

343



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

"LA INHABILITACION DE SERVIDORES PUBLICOS"

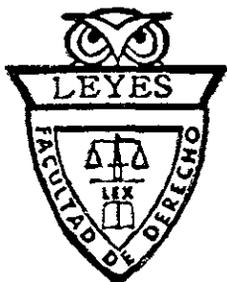
T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
OSCAR GERARDO GONZALEZ GARCIA

ASESOR: LIC. FRANCISCO JAVIER VENEGAS HUERTA

093383

CIUDAD UNIVERSITARIA.

2001.





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 12 de marzo del 2001

ING LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, OSCAR GERARDO GONZALEZ GARCIA con número de cuenta 9135246-0, ha elaborado la tesis "LA INHABILITACION DE SERVIDORES PUBLICOS", bajo la asesoría del Lic Francisco Javier Venegas Huerta la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho 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 NOGUÉRÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

FRANCISCO JAVIER VENEGAS HUERTA
ABOGADO

Calle Petén 639 Despacho 1,
Colonia Vértiz Narvarte, Benito Juárez, D.F. C P 03100
Email: venegas@podemet.com.mx

Telefonos: 56-01-27-84
56-01-27-97
Fax. 56-01-04-33

México, D.F. a 5 de marzo de 2001

SR. LIC. PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE DERECHO UNAM
PRESENTE

Muy distinguido Señor Director del Seminario de Derecho Administrativo
Maestro Pedro Noguerrón Consuegra

Con toda atención me permito informar a usted que el alumno **OSCAR GERARDO GONZALEZ GARCÍA**, con numero de cuenta 9135246-0, ha concluido bajo la dirección del suscrito su trabajo de tesis intitulado "**LA INHABILITACION DE SERVIDORES PÚBLICOS**", conforme al capitulado autorizado por ese Seminario a su digno cargo, motivo por el que me permito someter a su amable consideración dicho trabajo, para que en caso de merecer su aprobación, se prosiga con los trámites inherentes a su examen profesional.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE

LIC. FRANCISCO JAVIER VENEGAS HUERTA
Profesor de Derecho Administrativo definitivo por Oposición

*Recibido
6/3/2001
Pedro Noguerra*

Con profundo cariño y amor a mis padres Gerardo González Ricardez y Elisa Roselia García Villafañe por el amor, cariño y apoyo desinteresado que me han brindado toda mi vida y para la realización del presente trabajo.

Con gratitud a mis hermanos Israel y Rosa Esther por todo el apoyo brindado.

Con profundo amor a mi esposa Nashely Raquel Camacho Correa, por el apoyo brindado en nuestra vida y para la realización del presente trabajo.

Con amor y agradecimiento a mi tía Enriqueta por su apoyo y enseñanza de lucha por vivir.

Con agradecimiento y amor eterno a mis abuelos Esther Ricardez Reyes y José Eliseo García por el apoyo y amor brindado a mis padres y a mí, donde quiera que se encuentren.

Con un profundo agradecimiento e infinita gratitud a mi Alma Mater, la Universidad Nacional Autónoma de México, por recibirme en su seno y hacer de mi un profesionista.

Con amor y agradecimiento a mi Facultad de Derecho, quien me brindó la valiosa oportunidad y me abrió sus aulas para el estudio de la ciencia jurídica.

Con profundo agradecimiento al Licenciado Francisco Javier Venegas Huerta, por el tiempo y apoyo brindado para la realización de ésta investigación.

Con gratitud al Seminario de Derecho Administrativo y a su Titular Licenciado Pedro Noguérón Consuegra, por las facilidades brindadas para la realización de éste estudio.

Con profundo agradecimiento a todos los maestros de la Facultad de Derecho por las enseñanzas y su tiempo dedicado para la formación de nuevos profesionistas de la ciencia jurídica.

Con agradecimiento a mis tías Teresa y Margarita por el apoyo brindado a través de mi vida.

