de acuerdo a lo preceptuado en las leyes respectivas, a fin de subsanar las deficiencias y omisiones para la estricta observancia de las disposiciones de esta ley u otras.

Lo anterior, es sin perjuicio de que se adopten otras medidas y se finquen las responsabilidades a que hubiere lugar.

Con lo expuesto, se observa que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales guarda una estrecha relación con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la primera, porque es la que determina qué organismos tendrán el carácter de Entidades Paraestatales y, la segunda, que las personas que prestan sus servicios en dichas entidades tendrán el carácter de Servidores Públicos y, por lo tanto, en caso de que dejen de observar las obligaciones que tienen encargadas en el ejercicio de sus funciones son susceptibles de que se les instaure el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades administrativas, de acuerdo con la LFRSP.

4. DERECHOS Y DEBERES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Antes de que inicie el estudio de este punto, es importante que se retome lo que se manejó en el capítulo anterior, en relación a que la Administración Pública es un ente que no tiene un cuerpo y necesita de personas físicas que lo representen y que desempeñen las actividades que ésta tiene encargadas y, por lo tanto, tienen el carácter de empleados de la citada administración pública, tal situación también les otorga el carácter de servidores públicos.

Se aclara que la relación de dichos servidores públicos y la administración pública puede iniciarse de dos formas:

- Por elección popular.
- Por un contrato .

Los cargos de elección popular son los de: Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos, los de los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Diputados y los Senadores.

Los demás cargos se dan por medio de un contrato y pueden ser contratados directamente por el Presidente de la República, como sería el caso los de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Secretarios de Estado, por mencionar algunos, o que dicha contratación se realice por otros servidores públicos que tengan facultad para ello.

Por lo tanto se desprende que al tener el carácter de trabajadores, los mismos cuentan con derechos, pero también tienen que cumplir con obligaciones, por lo cual es importante que se analice en forma genérica los derechos que tienen dichos servidores públicos en la administración pública, que de acuerdo a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), en sus artículos 22, 23 y 24 establecen que tendrán derecho a percibir un sueldo, que su jornada diaria máxima de trabajo será de 8 horas para la jornada diurna y de 7 horas para la nocturna, y que las horas extras de trabajo no pueden exceder de 3 horas diarias ni de 3 veces consecutivas.

El Artículo 30 de la LFISE establece que los trabajadores tendrán derecho a 2 periodos de vacaciones, gozando de este derecho los que tengan más de 6 meses consecutivos de servicio.

El Artículo 42 de la citada ley establece cuáles serán las obligaciones de los trabajadores, mismas que se enlistarán a continuación, haciendo la aclaración que éstas serán obligaciones genéricas para todos éstos, de acuerdo a lo siguiente:

- I. Desempeñar sus labores sujetándose a las leyes y reglamentos que las regulen y a la dirección de sus jefes, con la intensidad, cuidado y esmero apropiados;
- II. Observar buenas costumbres durante el servicio;
- III. Cumplir con las obligaciones que les imponga el reglamento interior del trabajo;
- IV. Guardar reserva en los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de su trabajo;
- V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- VI. Asistir puntualmente a sus labores; y
- VII. Substraerse a propagandas de toda clase durante las horas de trabajo.

Resulta pertinente dejar en claro que estas obligaciones son de tipo laboral, ya que las mismas emanan de una ley que tiene ese carácter, pero los trabajadores al servicio del estado (servidores públicos) también tienen obligaciones de carácter administrativo, mismas que se encuentran reguladas en el Artículo 47 de la LFRSP, que es finalmente la que interesa para los fines de este estudio.

a) DEBERES CON LA ADMINISTRACIÓN

Se consideran deberes hacia la administración todas aquellas obligaciones que tienen los servidores públicos para cumplir de manera eficiente el servicio que tiene encomendado, lo cual repercute directamente con el buen funcionamiento de la citada administración.

Al respecto, el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en algunas de sus fracciones, establece estas obligaciones o deberes, dicho artículo inicia con las obligaciones que todo servidor público tendrá para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. A continuación se mencionan dichas fracciones:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas;

- IX.** Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- XI.** Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;
- XII.** Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XVI.** Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;
- XVIII.** Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial en los términos establecidos por esta Ley; y
- XXII.** Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio.

De lo expuesto, se observa que las obligaciones de los servidores públicos hacia la administración pública, son las de realizar de manera eficiente el servicio que se les ha encomendado, lo cual propicia el buen funcionamiento de dicha administración, beneficiado con esto directamente al país, buscándose igualmente una administración más honesta tendiente a la renovación moral de la misma.

b) DEBERES DE JERARQUÍA

"La jerarquía se refiere al orden o grado de las distintas personas o cosas de un conjunto. Jerarquía administrativa, relación entre cargos en la burocracia estatal". 31

Con la definición anterior se aprecia que jerarquía son los distintos grados que ocupan las personas dentro de un grupo, en este caso dentro de la administración pública. A manera de ejemplo se podría decir que se trata de una pirámide en la cual existen diversos niveles, dentro de los cuales los servidores públicos de mayor jerarquía, tienen mayores facultades de tomar decisiones, pero también tiene mayores obligaciones. Por lo tanto, dependiendo de las jerarquías los servidores públicos tienen que obedecer a los que tienen un puesto más alto que el de ellos.

El Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también contempla los deberes de jerarquía que deben observar los servidores públicos, en sus fracciones siguientes:

- V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

- XIV.** Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción XIII y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- XIX.** Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo conforme a la competencia de ésta;
- XX.** Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley y de las normas que al efecto se expidan.

Antes de concluir el presente punto, se aclara que éstos no son los únicos deberes de jerarquía que tienen los servidores públicos, pero sí se pueden tomar como un parámetro de los mismos, en razón de que cada entidad tiene sus propios reglamentos que establecen de forma particular sus deberes.

e) DEBERES PARA CON LOS ADMINISTRADOS

De lo expuesto en el capítulo anterior, se considera como administrado a todo aquel individuo que forma parte del pueblo, y a cuyo beneficio va dirigida la función que desempeña la administración pública.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena la obligación de los servidores públicos de respetar las garantías individuales de los particulares, siendo éste el deber más importante que tienen los servidores públicos.

²¹ Enciclopedia Universal Danac, Barcelona España 1991, página 1165.

Resulta importante mencionar, que en realidad toda la función que realizan los servidores públicos va dirigido a los administrados, ya que la administración pública está constituida para obtener el buen funcionamiento del país.

El citado artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también establece algunos deberes hacia los administrados, que tienen que cumplir los servidores públicos, las cuales se mencionan en las fracciones siguientes:

- XIII.** Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tengan interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;
- XV.** Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;
- XVII.** Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

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

Con lo anterior, se desprende que otros de los principales deberes de los servidores públicos hacia los administrados es la igualdad de unos y otros, así como evitar el abuso de autoridad y sobre todo *salvaguardar la equidad, situación que beneficia a los administrados.*

Esto se da en razón de la renovación moral que busca el gobierno, para conseguir una mejor administración que beneficie a todas las esferas del país.

5. RESPONSABILIDADES

El Título IV Constitucional en diversos preceptos establece varios tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, encontrándose entre éstas la responsabilidad administrativa, penal y la política.

Una de las principales características de estos tipos de responsabilidades es que una no excluye a las otras, sino al contrario, según el caso, pueden ser concurrentes o acumulativas.

a) ADMINISTRATIVA

La Responsabilidad Administrativa tiene su origen en el incumplimiento alguna de las obligaciones, que tienen encomendadas los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Los Artículos 109 y 113 Constitucionales constituyen el fundamento legal del sistema de responsabilidad administrativa.

El Artículo 109 señala que: "el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo éste carácter, incurran en responsabilidad...".

Por su parte, el Artículo 113 establece: "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 aplicarlos..."

La responsabilidad administrativa se sigue de acuerdo a lo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que se compone de cuatro Títulos, dentro de los que se encuentra el siguiente:

El Título Tercero de la LFRSP se denomina "Responsabilidades Administrativas", que comprende del Artículo 46 al 78, en el cual se describe cuando se considera que un servidor público incurrió en responsabilidad administrativa, la forma en la que se va a seguir el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, las sanciones y los medios para impugnar las resoluciones que dicte la autoridad competente.

Del análisis al Título en comento, se desprende que los servidores públicos tendrán la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, mismas que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y que el incumplimiento a lo anteriormente expuesto y a lo que establecen las 24 fracciones del artículo 47 de la misma ley, da lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de los derechos laborales que tengan los mismos.

Así mismo, establece la obligación que tienen las autoridades encargadas de conocer la responsabilidad administrativa para facilitar al público en general la

presentación de sus quejas y denuncias, por incumplimiento de los servidores públicos (Art. 49), así como la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias será responsabilidad del servidor público cuando por él o por otra persona inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de las quejas (Art. 50).

El Artículo 52 de la LFRSP establece que el Titular de la Contraloría Interna de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

La citada contraloría interna será la encargada de determinar la responsabilidad de los servidores públicos que presten sus servicios en dicha Secretaría.

Las sanciones por faltas administrativas son las siguientes:

- Apercibimiento privado o público;
- Amonestación privada o pública;
- Suspensión;
- Destitución del puesto;
- Sanción económica; y
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la sanción sea una inhabilitación y ésta se dé como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, podrá ser desde un año hasta diez años, si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite, así mismo este plazo de inhabilitación será aplicado a servidores públicos por conductas graves, aclarando que esto lo determina directamente la autoridad administrativa competente.

Cuando una persona hubiere sido inhabilitada por un plazo mayor de diez años y ésta pueda volver a desempeñar algún servicio público, una vez que haya transcurrido el

tiempo de su sanción se necesita que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. La inobservancia de lo anterior, será causa de responsabilidad administrativa (Art. 53 LFRSP).

El Artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos enuncia los elementos en los que se debe basar la autoridad para imponer las sanciones, siendo éstos los siguientes:

- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- La antigüedad del servicio;
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y
- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

Cuando se apliquen sanciones económicas, serán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, dicha sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición y el cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal el día del pago de la sanción, para los efectos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a 30 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal (Art. 55 LFRSP).

Por lo que hace a las responsabilidades administrativas en que pudieran incurrir los contralores internos que se encuentren en las dependencias, corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo imponer las sanciones.

Incurren en responsabilidad los servidores públicos de las Contralorías Internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por esta Ley (Art. 59 LFRSP).

El Artículo 61 de la LFRSP obliga a las Contralorías Internas a dar aviso a la SECODAM y a la autoridad competente, cuando existan hechos que pudieran implicar responsabilidad penal.

El procedimiento de determinación de responsabilidades se lleva a cabo de la siguiente manera:

Se realiza la investigación de la denuncia o queja presentada. Cuando resulta procedente, se cita al presunto responsable a una audiencia de ley, el citatorio deberá contener el día, hora y lugar en que se llevará a cabo la misma, así como el derecho que le asiste de nombrar a un representante legal y de ofrecer pruebas, y alegar lo que a su derecho convenga. Asimismo, deberá asistir un representante de la Dependencia que para tal efecto se designe. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles. Este citatorio contendrá las imputaciones que se están atribuyendo.

Se llevará a cabo la audiencia en la que declarará el encausado, ofrecerá pruebas, mismas que se pueden desahogar en ese momento o posteriormente, y alegará lo que a su derecho convenga, cerrándose la audiencia y una vez hecho esto se dictará la resolución correspondiente.

Dicha resolución podrá ser absolutoria o condenatoria, imponiendo la sanción respectiva cuando sea condenatoria.

Esta resolución se deberá notificar de manera personal al interesado dentro de las 72 horas siguientes a la emisión de la misma, también se hará del conocimiento del jefe inmediato del servidor público, al representante designado y al superior jerárquico.

Se aclara que todas las actuaciones que realice el Organismo Interno de Control deberán constar por escrito en actas de investigación, de hechos, audiencia de ley, acuerdos, entre otras.

Los servidores públicos sancionados podrán impugnar las resoluciones con las que se les sancionó ante la propia autoridad que emitió dicha resolución, mediante el recurso de revocación (término 15 días) o ante el Tribunal Fiscal de la Federación, a través del juicio de nulidad (término 45 días).

De acuerdo al artículo 78 de la LFRSP, las facultades para imponer las sanciones antes mencionadas se sujetarán a las siguientes reglas:

- 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;
y
- 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 que se hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

b) PENAL

El Artículo 109 Constitucional, en su fracción II, contempla la responsabilidad penal de los servidores públicos la cual prevé: "la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal"

La responsabilidad penal se determina a partir de la comisión de un delito y la existencia o inexistencia de éste, y se encuentra condicionada a la actualización de los elementos del tipo.

Es importante mencionar que el hecho de que un individuo tenga el carácter de servidor público, no lo exime de responder penalmente por actos u omisiones que cometa, que se encuadren en la legislación penal.

Así mismo, se aclara que es posible la incoación de dos procedimientos de distinta naturaleza y substanciación autónoma, el penal y el administrativo, originados a partir de la realización de la misma conducta ilícita.

"Si el delito se configura, el juez actuando en su plenitud de jurisdicción, quedará facultado para imponer las sanciones y penas que le autorice el orden jurídico, pero estará impedido de aplicar, respecto de la misma conducta, sanciones que ya hayan sido aplicadas por la administración pública, una vez substanciado el procedimiento correspondiente" ³²

En este momento resulta conveniente precisar que si el delito no se configura, el juez penal no podrá imponer sanción alguna y absolverá al responsable, pero si se está siguiendo un procedimiento administrativo de determinación de responsabilidad por la misma conducta, la autoridad administrativa sí puede imponer una sanción de este carácter, pues la circunstancia de que el juez hubiese absuelto o sobreesido la causa penal, determinará que no se cometió delito, sin que pueda declarar el propio juez la no existencia de faltas o responsabilidades administrativas, pues ello sólo compete a la autoridad administrativa.

Por otra parte, los procedimientos tanto administrativo como penal, pueden concluir ambos sancionando, pero dichas sanciones no deberán ser de la misma naturaleza, pues la de una especie, inhibe la posibilidad de su aplicación en el otro procedimiento.

De lo anteriormente expuesto, se puede observar que el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el proceso penal y el procedimiento administrativo son autónomos e independientes, lo mismo que sus sanciones, la única restricción al respecto es la de que se respete el principio de que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, esto en virtud de la garantía individual contemplada en la misma Constitución; para una mejor comprensión, se da el siguiente ejemplo:

³² Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México 1994, página 17.

Si la autoridad administrativa impone una sanción económica y una inhabilitación, el juez penal no podrá aplicarle estas sanciones, pero sí otra como la prisión.

c) POLÍTICA

El juicio político encuentra su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus artículos 110 y 114, así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el Título Segundo denominado "Procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia".

El citado título comprende a los servidores públicos sobre los que procede dicho juicio, las causas del mismo y las sanciones.

En específico los servidores públicos sujetos a juicio político son:

El Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, los Senadores, Diputados a las legislaturas Federal locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

Son motivo del juicio político, el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando cause 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; las omisiones de carácter grave, y 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.

Es preciso aclarar que no es procedente el juicio político por la mera expresión de ideas. Las sanciones pueden ser:

Destitución; e inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde uno hasta veinte años.

La Cámara de Diputados es la encargada de sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación y la Cámara de Senadores funge como jurado de sentencia.

CAPITULO III

**VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS REFORMAS
DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1996**

Como se apuntó en el capítulo anterior, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se denomina "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos".

Para hacer más comprensibles las situaciones, motivos y fines que se pretenden lograr con la citada ley, es pertinente insertar en esta parte un resumen de la exposición de motivos que dio origen a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo se encuentra de la siguiente manera:

"En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los Mexicanos.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidad de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho..."

"Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los

servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

La legislación vigente establece un juicio de carácter político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales, pero hay una laguna legislativa respecto a las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el estado, así como respecto a las responsabilidades por incumplimiento y las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas..." 33

De lo anterior, se desprende que la LFRSP busca primordialmente prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, estableciendo la forma en que se investigarán las presuntas responsabilidades en que incurran los citados servidores públicos, los tipos de sanciones que se pueden imponer por esta responsabilidad administrativa, formas de recurrir a las mismas y a las autoridades que tienen facultad para esto.

La importancia de las reformas que se analizan, radica en ampliar las facultades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, razón por la cual se concentraron en la misma todas las funciones de los órganos internos de control, buscando, así mismo, que las funciones de los citados órganos sean más eficaces para determinar la responsabilidad de los servidores públicos, ya que con dichas reformas se les otorga la competencia a los titulares de los órganos internos de control, para que puedan determinar e imponer sanciones por dichas responsabilidades.

También resulta importante el hecho de que con estas reformas se les da competitividad a las contralorías internas en las dependencias y entidades para que realicen la defensa jurídica de las resoluciones que emitan, situación que resulta muy conveniente, ya que anteriormente dicha defensa se llevaba a cabo por las direcciones encargadas de asuntos jurídicos, las cuales son ajenas completamente a los citados órganos internos de control y, por lo tanto, los mismos no tenían un amplio conocimiento de las resoluciones que debían defender ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad que se interponían en contra de las mismas, ya

que si bien es cierto tenían acceso a toda la información que se desprendía del expediente que se integra para poder determinar la citada responsabilidad, ésta era una información de segunda mano, lo cual propiciaba que en muchas ocasiones la defensa que se realizaba no era muy buena y se perdían muchos juicios de nidad, ya que también en algunas ocasiones no existía unificación de criterios entre la resolución dictada por el órgano interno de control y la defensa de estas por parte de las direcciones jurídicas.

Actualmente, esta situación ya no ocurre, porque las Contralorías Internas, al tener conocimiento de los asuntos y las resoluciones que emiten, la defensa que se realiza es más congruente y unificada en criterios.

1. ¿QUÉ MOTIVÓ LAS REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS?

Considero pertinente determinar en qué consistieron las reformas arriba citadas y posterior a esto exponer los motivos que originaron las mismas.

Los artículos reformados de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son el 48, 56, fracción VI, 57 y 60.

Artículo 48 (anterior)

Para los efectos de esta ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

Artículo 48 (actual)

Para los efectos de esta ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

³³ Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, DOF 31 de diciembre de 1982, páginas 7, 8 y 9.

En realidad, la reforma de este artículo no tiene gran trascendencia toda vez que, como se puede apreciar, sólo cambia de nombre la Secretaría.

Para la aplicación de las sanciones a las que hace referencia el artículo 53 de la LFRSP, se observarán las siguientes reglas:

Fracción VI.- (anterior)

Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando el monto del lucro obtenido o del daño o perjuicio causado no exceda de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y, por la Secretaría, cuando sean superiores a dicho monto.

Fracción VI.- (actual)

Las sanciones económicas serán aplicadas por la Contraloría Interna de la dependencia o entidad.

De lo anterior se aprecia que el ámbito de la aplicación de sanciones económicas de las Contralorías Internas, no queda limitado por un determinado monto ya que actualmente tienen facultad para imponer sanciones de cualquier monto.

Art. 57 (anterior)

Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la Contraloría Interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

La Contraloría Interna de la dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.

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

Al respecto me permito agregar la siguiente jurisprudencia:

"Responsabilidad de los Servidores Públicos, Sanciones Administrativas. Del texto de los artículos 57, 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se desprende que la denuncia e investigación por presunta responsabilidad de servidores públicos de entidades coordinadas sectorialmente se efectuará y desahogará ante el coordinador sectorial correspondiente, que investigará los hechos y dictará la resolución que corresponda con el acuerdo del superior jerárquico".

Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito

Amparo directo 222/95. Miguel A. Salgado Alvarez, 7 de septiembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Olivia Heiras de Mancisidor. Secretaria: María de la Paz Flores Berruecos.

Amparo directo 315/95. Rafael García Hidalgo. 31 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Olivia Heiras de Mancisidor. Secretaria: María de la Paz Flores Barruecos.

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: II, Octubre de 1995

Tesis: IV.2º.8 A

Página: 649

Artículo 57 (parte reformada)

Se elimina el párrafo que ordena lo siguiente:

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

Se elimina en razón de que antes de las reformas las entidades presentaban las denuncias a las coordinaciones sectoriales, toda vez que las contralorías internas de dichas entidades, solo podían realizar investigaciones, sin tener facultad de resolver alguna responsabilidad, lo cual hacía que dependieran directamente de las citadas coordinaciones.

Ejemplo:

Si se presentaba alguna queja o denuncia en contra de algún servidor público del Instituto Politécnico Nacional, ésta debía hacerse del conocimiento de la Contraloría Interna de la Secretaría de Educación Pública, toda vez que la misma era la coordinadora sectorial de dicho Instituto, en virtud de que el mismo carecía de facultad para resolver y solo era un auxiliar de dicha coordinación sectorial.

Artículo 60 (anterior)

La contraloría interna de cada dependencia será competente para imponer, por acuerdo del superior jerárquico, sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a doscientas 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 al superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría.

Artículo 60 (actual)

La Contraloría Interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.

Con la reforma a dicho artículo, se eliminan todas las limitaciones que tenían las contralorías internas para poder resolver en relación a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, ya que el texto anterior, se prestaba a confusiones, lo cual originaba controversias en relación a la competencia de las mismas y provocaba, igualmente, que las resoluciones que emitían fueran atacadas en juicios de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por incompetencia de dichos Organos Internos de Control.