Con cariño a mis primos José Ignacio, Ismael, Andrés, Octavio, José Manuel, Carlos, Angel, Leisa, Miguel Angel, Gilberto, José de Jesús y Jesús por el cariño y apoyo que nos hemos brindado a través de nuestra vida.

Con gratitud y afecto al Licenciado José Rafael Moreno Saenz por la confianza, apoyo y conocimientos brindados para la iniciación en la hermosa rama del litigio.

Con gratitud a Don Juan González Balderas, Juanita, Lupita, Miguel Angel, Juan, Sergio y Mario González Armendáriz, por el apoyo y confianza brindada.

Con gratitud a mis amigos Mauricio Tinoco, Maricela Quiroz, Gabriela Rodríguez, Norma Alejandra Zendejas, Norma Ivette Rebollo y todos aquellos que me brindaron su amistad.

Con gratitud a Boris Israel Ramírez y Ana Luisa Mendoza quienes me brindaron su amistad y apoyo dentro del campo profesional.

Con gratitud y afecto al Señor Francisco Javier Camacho Miranda la Señora María de Lourdes Correa Rojo y las Señoritas Nohemy y Estibaly Camacho Correa.

LA INHABILITACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS

INDICE

Introducción	1
--------------------	---

CAPITULO PRIMERO.

MARCO HISTORICO Y JURÍDICO DE LA INHABILITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. Conquista y Virreynato	2
Primera Instancia	4
a) Fase Secreta	4
b) Fase Pública	6
Segunda Instancia	7
2. Constitución de Cádiz de 1812	9
3. Constitución de Apatzingan de 1814	10
4. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	11
5. Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836	13
6. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842.....	13
7. Constitución Federal de los Estado Unidos Mexicanos de 1857.....	14
8. Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos de 1917.....	17

CAPITULO SEGUNDO.

LA INHABILITACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. Concepto de Inhabilitación	26
1.1. Gramatical	26
1.2. Doctrinal	26
1.3. Jurídico.....	26
2. Servidores Públicos	27
2.1. Funcionarios	33
2.2. Empleados	35
3. La Responsabilidad	36
3.1. Concepto de Responsabilidad	36
3.2. Tipos de Responsabilidad	37
3.2.1. Responsabilidad Civil	39
3.2.2. Responsabilidad Política	45
3.2.3. Responsabilidad Administrativa	49
3.2.4. Responsabilidad Penal	57
3.2.5. Responsabilidad Laboral	71

4 Sanciones Administrativas	72
4.1. Concepto de Sanción	72
4.2. Tipos de Sanción	72
4.2.1. Apercibimiento	72
4.2.2. Amonestación	75
4.2.3. Suspensión	78
4.2.4. Destitución	79
4.2.5. Económica	81
4.2.6. Inhabilitación	82

CAPITULO TERCERO.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INHABILITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1. El Procedimiento Administrativo de Inhabilitación	85
1.1. Denuncia Pública	85
1.2. Auditoría, Visitas o Investigaciones	86
1.3. Instrucción	88
1.4. Resolución	93
1.5. Recursos	97
2. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	99
2.1. Naturaleza Jurídica	101
2.1.1. Antecedentes	101
2.2. Competencia	112
2.2.1. Órgano Investigador	112
2.2.2. Órgano Instructor	112
2.2.3. Órgano Sancionador	113
3. Estudio Analítico de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia de Inhabilitación	114

CAPITULO CUARTO.