A continuación se insertan jurisprudencia en la cual se determina la incompetencia de contralorías internas, para sancionar a los servidores públicos, aclarando que esto ocurre solo en casos muy especiales, como se podrá apreciar en lo que a continuación se escribe:

“Servidores Públicos de los cuerpos de seguridad pública. Caso en que el Contralor Interno de Seguridad Pública carece de competencia para sancionarlos. Aplicabilidad del Artículo 48 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. En términos del Artículo 53 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, corresponde al Consejo de Honor y Justicia de la adscripción conocer de las quejas formuladas en contra de elementos de los cuerpos de jurisprudencia al respecto de la seguridad pública del Distrito Federal, y con fundamento en el artículo 48 del mismo ordenamiento legal los casos no previstos en ésta se sujetarán a lo establecido en la Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Por tanto, si la condición prevista en este último precepto no se actualiza, la actuación del Contralor Interno del Cuerpo de Seguridad Pública al que pertenece el elemento objeto de la queja, resulta ilegal, en virtud de que no es autoridad competente para conocer, resolver y sancionar al servidor público de que se trate”.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en Revisión: 2254/97. Salvador León Urquiza. 13 de agosto de 1997. Unanimidad de votos. Poniente: David Delgado Guerrero. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.

Se inserta la exposición de motivos de las reformas que se analizan:

"La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento que distribuye las atribuciones de las dependencias auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, debe ser un instrumento acorde a los retos de la Administración Pública Federal que permita a ésta, por una parte, atender de manera ágil y oportuna las demandas ciudadanas y, por la otra, utilizar de manera óptima los recursos humanos, materiales y financieros con los que cuenta.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece, entre otros objetivos, la reestructuración del sistema de control interno del Poder Ejecutivo.

Para ello, se deben aprovechar todos los recursos asignados a las contralorías internas y, al mismo tiempo, se debe dotar a éstas de la autonomía necesaria para el mejor desarrollo de su función.

La Fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, establece la facultad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de opinar sobre los nombramientos de los titulares de los Organos de Control Interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de solicitar su remoción.

En este sentido la iniciativa propone ampliar esta facultad, de tal suerte que la dependencia citada puede nombrar y remover a los servidores públicos mencionados, así como a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los referidos Organos de Control Interno. En consecuencia, todos estos servidores públicos pasarían a depender jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Lo anterior, permitiría a la dependencia encargada del control interno global, perfeccionar los mecanismos de supervisión y vigilancia para garantizar el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos de la Administración Pública Federal. De aprobarse la reforma al artículo 37 citado, sería necesario

modificar también el artículo 62 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, con el objeto de suprimir la disposición conforme a la cual los órganos de control interno de las entidades paraestatales dependen de los directores generales respectivos.

Asimismo, en el precepto se precisarían las facultades de los órganos de control interno de las referidas entidades paraestatales, para recibir quejas, investigar y, en su caso, determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad de que se trate. Con ello se substituiría el actual esquema, conforme al cual corresponde a la coordinadora de sector ejercer esas atribuciones, en detrimento de la oportunidad y eficacia en el fincamiento de responsabilidades.

El proyecto que se somete a la consideración de esa soberanía forma parte de una estrategia que implica la actualización del marco jurídico para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción" 34

El objeto fundamental de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, fue que los Titulares de los Organos de Control Interno de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, tuvieran el carácter de autoridad para substanciar los procedimientos disciplinarios y contar, asimismo, con facultades para realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan, por lo tanto, dichas contralorías tienen facultad de emitir resoluciones, de manera independiente, ésto sin solicitar la autorización del titular de la dependencia en que se encuentren ni de la SECODAM, pero sí representando a ésta.

Otro motivo importante que originó dichas reformas, fue el considerable atraso que existía en relación a las resoluciones de quejas o denuncias que había en contra de servidores públicos de las entidades paraestatales, ya que al depender éstas de los Organos Internos de Control de las Coordinaciones Sectoriales, ya que éstas eran las únicas que podían resolver, situación que ocasionaba dicho atraso, por lo cual había

ocasiones en que se dejaba sin sancionar a algún servidor público, toda vez que prescribían los tiempos en los que podía llevarse a cabo tal sanción.

2. EL CONTROL QUE EJERCE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO COMO SUPERIOR JERARQUICO

Como se observa en el punto anterior, con estas reformas el nombramiento del Titular del Organó Interno de Control, así como el de sus titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, queda en manos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con lo cual surge una duda ¿Cuál es el alcance de dicha Secretaría sobre las funciones que realizan las Contralorías Internas?

A este respecto, en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (Art. 37, Fracción XII), se enuncia la siguiente:

Artículo 37.- A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Fracción XII.- Designar y remover a los titulares de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría"

Con esto se aprecia que los titulares de los Organos Internos de Control dependen de la SECODAM y, por lo tanto, dejan de ser órganos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, toda vez que los mismos se integran a la estructura orgánica y funcional de la SECODAM.

³⁴ Exposición de motivos de las reformas a la LFRSP del 24 de diciembre de 1996.

Asimismo, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en sus artículos 2 y 5, contemplan lo siguiente:

Artículo 2.- "Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas...

...Para los efectos de lo previsto por la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría contará con los titulares de los órganos internos de control en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y en la Procuraduría General de la República, así como con los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, quienes tendrán el carácter de autoridad y contarán con las facultades que les confiere el artículo 26 de este Reglamento..."

Artículo 5.- " El secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:

Fracción XIX.- Designar y remover a los Delegados de la Secretaría en la Administración Pública Centralizada, a los Comisarios en las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a los titulares de los órganos internos de control, y a los de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de dichos órganos en las propias dependencias y entidades y en la Procuraduría General de la República, así como a los supervisores regionales y visitadores que se requieran para el funcionamiento de la Secretaría"

De lo expuesto, se aprecia que a partir de las reformas del 20 de diciembre de 1996 la SECODAM adquiere de manera particular la facultad de control, supervisión y determinación de responsabilidades de los servidores públicos, ya que como se mencionó en puntos anteriores, previo a las reformas, las contralorías internas dependían directamente de las Dependencias y Entidades en las que se encontraban estas, y las determinaciones que tomaban eran por acuerdo de los titulares de dichas entidades, lo cual limitaba mucho sus facultades, ya que no tenían el carácter de autoridad, y esto se prestaba a confusiones, y lo mismo ocurría con las resoluciones

que emiten porque al no tener amplias facultades, se les consideraba como incompetentes para sancionar.

Actualmente, por depender directamente de la SECODAM, los Organos Internos de Control tienen amplia competencia para determinar responsabilidades, ya que se concentró dicha facultad en una sola entidad, lo cual ya no deja lugar a dudas de la competencia de los citados órganos internos, además de que con esta situación se hace más rápida la determinación de responsabilidades y existen más sustentos legales para que no dejen lugar a dudas de la competencia de los mismos.

3. LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO COMO SUPERIOR JERÁRQUICO

Hay que dejar en claro que es un superior jerárquico, siendo su definición la siguiente: "Lo más elevado o mejor, lo de mayor fuerza, lo calificado así por excelencia o predominio. Substantivamente opuesto a inferior o subordinado, dicese superior a todo jefe o quien ejerce funciones más elevadas en la jerarquía respectiva" ³⁵

Por lo que corresponde a la palabra jerárquico, la misma proviene de jerarquía, la cual significa: "... orden entre personas o cosas, lo cual determina, en aquellas, las atribuciones y el mando y, en éstas, la importancia, preferencia o valor... la palabra procede del griego *teros*, sagrado y *yarquia*, preeminencia o autoridad, representa la escala gradual, el orden ascendente, la cadena de numerosos y desiguales eslabones que unen al soldado raso con el general, con el ministro, con el jefe de estado.

Jerárquico: relativo a la jerarquía. Ajustado a sus métodos y escala ascendente y descendente de disposición o acatamiento..." ³⁶

³⁵ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Guillermo Cabanellas, Argentina 1996. Tomo VII, página 572.

³⁶ Ob. Cit. Tomo IV, página 7.

De lo anterior, se desprende que el superior jerárquico es toda persona que tiene un puesto más elevado en relación con otros, sobre los cuales, en virtud de esta situación el mismo tiene poder de mando sobre las de menor jerarquía.

Como ya se puntualizó anteriormente, las reformas que se analizan, provocaron que las contralorías internas salieran del ámbito y de la estructura de las dependencias y entidades y que pasaran a pertenecer y a depender directamente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por lo cual la misma es el superior jerárquico de las Contralorías Internas, ya que en su Reglamento Interior se encuentran los Organos Internos de Control dentro de su competencia, como auxiliares para el despacho de los asuntos que tiene encomendados quedando, por lo tanto, bajo el control de ésta.

Por lo expuesto, la SECODAM se erige como el nuevo superior jerárquico de los órganos de control interno.

4. SERVIDORES PÚBLICOS QUE DEPENDEN JERÁRQUICA Y FUNCIONALMENTE DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Resulta necesario y de gran importancia, que se retome un poco, lo que se manejó en el capítulo anterior, en relación a las formas en las que se puede tener un cargo de servidor público, pudiendo ser éstas por elección popular, o por designación directa del Presidente de la República o por las autoridades que tengan facultades para hacer nombramientos.

De acuerdo con las multicitadas reformas del 24 de diciembre de 1996, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 37, Fracción XII, contempla que corresponde a la SECODAM nombrar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y denuncias y responsabilidades de tales órganos, quienes

dependerán jerárquica y funcionalmente de la citada Secretaría, los cuales tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría.

Con lo anterior, se aprecia los 4 servidores públicos que dependen directamente de la SECODAM, a saber:

- Los Titulares del Organismo Interno de Control.- Representa a dichos órganos, y son la máxima autoridad dentro de éstos, los cuales, entre otras cosas hacen el nombramiento de todos los servidores públicos que prestan sus servicios en dichas contralorías, a excepción de los que nombra directamente la propia SECODAM.
- El Titular del Área de Auditoría.- Es quien dentro del organismo interno de control lleva a cabo las revisiones de auditoría y de seguimiento de medidas correctivas a todas las direcciones generales, direcciones, subdirecciones, departamentos y oficinas que se encuentren en la dependencia o entidad y, si de las mismas detecta irregularidades, las envía al Área de Responsabilidades, para que determine lo conducente.
- Titular de Quejas y Denuncias.- Tiene a su cargo captar, las citadas quejas y/o denuncias de los particulares en contra de servidores públicos, de la entidad o dependencia, realiza las investigaciones pertinentes para determinar si es procedente o no la citada queja y/o denuncia, en caso de no ser procedente dictará un acuerdo en el que se determine que no es procedente la queja, la cual se archiva como asunto total y definitivamente concluido o, en caso contrario, de ser procedente se enviará al Área de Responsabilidades para que determine lo procedente.
- Titular del Área de Responsabilidades.- Recibe del Área de Auditoría y de Quejas y Denuncias los expedientes que resultan procedentes, de los cuales podría derivarse alguna responsabilidad administrativa por parte de servidores públicos. Realizará investigaciones, citará al presunto responsable a la audiencia de ley y

dictará la resolución correspondiente, resolverá el recurso de revocación y llevará a cabo la defensa jurídica ante los tribunales competentes de las resoluciones que emitan.