REPERCUSIONES Y PROPUESTAS PARA ADECUAR EL MARCO JURÍDICO DE LA INHABILITACIÓN AL TENOR DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

1. Repercusiones de la inhabilitación dentro de la Administración Pública Federal	127
1.1. Derecho al Servicio Público	127
1.1.1. Artículo 5 Constitucional	128
1.1.2. Artículo 35 Constitucional	130
1.2. Garantía de Seguridad Jurídica	134
1.2.1. Artículo 14 Constitucional	134
1.2.1.1. Privación de Derechos	136
1.2.1.2. Tribunales Previamente Establecidos	137
1.2.2. Artículo 17 Constitucional	138

1.2.2.1. Derecho a la Impartición de Justicia	138
1.2.2.2. Tribunales Expositos	139
1.3. Artículo 113 Constitucional	140
1.4. Artículo 133 Constitucional	143
2. <i>Adecuación del Texto Legal en Materia de Responsabilidad de Servidores Públicos</i>	146
2.1. Competencia de Investigación y Denuncia de la Secretaría de Contraloría	147
2.2. Dotar de Plena Jurisdicción y Competencia a las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación	148
2.3. Adecuación del Marco jurídico de Responsabilidad de los Servidores Públicos	150
2.3.1. Ley Orgánica de la administración Pública Federal	150
2.3.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	150
2.3.3. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación	158
2.3.4. Ley Federal de Procedimiento Administrativo	160
CONCLUSIONES	162

BIBLIOGRAFÍA.

ABREVIATURAS.

LFRSP

Ley Federal de Responsabilidades de los
Servidores Públicos

Secretaría de Contraloría o
SECODAM

Secretaría de Contraloría y Desarrollo
Administrativo

INTRODUCCIÓN

A través de la presente investigación trataré de abarcar un tema por demás de actualidad y polémico, en razón de que las administraciones actuales y en general el Estado ha tratado de luchar contra el mal que la aqueja, la corrupción, se han implementado diversos mecanismos jurídicos para el combate a dicho mal, razón por la que se instituyó el procedimiento disciplinario para sancionar a los servidores públicos que incurran en las faltas previstas en la Ley, tomando como base la misma Constitución General de la República que nos rige.

Por tal razón, éste tema ha adquirido relevancia dentro de la vida política, social y principalmente jurídica de nuestro País. El problema de las responsabilidades en que puede incurrir un servidor público es complejo y por tanto solo me concretaré a dar una visión general de cada uno de los tipos de responsabilidad considerados a nivel constitucional y legal, así como los tipos de sanción a que se hacen merecedores dichos servidores cuando vulneran el texto legal para después aterrizar al tema central que nos ocupa, la inhabilitación de los servidores públicos.

La inhabilitación ha sido considerada por la mayoría de los administrativistas como una mera sanción de carácter administrativo, en la cual la misma autoridad administrativa (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), es la encargada de la investigación, procedimiento de la imposición de la sanción y la ejecución de la misma, situación muy cuestionable y que en ésta investigación se analizará, ya que para éste sustentante la misma conlleva a un tema de mayor relevancia, al tratarse de una posible violación a las garantías individuales, con la consecuente inconstitucionalidad de la Ley Federal

de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de la falta de una autoridad imparcial que lleve a cabo el procedimiento disciplinario donde se finque una responsabilidad objetiva de carácter administrativo y se imponga la inhabilitación sin transgredir derechos consagrados en nuestra Carta Magna.

Así mismo, esta problemática nos lleva al estudio de algunas de las garantías individuales otorgadas para toda persona que desempeñe algún empleo, cargo o comisión y al hacer dicho estudio lo enfocaremos exclusivamente para el problema de la inhabilitación de carácter meramente administrativo de los servidores públicos a nivel federal.

CAPITULO PRIMERO

MARCO HISTORICO Y JURÍDICO DE LA INHABILITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

CAPITULO PRIMERO.