Sin embargo, todos los órganos internos de control pasaron a formar parte de ésta, aunque los recursos con los que funcionan, provengan de las dependencias y entidades en las que se encuentran; así mismo, los demás servidores públicos con que cuentan forman parte de las dependencias y entidades en las que se encuentran los órganos internos de control, mismos que se contemplan en la estructura de la citada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aunque los recursos con los que se manejan los órganos internos de control provienen directamente del presupuesto que tienen asignado las dependencias y entidades.

5. EL PROBLEMA DE LA RELACIÓN LABORAL

Con las reformas del 20 de diciembre de 1996, se tuvieron que realizar cambios en la forma de manejar las contralorías internas, y otorgarles nuevas facultades.

De los problemas que surgieron, fue el de la relación laboral, presentándose los siguientes cuestionamientos:

¿Sólo los titulares de los órganos internos de control, así como los de auditoría, quejas y denuncias y responsabilidades, pertenecen a la SECODAM, o también los demás servidores públicos?

¿Los servidores públicos mencionados en la pregunta anterior pertenecen o no a la SECODAM porque se les paga su sueldo con recursos de las dependencias o entidades en las que se encuentran los órganos internos de control?

¿Si surge un problema laboral entre trabajadores, quién será el titular demandado, el de la Dependencia o Entidad en la que se encuentra el Organismo Interno de Control o la SECODAM?

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Por lo que se refiere al primer cuestionamiento, no se mencionan en las reformas, si los servidores públicos pertenecen o no a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Sin embargo, es importante aclarar que a pesar de que dichos órganos internos dependen de la SECODAM, los servidores públicos que no se contemplan en las reformas pertenecen a las Secretarías o Entidades en las que se encuentre el Órgano Interno de Control, tan es así que los sueldos de dichos empleados son cubiertos por estas dependencias, aunque el Órgano en sí no pertenezca a la misma.

Por lo tanto todos los recursos con los que se mantienen los citados órganos internos de control, provienen de las dependencias en los que se encuentran, esto es entendible, porque a pesar de que las Contralorías Internas pertenecen a la SECODAM, las mismas atienden asuntos de competencia de las dependencias en las que se encuentran y, en relación a esto, el Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que:

"... Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores generales, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, por los demás funcionarios que establezca el Reglamento Interior respectivo y otras disposiciones legales..."

De esto se desprende que serán obligaciones de las Secretarías atender el despacho de los asuntos que le competen, sin olvidar que con las reformas, los Órganos Internos de Control dependen sólo funcional y orgánicamente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, sin estipular que también económicamente.

De lo anterior, se llega a la certeza de que los servidores públicos de las contralorías internas pertenecen a la dependencia en la que se encuentran, tan es así que los Formatos Únicos de Personal, se pueden equiparar al contrato celebrado entre el trabajador y el patrón, los cuales son firmados por las autoridades de dichas dependencias que tienen facultades para ello, aclarando que también llevan la firma

del Titular del Órgano Interno de Control, en el espacio de autorización, situación entendible, ya que él designa a sus colaboradores.

Por lo que de surgir un conflicto entre los servidores públicos que no se mencionan en las reformas y la dependencia o entidad en la que se encuentra el Organismo Interno de Control, el demandado será el Titular de la Dependencia o Entidad en la que se encuentre el trabajador aclarando que si se trata de las autoridades mencionadas en las reformas, éstas demandarán al titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

6. EL PROBLEMA DE LA APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Por lo general los trabajadores de base consideran que por tener este carácter sólo podrán ser sancionados de acuerdo a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ocasionando que cuando son sancionados éstos recurran al Juicio de Nulidad, para que se declare precisamente la nulidad de dichas resoluciones. Por lo que respecta a los empleados de confianza, no surge la duda de si éstos pueden ser o no sancionados por dichas contralorías internas.

Es pertinente que se dé una breve explicación en qué consiste el Juicio de Nulidad contenido en los Artículos 197, 198, 199, 200, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 230, 233 y 239 del Código Fiscal de la Federación; Artículos 2, 20, 21, Fracc. XI y 23, Fracc. X, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; y 70 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual se interpone ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Según Raúl Rodríguez Lobato, el Juicio de Nulidad, "es procedente contra las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa que se consideren ilegales y, por lo tanto, se desean impugnar; la acción la tiene tanto el particular como la propia autoridad administrativa; aquél para impugnar las resoluciones que, estimando ilegales, le causen perjuicio, está para impugnar aquellas resoluciones que ella misma

dictó y que considera que no están apegadas a derecho, pero y esto es importante, que son favorables a los particulares... el juicio de nulidad sólo es procedente para impugnar decisiones de la autoridad administrativa... y para que la resolución sea impugnabile en juicio debe también reunir las características de ser definitiva, personal y concreta, causar agravio, constar por escrito, salvo los casos de negativa o confirmación ficta y ser nueva..."³⁷

Las Contralorías Internas cuando instauran el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, dictan una resolución, ya sea absolutoria o condenatoria; cuando resulta condenatoria, puede ser recurrida mediante el recurso de revocación que se tramita ante la misma autoridad emisora o por medio del Juicio de Nulidad que se interpone ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual puede revocar la resolución, confirmarla o modificarla.

Asimismo no hay que olvidar que también se puede interponer el Juicio de Amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

a) APLICACIÓN A EMPLEADOS DE BASE

Como no existe ninguna doctrina y concepto legal de lo que es un empleado de base, considera como tales a todos aquellos trabajadores con las características que establece la Ley Federal del Trabajo vigente, con el distintivo de estar afiliados a un sindicato o asociación profesional.

Por lo general, se recurren las resoluciones emitidas por las Contralorías Internas por incompetentes para sancionar a todo aquel trabajador de base al Servicio del Estado, toda vez que conforme a lo establecido por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en sus artículos 1, 2, 6 y 8 establecen tanto la aplicación de dicho ordenamiento como regulación a todos aquellos trabajadores de base, teniendo como órgano jurisdiccional competente ante el que deben ventilarse los conflictos de dichos trabajadores el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es decir, en caso de que incurran en alguna falta administrativa, se debe sancionar conforme a lo

³⁷ Rodríguez Lobato Raúl, Derecho Fiscal, México 1986, página 268.

establecido en dicha ley y no por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cabe señalar, que lo anterior es inexacto, ya que las Contralorías Internas pueden dictar resoluciones en las que se apliquen o impongan sanciones a aquellos servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones hayan incurrido en responsabilidad administrativa, incumpliendo lo establecido por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la facultad de ejecutar las sanciones administrativas a trabajadores de base y, cuando se trata de sanciones consistentes en suspensión y destitución provenientes de procedimientos administrativos de determinación de responsabilidades a los servidores públicos de base, se sujetarán a las disposiciones de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Por otra parte, el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que los Secretarios de Estado se auxiliarán en el despacho de los asuntos de su competencia, de los funcionarios que establezcan otras disposiciones legales. Ahora bien, tratándose de la materia de responsabilidades administrativas, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala en su artículo 49 que en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, se establecerán unidades específicas que aplicarán dicha ley, conforme al Artículo 60, de la misma Ley.

En relación a lo anterior, se presenta el criterio vertido por la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, en el Juicio de Nulidad 2555/97, promovido por la C. Lilia Leticia Duarte Arias vs la Titular de la Unidad de la Contraloría Interna de la Secretaría de Educación Pública, mismo que se transcribe: "A criterio de esta juzgadora, es pertinente establecer que en la especie la resolución impugnada, de fecha 31 de octubre de 1996, resuelve sancionar al hoy actor, por incurrir en la irregularidad administrativa consistente en cobrar salario sin que hubiera prestado el servicio a que está obligado como personal administrativo de la Secretaría de Educación Pública, lo que provocó un quebranto patrimonial al Erario Federal, en cantidad de \$6,000.00 al haber cobrado cantidades que en ningún momento fueron devengadas, resolución que encuentra su sustento jurídico en lo previsto en los artículos 47, fracciones I y XII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos, en relación con los diversos 41 y 57 del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública".

Sentado lo anterior, tenemos que la C. Lilia Duarte Arias, desarrollaba sus funciones en el Centro de Estudios Tecnológicos Industrial de Servicios No. 17 en el Estado de Puebla, de la Secretaría de Educación Pública, desempeñando el cargo de auxiliar administrativo. En estas condiciones se desprende que tenía el carácter de servidor público, por lo que debía cumplir con las obligaciones que le impone el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en razón de ser sujeto a dicha norma, tal y como se encuentra establecido en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se establece claramente que son servidores públicos toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, por proporcionar un servicio público. Por consecuencia, el actor estaba obligado por lo dispuesto por el artículo 47 de la ley de la materia.

Bajo este orden de ideas, **resulta infundado el agravio de incompetencia** en estudio, toda vez que por el hecho de ser servidor público desempeñando un cargo o comisión, *sin importar la naturaleza de su cargo (base o confianza), debió observar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a la que obliga la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo tanto, y al incurrir en una violación a esta ley en el desempeño de sus funciones, procede su sanción conforme a dicha norma, sin que sea obstáculo el hecho de ser de base o confianza, es decir, la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que pretende el actor, no es aplicable al caso, en virtud de que además de lo explicado con anterioridad, el acto jurídico por el cual se sanciona es distinto a las contempladas en dicha ley, por consiguiente resultan infundadas las argumentaciones al respecto".*

Con dicho criterio, se aprecia que los trabajadores al servicio del estado independientemente de tener el carácter de base, también son servidores públicos, y pueden ser sancionados por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando los mismos incurran en infracciones hacia la misma.

Respecto a lo anteriormente manifestado me permito agregar jurisprudencia relativa al momento en que se aplica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, refiriendo que sólo será para la ejecución de las sanciones.

Trabajadores al Servicio del Estado, la Destitución Debe Hacerse Conforme a La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y No de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

El artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estatuye en lo conducente: "La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se lleva a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surten efectos al notificarse la resolución y se consideran de orden público. Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetan a lo previsto en la ley correspondiente".

De lo transcrito se advierte que cuando se trata de trabajadores de base, la destitución se sujeta a lo previsto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aplicable cuando el trabajador presta sus servicios con nombramiento de base, en una dependencia del Ejecutivo Federal y, por lo tanto, la relación con sus trabajadores se rige por lo dispuesto en dicha ley y lo que dispone el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segundo Tribunal Colegiado Del Cuarto Circuito

Amparo directo 515/95. Elizabeth Victoria Avendaño Maranto, 23 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Leandro Fernández Castillo. Secretario: Juan Antonio Ramos Padilla.

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: II, Agosto de 1995

Tesis: I.1º.A.5 A

Página: 622

Trabajadores al Servicio del Estado, Cese en Cumplimiento de Sanción por Fallos Administrativos Fundada en La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Para cesar a un trabajador al servicio del Estado por haber sido sancionado con la destitución del puesto, por faltas administrativas en términos del artículo 53, fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es necesario que el superior jerárquico del trabajador demande la autorización del cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por disposición expresa del artículo 56 de aquella ley.

Octavo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Amparo directo 985/94. Titular del Servicio Postal Mexicano. 27 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Catalina Pérez Bárcenas. Secretaria: María Catalina de la Rosa Ortega.

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XV-I, Febrero

Tesis: I.3º. A.594 A

Página: 259

b) APLICACIÓN A EMPLEADOS DE CONFIANZA

¿Quiénes tienen el carácter de empleados de confianza?

Según el Artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo, la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto. Por lo general, son funciones de confianza las de

dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionan con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

Por otra parte el Artículo 11 de la misma ley ordena que los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento, serán considerados representantes del patrón y en tal concepto lo obligan en sus relaciones con los trabajadores.

En realidad, con los empleados de confianza no existe mucha controversia de la incompetencia por parte de las Contralorías Internas para poder sancionarlos conforme a la LFRSP, en razón de que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado los excluye de la aplicación de dicha ley.

7. LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS COMO CONTROL ÚNICAMENTE DE MANDOS MEDIOS

Dentro de la Administración Pública, existen jerarquías, es decir se encuentra constituida como una gran pirámide, y de acuerdo al escalafón en el que se encuentren los servidores públicos es el grado de responsabilidades que tienen. A manera de ejemplo se agrega el siguiente esquema.

**Presidente
de la República**

**Secretarios de Estado,
Jefes de Departamentos Administrativos
y Entidades Paraestatales**

**Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores, Subdirectores,
Jefes y Subjefes de Departamento, de Oficina, de Sección y de Mesa**

Personal Administrativo y de Apoyo

Esta pirámide sirve para apreciar a los servidores públicos que se consideran mandos medios y superiores. Los primeros tres niveles de arriba hacia abajo, son los que toman las decisiones y conducen a la Administración Pública Federal, Centralizada y paraestatal, siendo éstos un pequeño grupo, con relación al personal administrativo, mismo que compone la base de la pirámide.

Si se analiza con detenimiento lo anterior, surge la siguiente duda ¿por qué el personal administrativo, también es sujeto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si éstos finalmente solo tienen funciones de apoyo, sin que tomen decisiones por sí solos?

En este sentido el artículo 108 constitucional señala que son servidores públicos toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

Dicho señalamiento, deja en claro que no importa si toman o no decisiones, igualmente se consideran servidores públicos; criterio que es correcto, ya que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos propicia la honradez y moralidad de todas las personas que prestan sus servicios en la Administración Pública.

Toda vez que a pesar de que los empleados que auxilian a los mandos medios y superiores no tienen la facultad de tomar decisiones, sí pueden faltar a alguna de las obligaciones que tienen que cumplir, aunque sus funciones se limiten a una sola actividad.

Con lo expuesto, queda claro que la LFRSP no solo norma la actuación de los mandos medios y superiores, sino que como lo explica en su propia exposición de motivos busca: "establecer las bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación..."³⁸

³⁸ Exposición de motivos de la LFRSP, DOF 31 de diciembre de 1982.

El personal de apoyo, no toma decisiones, pero sí lleva a cabo una actividad que beneficia a la comunidad, la cual es la función a la que está destinada la Administración Pública, y la conducta de dicho personal puede propiciar que no se dé la renovación moral del País en general.

Retomando lo anterior, es pertinente reflexionar un poco sobre qué sucedería si la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos solo fuera aplicable a los mandos medios y superiores; en primer lugar, no existiría la obligación de las personas que realizan un servicio de carácter administrativo, para salvaguardar la eficiencia, lealtad, legalidad, honradez e imparcialidad del servicio que prestan, lo que propiciaría que la corrupción dentro de la Administración Pública no terminara, ya que si bien es cierto que se podría sancionar a los mandos medios y superiores por infracciones a dicha Ley, también existen conductas por parte del personal de apoyo, que pueden configurarse como responsabilidad administrativa, que si se dejaran de sancionar se provocaría un retroceso en la Administración Pública, lo cual iría en contra de la renovación moral, objetivo de la LFRSP.

Resulta conveniente mencionar que si bien es cierto que los servidores públicos que ocupan los mandos medios y superiores son los que finalmente toman decisiones, y los que dirigen a la Administración Pública, también lo es que son un porcentaje muy reducido, en relación con los demás servidores públicos considerados como de apoyo, razón por la cual se debe existir un control hacia los mismos, ejerciendo éste a través de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CAPITULO IV

REPERCUSIONES DE LA REFORMA A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Antes de entrar en este último capítulo, es preciso aclarar por qué se utiliza el término "repercusiones".

Es conocido que siempre que se realizan reformas a alguna ley, existen consecuencias que algunas veces no son notorias, pero otras veces repercuten a todos los niveles del País, dichas consecuencias pueden ser políticas, económicas, laborales o de estructura de algún organismo.

Por lo expuesto, se considera pertinente analizar algunas de las consecuencias que se propiciaron con las reformas del 24 de diciembre de 1996 a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales podrán dar un parámetro para poder llegar a la conclusión de si éstas fueron benéficas, si ocasionaron algún problema posterior o si faltó algún aspecto importante que debió ser reformado.

Como ya se apuntó, las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos del 24 de diciembre de 1996, llevaron aparejadas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, las cuales resulta importante analizar por el efecto que tuvieron éstas.

En primer término, se ampliaron las facultades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ya que con esta dicha Secretaría es la que hace la designación de los titulares de los órganos internos de control, así como los de las áreas de auditoría, quejas, denuncias y responsabilidades, erigiéndose por tal motivo como el superior jerárquico de las contralorías internas y las cuales dependen jerárquica y funcionalmente de la SECODAM.

A las Contralorías Internas de las entidades paraestatales se les otorga la facultad para emitir resoluciones en los procedimientos administrativos de determinación de responsabilidades que se instauren en contra de los servidores públicos que dependan de dichas entidades, ya que anteriormente no contaban con esta facultad, porque la misma era ejercida por las coordinadoras de sector.

Por otro lado, se elimina la limitante que tenían los Organos Internos de Control para imponer cualquier tipo de sanción económica a los servidores públicos, ya que si ésta excedía de cierta cantidad, únicamente la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo contaba con esta facultad sancionatoria. Quedando en manos de las Contralorías Internas de las entidades y dependencias, la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los Tribunales Federales, representando a la SECODAM.

Como punto importante, se aclara el hecho de que con estas reformas se les otorga el carácter de autoridad a las contralorías internas, quienes ejercerán esa autoridad, a través de su titular, así como de sus titulares de las áreas de auditoría, quejas y denuncias y responsabilidades.

A continuación se analizan las repercusiones políticas, administrativas y laborales de estas reformas:

1. POLÍTICA

Para que se entiendan las repercusiones de las reformas del 24 de diciembre de 1996, se entiende por Política: "Actividad consistente en la determinación y creación de los medios idóneos para el cumplimiento de los fines de un grupo humano. El término tuvo su origen en Grecia. La acción política se compara a la de un gendarme, celoso sólo de vigilar el cumplimiento de las normas de convivencia. Cada vez más, las funciones de la política se estiman como una acción pasiva, una ayuda en todos los terrenos a los individuos e instituciones necesitados de ella, con el fin de promover el bienestar común".²⁹

Con lo anterior, se aprecia que la política busca el buen funcionamiento de un grupo, a través de instituciones y medios idóneos para ello, con lo que se entiende que las repercusiones políticas de las reformas que se analizan es buscar el buen funcionamiento de la administración.

Con las reformas, al otorgarle a la SECODAM la facultad de superior jerárquico de las contralorías internas que se encuentran en las dependencias y entidades, se buscó que este control lo tuviera única y exclusivamente la dependencia que según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene facultad para ello, pero de aquí surgieron conflictos, además de que existen dudas acerca de ciertas entidades y la competencia de las mismas para poder elegirse como verdaderos órganos internos de control sancionadores.

Al entrar en vigor las reformas del 24 de diciembre de 1996, las Contralorías Internas, dejaron de formar parte de las dependencias y entidades en las que se encontraban y pasaron a formar parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dejando a éstas sin un control a nivel interno, ya que si bien es cierto que las contralorías internas tienen obligación de atender los asuntos de dichos organismos, esta atención se hace con los criterios de la SECODAM para la resolución de los asuntos de todas las dependencias y entidades, olvidando algo muy importante, que es el hecho de que cada dependencia y entidad tiene a su cargo asuntos completamente diferentes unos de otros y, por lo tanto, la unificación para determinar responsabilidades de servidores públicos no puede darse de una manera tan tajante.

Además, si por alguna razón la dependencia o entidad detecta irregularidades por parte de algunos servidores públicos de la misma, ésta no puede determinar si existe o no responsabilidad de dichos servidores públicos o tomar alguna determinación con respecto a las conductas que originaron la irregularidad, sino que tiene que hacerlo del conocimiento de la Contraloría Interna, que se encuentre en la dependencia o entidad para que ésta determine lo conducente.

Estas reformas son convenientes, pero no debería limitarse de manera tan tajante la participación de las citadas dependencias o entidades en la determinación de las responsabilidades de los servidores públicos, ya que las mismas tienen conocimiento directo de las situaciones que originaron dichas responsabilidades.

³⁹ Diccionario Universal Danae, Barcelona 1976, Tomo V página 1689.

2. ADMINISTRATIVA

Al hablarse de impacto y repercusiones administrativas de las reformas que se analizan, y por lo expuesto con anterioridad se llega a la conclusión de que esta repercusión es en cuanto al procedimiento administrativo y al tiempo que se invierte en éste.

Estas reformas resultaron muy convenientes, ya que al otorgarle la facultad a las entidades paraestatales para emitir resoluciones, resulta más rápido y menos complicado el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, ya que éstas conocen directamente el asunto, razón por la cual es más sencillo dictarla.

No hay que olvidar el hecho de que ahora los Organos Internos de Control realizan la defensa jurídica de las resoluciones que emiten, y con esto también se da una economía administrativa en cuanto al tiempo para realizar esta defensa, porque anteriormente la misma estaba a cargo o era de la competencia de las unidades o direcciones de asuntos jurídicos, situación que también provocaba un serio atraso y, más aún, algunas veces esta situación ocasionaba que se perdieran los juicios, toda vez que las citadas direcciones de asuntos jurídicos recibían el expediente cuando ya se había vencido el término para contestar las demandas a la autoridad o porque recibían el expediente vendidos los términos.