La inhabilitación de los servidores públicos ha adquirido mayor relevancia en los últimos tiempos, pero en realidad resulta ser una figura antigua a través de nuestra historia, en la que algunos tratadistas han afirmado que este sistema de responsabilidad fue traído a nuestra Carta Magna, por otra cultura y otro derecho, aun cuando, no se consideraba como actualmente se hace. Esta figura surge con mayor auge en el impeachment inglés, el cual es definido como “una solemne acusación contra cualquier individuo hecha por la Cámara de los Comunes, ante la barra de la Cámara de los Lores.”¹

Este era el medio idóneo por el cual se podía juzgar a cualquier funcionario por instancia de cualquier otro, es decir, que cualquier persona que tuviera la calidad de funcionario público dentro del reino, podía ser juzgado mediante este tipo de juicio, marcando como única excepción el rey.

Este sistema fue implementado en el año de 1376, en donde el primer caso conocido fue instaurado en contra de Lord Lamitier, quien fungía como consejero privado del rey, y fue llevado a juicio por la acusación promovida por Richard Lyons cuyo oficio era el de comerciante; Lord Lamitier durante el procedimiento fue separado de su cargo y posteriormente consiguió que el rey lo absolviera, ya que por esos años la voluntad del rey prevalecía sobre cualquier determinación tomada en el reino. Este hecho obligó a la Cámara de los Comunes a proponer que en lo subsecuente toda persona que fuera sometida y encontrada culpable en el impeachment fuera privada de volver a desempeñar o realizar alguna actividad para el Estado, surgiendo así un incipiente procedimiento de inhabilitación.

Para algunos otros tratadistas, este sistema de responsabilidad se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al

¹ MORALES PAULIN, Carlos A. “Derecho Burocrático”, Editorial Porrúa, México 1995, p.351.

extender su vigencia en estas nuevas tierras descubiertas por los habitantes del viejo continente hace que termine arraigándose en nuestro país, en donde se aplica dicho juicio hasta la llegada de la independencia.²

Ahora bien, este procedimiento es introducido a raíz de la llegada de los españoles con la conquista sobre el pueblo indígena, se implementó un sistema de control sobre aquellos que dirigirían el destino de la Nación. A este sistema de responsabilidades se le dio el nombre de Residencia

1.- Conquista y Virreinato.

El procedimiento de Residencia fue aplicado a todas las autoridades, convirtiéndose así en un sistema de protección para el gobernado frente a las autoridades cuando estos últimos dejaban el cargo que les había sido conferido.

Las personas que podían ser sometidos a la residencia se dividieron en tres categorías; en la primera de ellas se encontraban: el virrey, presidente de audiencia, gobernadores, políticos, militares, gobernadores intendentes e intendentes corregidores; en la segunda categoría encontramos a los alcaldes ordinarios, regidores, escribanos, procuradores, alguaciles; y en la tercera categoría encontramos a los corregidores, alcaldes mayores, subdelegados de las intendencias o de los gobernadores y aquellos que no se encontraran en las categorías antes mencionadas.

Para aquellos funcionarios que ocuparan oficios de manera perpetua se dictó la Cédula Real de 21 de enero de 1524, en donde se ordenó que se tomara residencia cada cinco años a los gobernadores en sus respectivos distritos, así como los que estuvieran en su cargo más tiempo del ordinario

² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", Editorial Manuel Porrúa, México 1984, p.30.

(seis años) y que se sentenciara en la audiencia y con la misma se diera aviso al Consejo

En el año de 1786, la Real Audiencia de México escribió al rey solicitando que se liberara de la residencia a los ministros de la Audiencia, ya que al haber sido varias veces residenciados tenían un calificado honor, integridad y moderación, por lo que en el año de 1787 se dictó la Real Cédula en el que se releva a los ministros de las Indias para dar residencia, salvo en el caso en que la propia Corona o el Consejo lo dispusiera.

Por lo que respecta a los juzgadores de este tipo de juicios, la Cédula Real de 1565 dota de facultades al Consejo de Indias para designar a los jueces que se encargarían de llevar a cabo los juicios de residencia, en el cual debía hacerse acompañar de un escribano ante quien actuaría y salvo el caso en que no hubiera alguno debía suplirlo mediante testigos.