Con las reformas se busca que las defensas de las resoluciones se hagan de manera correcta y dentro de los términos que se tienen para hacer las mismas, ya que al correr a cargo de los Organos Internos de Control, éstos tienen amplio conocimiento de los asuntos, por lo tanto la defensa jurídica de los mismos resulta más conveniente, aunada la situación de que al controlar los expedientes se evita en mucho que las contestaciones de demandas se realicen fuera del término, o que se hagan aprisa, situación que provoca se realicen de manera incorrecta.

Sin embargo, hay que considerar también el aspecto de que esto aumenta en mucho la carga de trabajo que tienen las contralorías internas y, es pertinente que también,

que se mencione el hecho de que con estas reformas se les otorgó a las contralorías internas la facultad para imponer sanciones económicas de cualquier monto, ya que anteriormente esta facultad la tenía SECODAM, y ocasionaba un atraso en la conclusión de los procedimientos que tenían este tipo de sanción económica, ya que si se determinaba que existía responsabilidad por parte de algún servidor público y se consideraba pertinente imponer dos sanciones y una de ellas era económica, la contraloría interna de la dependencia o entidad imponía sólo la sanción que no era económica y enviaba el expediente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para determinar la sanción económica.

De lo anterior se llega a la conclusión de que la repercusión administrativa se trata de una economía en tiempo, lo cual se traduce en una economía procesal, repercutiendo también en mayor eficacia por parte de los Organos Internos de Control para determinar las responsabilidades de servidores públicos.

3. LABORAL

Considero que este punto es muy importante, ya que las reformas crearon un gran impacto en las relaciones laborales de algunos servidores públicos, de las contralorías internas y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Retomando lo apuntado con anterioridad, los titulares de las contralorías internas así como las de las áreas de auditoría, responsabilidades, quejas y denuncias, pasaron a formar parte de la SECODAM, ya que dicha secretaría es la que hace designación directa de los mismos, y por lo tanto se erige como su superior jerárquico.

Es importante que se analice la situación laboral de estas autoridades, antes de las reformas del 24 de diciembre de 1996, ya que esto nos dará un mayor margen para que se entiendan las repercusiones laborales de las citadas reformas.

Estas autoridades antes de las reformas dependían tanto jerárquicamente como funcionalmente de las dependencias o entidades en las que se encontraban los

órganos internos de control, ya que su designación era a cargo de las autoridades que dentro de las citadas dependencias o entidades tenían facultad para ello.

Una vez que entran en vigor las reformas, estos titulares de los órganos internos de control cambian de superior jerárquico y con ello los citados órganos dejan de pertenecer a la dependencia en la que se encontraban.

Con estas reformas surge un fenómeno muy suigéneris, ya que como se dejó claro en párrafos anteriores, al momento de hacer la designación de los titulares de los órganos internos de control, la SECODAM se erige como superior jerárquico de estas contralorías, ya que los mismos dependerán jerárquicamente y funcionalmente de ella, pero no hay que olvidar que la designación que hace es sólo de cuatro autoridades, razón por la cual, todo el demás personal sigue formando parte de la dependencia o entidad en que se encuentren.

Situación que por lo tanto es muy especial tratándose de la relación laboral, ya que por un lado los titulares, así como los de auditoría, quejas y denuncias y responsabilidades, al igual que todo el órgano interno de control en sí, dependen jerárquica y funcionalmente de la SECODAM.

Con esto surge otro fenómeno extraño, al momento de hacer algún nombramiento de un servidor público para que preste sus servicios en la contraloría interna (de cualquier dependencia), elabora un documento denominado "Formato Unico de Personal" en el que se aprecia que quien autoriza la contratación del personal de las contralorías internas es el Contralor Interno, situación que deja ver que a pesar de que dicho personal pertenece a la dependencia o entidad, interviene en su contratación un servidor público que no pertenece a la misma.

Esta situación se justifica, ya que si bien es cierto que el titular del órgano interno de control pertenece a una dependencia distinta a la del servidor público contratado, éste va a prestar sus servicios precisamente en dicho órgano y, por lo tanto, el citado titular será su superior jerárquico, razón por la cual es él quien debe otorgar la

autorización para contratar al personal que estará a su cargo, aún y cuando éste pertenezca a una Secretaría diferente.

4. COMPETENCIA

Otro de los objetivos que tuvieron las reformas, fue el de otorgar a los titulares de los órganos internos de control, así como a los titulares de las áreas de responsabilidades, quejas, denuncias y auditoría, el carácter de autoridades, para evitar que se siguieran generando confusiones en cuanto a la competencia de los citados órganos internos de control, ya que las resoluciones que dictaban eran recurridas la mayoría de las veces, por la incompetencia de éstos para dictarlas. Esta situación originó que se reformara el artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quedando como se mencionó anteriormente.

Este artículo se refiere a los asuntos que son competencia de la SECODAM y, en su fracción XII, dice que designará y removerá a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, y a los de las áreas de auditoría, quejas y denuncias y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, **Tendrán el Carácter de Autoridad** y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría.

Con las reformas se deja atrás la carencia de competencia de los Organos Internos de Control para determinar por ellos mismos las sanciones por responsabilidades en que hubieran incurrido los servidores públicos, situación que limitaba la actuación de éstos, a ser simples investigadores y proyectistas de resoluciones, ya que finalmente no podían por ellos solos imponer dichas sanciones.

Anteriormente, la propia ley limitaba la facultad de acción de dichos órganos, al requerir que para que fueran validez las resoluciones dictadas por las contralorías

internas, ya que forzosamente debían tener la autorización del superior jerárquico, careciendo por tal razón de libertad de acción y se les consideraba como una simple oficina que tenía como función investigar las irregularidades que cometieran los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, pero sin contar con ninguna otra facultad, tan es así que la defensa jurídica de las resoluciones que emitían no la realizaban ellos mismos, en virtud de carecer de personalidad jurídica para hacerlo.

Además, también surgía otra limitante en la actuación de dichos órganos, cuando se instauraba el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades. La primera defensa y excepción de los presuntos responsables, era el hecho de que estas contralorías internas carecían de competencia para poder llevar a cabo dicho procedimiento, situación que con las reformas ha dejado de ocurrir, ya que en este momento se reconoce de éstas como autoridades.

No hay que olvidar que el carácter de autoridad que otorgaron las reformas a los órganos internos de control, incluyeron igualmente a los de las entidades paraestatales, situación que trajo dudas en algunos de los citados órganos, ya que éstos se encontraban y, a la fecha, se encuentran en las entidades paraestatales, sin que se mencionen en la estructura de éstas, es decir, tienen existencia de hecho, pero no de derecho.

Por tal motivo, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo determinó el criterio de que si el Organismo Interno de Control se encontraba mencionado en la estructura de las entidades paraestatales, éstos tienen plena facultad para instaurar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, así como para dictar resoluciones, es decir, se les reconoce plenamente el carácter de autoridad; pero si los mismos no se encuentran mencionados dentro de la estructura, deberán seguir como hasta antes de las reformas, realizando todas las investigaciones procedentes, así como instaurar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, pero al momento de dictar resoluciones, deberán enviarla a la entidad coordinadora de sector, para que ésta resuelva, toda vez que la misma carece de facultades y de personalidad jurídica para poder llevar a cabo tal acción.

Con lo anterior se puede apreciar que las citadas reformas a pesar de hacer mención en general de las entidades y dependencias, no pueden abarcar completamente a todas, ya que existen situaciones que se salen del alcance de éstas, ya sea porque el legislador no las previó o, como en este caso, por falta de personalidad jurídica de algunos órganos internos de control.

Con lo anterior se llega a la conclusión de que estas reformas resultaron benéficas para mejorar el funcionamiento de las contralorías internas, ya que al otorgárseles el carácter de autoridad se eliminan las dudas acerca de que si las mismas son competentes o no para llevar a cabo los procedimientos administrativos de determinación de responsabilidades y emitir resoluciones, sin necesidad de otra autoridad, además de que con esto deja de ser limitada la función que desempeñaban los citados órganos y, las que no tienen personalidad, simplemente siguen funcionando como antes.

Estas reformas otorgaron competencia a las contralorías internas, no sólo para investigar, sino para llegar hasta la conclusión del procedimiento de determinación de responsabilidades, la cual se da a través de la resolución, y más aún también se les da facultad para defender ante las autoridades administrativas y judiciales, dichas resoluciones.

5. BENEFICIOS DE LAS REFORMAS

Como ya se señaló en los puntos anteriores, las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, presentan beneficios para el mejor funcionamiento de los Órganos Internos de Control, los cuales se pueden considerar en los siguientes rubros:

- Al quedar determinada la competencia de los órganos internos de control con el carácter de autoridad que les otorgaron estas reformas, se establece claramente la facultad que tienen para instaurar el procedimiento administrativo de

determinación de responsabilidades y ya no es factible que se alegue que las mismas no pueden sancionar a los servidores públicos y tampoco se puede alegar la inexistencia de éstos.

- Debido a que se otorgó facultad a todos los órganos internos de control para dictar ellos mismos las resoluciones que procedan en los procedimientos que instauren, se logró una mayor celeridad en la determinación de responsabilidades para los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.
- El hecho de que las contralorías internas, puedan dictar resoluciones que impliquen sanciones económicas de cualquier monto, se considera muy benéfico, porque sucede lo mismo que se explicó en el punto anterior, es decir se da una mayor celeridad en el procedimiento.
- Al realizar los órganos internos de control la defensa jurídica de las resoluciones que emiten ante las autoridades administrativas y judiciales, se tiene un mayor conocimiento tanto del asunto, así como de los puntos que podrían recurrirse y en todas las situaciones que en un momento dado puedan entrar en el recurso, al ser estos órganos los que conozcan de manera directa el asunto, ya sea que se haya derivado de una queja o denuncia, de una auditoría, o de alguna investigación que el propio órgano llevó a cabo, y ser quienes instauren el procedimiento y conozcan las pruebas y todo lo que las partes aleguen y así mismo dicten la resolución, resultan definitivamente los más adecuados para realizar dicha defensa, pero aquí surge un problema, que es el hecho de que la mayoría de las autoridades de los Organos Internos de Control no cuentan con la experiencia para poder llevar a cabo esta defensa.

Con todo lo anterior se puede apreciar que las reformas, resultaron benéficas para el buen funcionamiento de los citados Organos Internos de Control, ya que se les dio el carácter de autoridad y con ello quedó debidamente establecida su competencia, lo cual propicia un mejor funcionamiento de los mismos, lo que repercute en la imagen de éstos, y también deja en claro la preocupación por parte del Estado para buscar el buen desempeño de los servidores públicos.

6. PROBLEMAS QUE IMPLICAN LAS REFORMAS

Aunque este punto sea contradictorio con lo anterior, después de analizar los problemas, se verá que no existe tal situación, ya que éstos son una consecuencia lógica, debido a que ambos van ligados.

Una de las reformas consistió, en que los titulares de los órganos internos de control, así como los de las áreas de auditoría, queja, denuncias y responsabilidades, son nombrados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, por lo tanto, dependen jerárquica y funcionalmente de ésta y todo el demás personal adscrito a dichos órganos, siguen perteneciendo a las dependencias o entidades en las que se encuentren, situación que sigue originando confusiones.

Pero si se analiza lo anterior, podría decirse que no hay mayor problema, acerca de la pertenencia de las contralorías internas, pero sí podría darse la duda respecto que si los trabajadores pertenecen a la SECODAM o a la Dependencia o Entidad; sin embargo, si pertenecen a la primera, porque siguen percibiendo salarios de otra dependencia diferente, y si pertenecen a la dependencia o entidad, porque los mismos están bajo el mando de autoridades que no pertenecen a la dependencia o entidad, sino a la SECODAM.

Esta situación podría prestarse a confusiones meramente de carácter laboral, toda vez que desde el punto de vista funcional estos Organos Internos de Control no han sido afectados, sino por el contrario, se está logrando un mejor funcionamiento.

Por otro lado, las reformas le otorgaron a las contralorías internas el carácter de autoridad y les delegaron la obligación de realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de la SECODAM.

Si bien es cierto, las contralorías internas y, en específico, los servidores públicos que laboran en éstas, tenían conocimiento de la defensa que se realizaba a las resoluciones que emitían y la forma y términos en la que se llevaba a cabo, pero

también es cierto que no realizaban directamente esta defensa, es decir, si se trataba de un juicio de nulidad, no realizaban la contestación a éste, o si era un amparo no tenían la obligación de realizar sus informes, tanto previos como justificados, esto quiere decir que no tenían la cultura del litigio, razón por la cual al momento en que se llevaron a cabo las reformas, los Organos Internos de Control se enfrentaron al problema de realizar estas defensas, sin contar con un amplio conocimiento de cómo se llevan a cabo las mismas.

La situación anterior, propició un beneficio para las autoridades de estos órganos, ya que al realizar la citada defensa, se vieron en la necesidad de tener que aprender a llevar a cabo las mismas, ampliando sus conocimientos y su campo de acción, beneficiando en gran medida a los servidores públicos encargados de esta función.

Al presentarse estas reformas, se va eliminando poco a poco la cultura de autoridades de escritorio propiciando mayor participación de los mismos en otros campos, ampliando sus criterios que repercuten en las resoluciones que emitan.

7. NECESIDAD DE CREAR UNA LEY REGLAMENTARIA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Primero, es necesario que se dé una definición de lo que es un Reglamento, para que pueda entenderse, y por qué considero necesario crear una ley reglamentaria.

"Reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo". 40

Con lo anterior, se desprende que para expedir un reglamento no se requiere toda la formalidad que se establece para iniciar leyes o decretos tan es así que dichos

⁴⁰ Fraga Gabino, Derecho Administrativo, México 1994, página 104.

reglamentos los expide el Poder Ejecutivo y ésto se da en razón de que se busca desarrollar mejor la actividad administrativa.

Los reglamentos tienen la función principal de facilitar la observancia e interpretación de las leyes expedidas por el poder Legislativo.

Es prudente anotar que las Contralorías Internas fundamentan sus resoluciones y las atribuciones que tienen en el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1989, reformado el 24 de diciembre de 1996 y 29 de septiembre de 1997.

Este Reglamento se refiere únicamente al funcionamiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los órganos de los cuales se vale para llevar a cabo las funciones que tiene encomendadas y las atribuciones de cada una de ellos.

De lo anterior, se puede apreciar que el Reglamento de la SECODAM no es suficiente para cubrir las dudas que surgen de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

A continuación procedo a insertar algunos puntos de la LFRSP, que no son claros, por las cuales se considera necesario un reglamento para la misma.

¿Como se deben llevar a cabo las audiencias de los presuntos responsables y quiénes son las autoridades competentes para llevar a cabo las notificaciones?

¿Cuándo procede hacer efectiva una sanción administrativa, dictada en el procedimiento de determinación de responsabilidades?

En el caso de los servidores públicos de confianza, ¿Cual es la autoridad que va a ejecutar la sanción?

¿Cuál es la forma correcta en que deben dictarse las?

Existen más dudas o puntos que no son claros en la Ley Federal de Responsabilidades y que requieren un reglamento que haga más fácil la interpretación y aplicación.

8. ¿RESULTAN O NO CONVENIENTES LAS REFORMAS?

Es necesario que para concluir el presente estudio se retomen todos los aspectos que abarcaron las reformas del 24 de diciembre de 1996, con lo cual se pretende llegar a la conclusión de la conveniencia o no de las mismas.

Por un lado, se otorgó a las Contralorías Internas la facultad de emitir resoluciones, que la propia ley les reconozca capacidad para llevar a cabo las mismas, razón por la cual no queda lugar a dudas de su competencia, resultando benéfico para el correcto y eficaz funcionamiento de los Organos Internos de Control.

Lo anterior, se confirma con la reforma consistente en el **Carácter de Autoridad** que se les otorgó a los Organos Internos de Control, situación que refuerza su competencia y facultad para llevar a cabo las funciones que tienen encomendadas, toda vez que al reconocerse dicho carácter se busca evitar que los servidores públicos de la Administración Pública no consideren que no existe un organismo que tenga la capacidad y competencia suficientes para sancionarlos

Con las citadas reformas se busca el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, con la ayuda de los citados Organos Internos de Control, que son los encargados de vigilar que se lleven a cabo esas conductas.

Otro aspecto importante que resulta benéfico de las reformas, es el hecho de que con las mismas se logra una economía procesal y una mayor rapidez para resolver los procedimientos administrativos de responsabilidades, ya que al otorgarse a los Organos Internos de Control la facultad para resolver los asuntos que sean de su competencia, se evitan retrasos en la resolución de éstos.

Finalmente, la reforma relativa a que los titulares de los Organos Internos de Control, los responsabilidades, auditoría, quejas y denuncias, sean designados por la SECODAM y dependan jerárquica y funcionalmente de ella, tiene repercusiones convenientes e inconvenientes.

Por un lado, se considera que existe una cierta conveniencia en el sentido de permitir a la SECODAM tener el control global y perfeccionar los mecanismos de supervisión y vigilancia con lo cual se busca garantizar el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos, buscando una mejor estrategia para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción, lo que definitivamente resulta muy conveniente para las funciones que tienen encomendados los Organos Internos de Control, además de hacer notar el interés que se tiene por encontrar mejores métodos para erradicar la corrupción de los servidores públicos.

También, se considera que existieron inconvenientes en estas reformas, ya que al otorgársele a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo las facultades de nombramiento como el superior jerárquico de los Organos Internos de Control, las dependencias y entidades se quedaron sin un órgano de control interno, dándose una serie de cambios que han propiciado confusiones, como el hecho de que estos órganos no son parte de las citadas dependencias y entidades, sin embargo funcionan con recursos de las mismas y con personal que percibe sus salarios de éstas, lo que genera confusiones respecto a que si todos los trabajadores pertenecen a SECODAM o, en qué casos se considera que dependen jerárquicamente de dicha Secretaría, situación que no ha sido aclarada.

De manera general, se considera que estas reformas resultaron convenientes, ya que se les otorgó a los Organos Internos de Control la autonomía y el carácter de autoridad que no tenían anteriormente, situación que es trascendental y de gran importancia, para un mejor funcionamiento de los mismos.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

De todo lo redactado en la presente tesis, se llega a diversas conclusiones, mismas que para ser más entendibles, se señalan de la siguiente manera:

1. Con las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 24 de diciembre de 1996, se suscitaron diversas repercusiones, tanto políticas, administrativas y laborales como las relacionadas al propio funcionamiento de los órganos internos de control, así mismo también acarrearón beneficios y problemas.
2. Las repercusiones políticas dieron origen a un mejor funcionamiento de los órganos internos de control, permitiendo con esto aprovechar de una manera más racional y eficaz los recursos humanos, materiales y financieros con los que cuentan éstos, dando mayor celeridad a la resolución de las quejas o denuncias ciudadanas en contra de los servidores públicos, concentrando en la SECODAM esta facultad, otorgando a estos órganos autonomía, pero existe un gran inconveniente, al dejar a las dependencias y entidades, sin ninguna facultad para poder participar en la citada determinación de la responsabilidad de los servidores públicos que se encuentren dentro de las mismas, ya que finalmente estas tienen conocimiento directo de los hechos y, un especial interés en que se erradiquen las conductas de los servidores públicos que dañen tanto la imagen, como el funcionamiento de éstas.
3. Las repercusiones administrativas en cambio sí resultaron de gran utilidad para la aplicación de la LFRSP, ya que se suscitó una economía procesal. Al otorgarles autonomía a los órganos internos de control, éstos cuentan con la competencia para determinar por ellos mismos responsabilidades a los Servidores Públicos, así como el de imponer sanciones de cualquier tipo, sin la necesidad de contar con el acuerdo de otra autoridad, es decir, les benefició dejar de ser simples investigadores y convertirse en verdaderas autoridades. Por otro lado, también resultó benéfico, el hecho de que ellos mismos puedan hacer la defensa jurídica

de las resoluciones que emitan, toda vez que los órganos internos de control, al conocer de manera directa los asuntos, son los más indicados para llevar a cabo esta defensa, lo cual benefició el sentido en el que se realizan estas, incrementándose el número de sentencias a favor de los órganos internos de control, ya que anteriormente al realizar esta defensa, las direcciones jurídicas, desconocían el fondo del asunto, propiciando que se perdieran la mayoría de los casos.

Independientemente de lo anterior, los órganos internos de control, se encontraron con un grave problema cuando empezaron a realizar dicha defensa, ya que los servidores públicos que prestan sus servicios en estos órganos internos no contaban con la práctica de filigantes, eran únicamente abogados de escritorio sin experiencia en este tipo de defensas.

4. Respecto a las repercusiones laborales que originaron las reformas, estas son las que tienen mayores confusiones y cuestiones sin resolver, ya que con dichas reformas se otorgó a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) la facultad para designar a los Titulares de los Organos Internos de Control, así como a los de Auditoría, Quejas y Denuncias y Responsabilidades, situación que tuvo como consecuencia que dichos servidores públicos pasaran a depender jerárquica y funcionalmente de la SECODAM, así las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades, es precisamente aquí donde surgen las confusiones, ya que todo el demás personal que conforman estas Contralorías, continúan siendo parte de las dependencias y entidades.
5. La reforma otorgó a los Organos Internos de Control la autonomía y, por lo tanto, el carácter de autoridad, resultando de ésta un gran beneficio, ya que como anteriormente carecían de este carácter se propiciaba que existiera un alto índice de juicios de nulidad, debido a que hacían consistir sus agravios en la incompetencia de los órganos internos de control para poder instaurar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades y, más aún, para poder dictar resoluciones.

6. La necesidad de crear un reglamento para la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es punto importante de la presente tesis, ya que existen puntos vagos en ella, por lo que debe existir un reglamento que explique de una manera más amplia el sentido de ésta. La expedición de dicho reglamento no resulta complicado, ya que el Poder Ejecutivo tiene la facultad para expedir el mismo, sin necesidad de llevar a cabo todo el procedimiento que se requiere para la expedición de leyes.
7. Por lo anterior se puede apreciar que las reformas, desde un punto de vista práctico y funcional, resultan muy convenientes, toda vez que se hizo mucho más rápido y eficaz el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades y las resoluciones que se dictan en los mismos, ya que al otorgárseles el carácter de autoridad a los órganos internos de control, estos adquirieron autonomía y facultad de imponer sanciones de carácter administrativo, lo que hace más efectiva su intervención.

No omito aclarar, que existen algunas dudas acerca de la situación laboral de los servidores públicos de dichos órganos, situación que como ya se analizó no perjudica el funcionamiento de los órganos internos de control, ya que finalmente la función de todas las dependencias y entidades de la administración pública, tienen un mismo fin.

Es importante señalar, que la unificación de criterios que busca la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para dictar resoluciones no se va obtener de una manera general, toda vez que existe el hecho de que cada dependencia o entidad atiende asuntos de naturaleza completamente distintos, y no pueden equipararse las conductas llevadas a cabo por servidores públicos en cada Entidad o Dependencia.

8. Visto de una manera general, el impacto de las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 24 de diciembre de 1996, resultaron necesarias, ya que al otorgarse autonomía a los órganos internos de control, pasan de ser simples investigadores de conductas irregulares de los

servidores públicos, a ser verdaderas autoridades con competencia para realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan.

COROLARIO

COROLARIO

Este corolario se incluye en la Tesis debido a que mientras se elaboraba la misma se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con objeto tener éste documento actualizado, es necesario apuntar en que consistieron dichas reformas, aclarando que las mismas no tienen ninguna relación con las que se analizaron y motivaron la presente tesis.

De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se reformó el Artículo 26 y se derogaron los Artículos 5 y 44.

El Artículo 26, antes de las reformas establecía: "...Que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo contaba con las siguientes Secretarías de Estado: Secretaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de Energía, de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de Comunicaciones y Transportes, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Educación Pública, de Salud, de Trabajo y Previsión Social, de la Reforma Agraria y de Turismo, así como la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y con el Departamento del Distrito Federal...".

Con la reforma se eliminó únicamente al Departamento del Distrito Federal, como órgano auxiliar del Ejecutivo Federal.

El Artículo 5º derogado, se refería a que el Gobierno del Distrito Federal se encontraba a cargo del Presidente de la República, mismo que lo ejercía por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal e igualmente dependía del Presidente de la República el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

El Artículo 44, que también fue derogado, disponía las funciones que le correspondían al entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Con lo que se aprecia que las reformas consistieron únicamente en quitarle la competencia que tenía el Poder Ejecutivo Federal sobre el Departamento del Distrito Federal, en razón de que ahora es un gobierno independiente al Ejecutivo, por lo cual dichas reformas no impactan lo que se analizó en la presente tesis.

De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se reformaron los Artículos 3º, Fracciones I Bis, II y IV, 48, 51, 77 Bis, 79, segundo párrafo, 80, Fracciones I Bis, IV, VII y VIII y 90, y se adicionó el Título Quinto con un Capítulo Único, mismos que comprenden del Artículo 91 al 93.

El Artículo 3º, Fracción I Bis, se refiere a las autoridades competentes para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, antes de las reformas, se refería a que tenía dicha competencia la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pero con las reformas la competencia se le otorgó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En relación con la Fracción II, esta reforma radicó en modificar el nombre de Secretaría de Contraloría General de la Federación por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; por su parte, la Fracción IV, apuntaba que otra autoridad competente para aplicar la citada ley era el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, sustituyéndose a la misma por el Órgano Ejecutivo Local del Gobierno del Distrito Federal.

El Artículo 48, al igual que la Fracción II, del artículo 3º, sólo radicó en cambiar el nombre de Secretaría de la Contraloría General de la Federación por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El Artículo 51, contemplaba, entre otras cosas, que el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal era competente para establecer los Órganos y Sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades, derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47.

Con las citadas reformas dicha competencia recae en las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La reforma del Artículo 77 Bis, se fincó en el cambio de nombre a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El Artículo 79, se refiere al registro y seguimiento de la evaluación de la situación patrimonial de los Servidores Públicos, mismas que llevaban a cabo, entre otras, el anteriormente Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, eliminándose ambas, quedando en su lugar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por su parte, el Artículo 80 establece qué Servidores Públicos son los que tienen la obligación de presentar Declaración de Situación Patrimonial. La Fracción I Bis del mismo artículo, contemplaba dicha obligación a los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al Oficial Mayor, al Tesorero y a los Directores de la misma.

Con las reformas se modificó el nombre de la Asamblea de Representantes por el de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como el nombre de Representantes por el Diputados Locales, incluyendo a los Subdirectores y Jefes de Departamento.

La Fracción IV del Artículo 80, se refiere al Departamento del Distrito Federal y a los Servidores Públicos que tienen obligación de presentar Declaración de Situación Patrimonial

La Fracción VII, cambió el nombre del Departamento del Distrito Federal por el de Organismo Ejecutivo Local del Gobierno del Distrito Federal.

Por lo que respecta a la Fracción VIII del Artículo 80, establecía que: "En el Poder Judicial del Distrito Federal tenían la obligación de presentar Declaración de Situación

Patrimonial los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Jueces, los Secretarios Judiciales y los Actuarios de cualquier categoría o designación".

Con las reformas quedó de la manera siguiente: "En el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tendrán la obligación de presentar Declaración de Situación Patrimonial los Magistrados y los Secretarios o sus equivalentes.

El Artículo 90, únicamente cambió el nombre de Secretaría de la Contraloría General de la Federación por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Finalmente, se transcriben los Artículos del Título Quinto que se adicionó a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que se titula "De las Disposiciones Aplicables a los Servidores Públicos del Organismo Ejecutivo del Distrito Federal".

Artículo 91.- Al frente de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal habrá un Contralor General, quién será nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno.

Las facultades y obligaciones que esta ley otorga a la Secretaría y a su Titular se entenderán conferidas en el Distrito Federal a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal y a su Titular.

Artículo 92.- El Contralor General designará y removerá libremente a los Titulares de los Organos de Control Interno de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

Los Organos de Control Interno tendrán las mismas facultades que esta ley les confiere a las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, las que serán ejercidas en las dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.

Artículo 93.- El servidor público afectado por los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los Organos de Control Interno, podrá, a su elección, interponer el recurso de revocación, previsto en esta ley, o impugnar dichos actos o resoluciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el que se sujetará a lo dispuesto por los artículos 73 y 74 de esta ley.

De lo anterior, se aprecia que las reformas del 4 de diciembre de 1997 radicaron, por un lado, en sustituir en aquellos Artículos que aún contemplaban a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación por la de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, por el otro, eliminar del ámbito de las atribuciones de la Administración Pública Federal y de la SECODAM a los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, ya que actualmente la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos recae en la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal.

Por lo anterior, se concluye que las reformas que se mencionan en este apartado no repercuten en las que fueron objeto de análisis en la presente tesis, razón por la cual se justifica el hecho de sólo haberlas incluido en este corolario, a manera de resumen.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- Cárdenas Raúl F.
La Responsabilidad de los Servidores Públicos
Edit. Porrúa, México 1980.
- Fraga Gabino.
Derecho Administrativo
Edit. Porrúa, 34ª, Edición. México 1994.
- Floris Margadant Guillermo
Introducción a la Historia del Derecho Mexicano
Edit. Esfinge 10ª Edición, México 1993.
- Fernández Segado Francisco
El Sistema Constitucional Español
Edit. Dikinson, Madrid 1992.
- Herrera Pérez Agustín.
Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
Edit. Porrúa, México 1993.
- Lanz Cárdenas José Trinidad.
La Contraloría y el Control Interno en México, antecedentes históricos y legislativos
Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, México 1987.
- Lemus García Raúl
Derecho Romano (compendio)
5ª. Edic. Edit. LIMUSA, México 1979
- Porras Muñoz Guillermo
Iglesias y Estado en Nueva Vizcaya 1562-1821
29 Edic. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1980

- Porte Petit Eugenio
Derecho Romano
Edit. Porrúa, México 1990

- Quirarte Martín
Visión Panorámica de la Historia de México
Editorial del Valle de México. 13ª. Edición. México 1986

- Rodríguez Lobato Raúl
Derecho Fiscal
Edit. Harla. 2ª Edición. México 1986

- Serro Rojas Andrés
Derecho Administrativo
Edit. Porrúa. 15ª. Edición. México 1996.

- Soberanes Fernández José Luis.
El Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Nuevo Título IV de la Constitución en Reformas Legislativas 1982-1983
UNAM, México 1983.

- Sánchez Bella Ismael
El Juicio de Visitas en Indias, Memoria del Cuarto Congreso Internacional del Derecho Indiano
UNAM, México 1976

LEGISLACION

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
Edit. Porrúa, México, 1998
- **Constitución Española**
Edit. Biblioteca de Textos Legales Fecuos, 5ª. Edic., España 1991.
- **Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos Funcionarios de los Estados**
Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940
- **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**
Edit. Porrúa, México 1998.
- **Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero Federal**
Edit. Porrúa, México 1997.
- **Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal**
Edit. Porrúa, México 1997.
- **Ley Federal de Entidades de las Paraestatales**
Edit. Porrúa, México 1998.
- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**
Edit. Porrúa, México 1998.
- **Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado**
Edit. Ediciones Delma, 3ª. Edición, México 1998.

OTRAS OBRAS CONSULTADAS

- **Diccionario Jurídico Omeba**
Tomo VII, Edit. Bibliográfica Argentina, España 1985
- **Enciclopedia Universal Danae**
Tomos I, II, III, V., Edif. Ediciones Danae, Barcelona España 1981.
- **Exposición de Motivos de las reformas del título IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, Secretaría de Gobernación
- **Guillermo Cabanellas**
Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual
Tomos I, IV, VI y VII., Edit. Heliasta. 20ª Edición. Buenos Aires, Argentina 1981.
- **Nueva Enciclopedia Jurídica**
Tomo II., Edit. Francisco Seix, S.A., Barcelona 1983.
- **Ovalle Favela Jesús**
La Nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del D. F. y de los Altos Funcionarios de los Estados
Gaceta Informativa, Año 9, Vol. IX Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 1980.

ABREVIATURAS

DOF	Diario Oficial de la Federación.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LFRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
LFEP	Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
LFTSE	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
SECODAM	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.