Ahora bien, en un principio el número de jueces nombrados para residenciar era uno, lo cual llevaba varias dificultades para el caso de que el juez no pudiera llegar al lugar del juicio o si el juez fallecía o se negara a aceptar la comisión que se le otorgara, por lo que se optó por el nombramiento de tres jueces que pudieran suplirse entre sí. Estos a su vez se podían hacer ayudar por distintas personas, así pues, los auxiliares del juez de residencia eran: los comisionados, mismos que ejercían sus funciones en el interior de las provincias, los interpretes de lenguas indígenas, el alguacil de la residencia, el revisor quien tenía que conocer los registros del escribano y un asesor letrado, es decir, la persona que estuviera debidamente instruida y con la capacidad de saber leer y escribir.

Este procedimiento incipiente del juicio de responsabilidad se llevaba en dos instancias.

PRIMERA INSTANCIA.

Esta instancia se dividía en dos fases.

- a) Fase Secreta.
- b) Fase Pública.

a) Fase Secreta

Primeramente al dar comienzo el juicio, el juez tenía que determinar a los funcionarios que estarían sujetos a la residencia.

En ésta primera fase del juicio el juez debía llevar la investigación sobre los actos que se le imputaban al residenciado, no siendo obligatorio que tuviera conocimiento del mismo el presunto responsable; posteriormente se recibían las denuncias de otras personas que se decían afectadas por los actos del servidor, en donde debía expresar los agravios de que se dolía dicho particular.

Para dar difusión que se entablaría un juicio de residencia se tenían que publicar edictos de ese juicio, aunado a eso había un vocero, el cual tenía que cumplir dos funciones; la primera dar a conocer a todos la celebración de un juicio de residencia; y la segunda función era la de anunciar a partir de que momento empezaría a correr los términos establecidos en la cédula expedida por la autoridad ordenando la residencia.

El juez que debía seguir la residencia podía hacerse ayudar por los comisionados para que hicieran llegar el edicto de las comunidades cercanas, quienes podían examinar a los testigos que se presentarían aún fuera del lugar en que se llevaba el juicio y remitirlo al lugar en el que se llevaba el juicio principal.

Durante ésta etapa del juicio el juez podía valerse de todos los medios de prueba que tuviera a su alcance para investigar los hechos que eran

puestos a su consideración, pudiendo solicitar informes a distintos órganos oficiales. Pero la prueba más socorrida fue la testimonial, en ella, antes de desahogarse, el juez tenía la obligación de cerciorarse que las personas ofrecidas como testigos no fueran enemigos del residenciado por lo que podía hacerseles tantas preguntas considerara necesarias para descubrir la razón de su testimonio.

El juez estaba obligado a no recibir el testimonio de los enemigos del residenciado, del procurador o abogado de las personas afectadas por el presunto responsable, los presos y condenados por el inculpado, así como del denunciante.

Además, debía formular el interrogatorio que habrían de desahogar los testigos presentados, dicho interrogatorio era elaborado de acuerdo a los libros clásicos de práctica forense de esa época o de los interrogatorios utilizados en otras residencias llevadas en esa misma jurisdicción, teniendo la facultad de añadir cualquier otra pregunta que permitiera demostrar la inocencia o culpabilidad del residenciado, pudiendo también hacer las preguntas que el mismo rey hubiera ordenado se efectuaran para el juicio.

Una vez que se hubiesen desahogado los testimonios en la fase secreta, el juez estaba en aptitud de realizar la lista de los cargos que se le imputarían al residenciado, dando así comienzo a la fase pública. Pero antes de dar comienzo a ésta fase, se tenía que solicitar a los presuntos responsables una lista de sus criados, así como de las personas mas allegadas o de los que hubiesen sido proveídos de algún favor por el residenciado.

Por otro lado, el término considerado prudente para llevar la residencia en su fase secreta era un máximo de treinta días, y por disposición

de la Real Cédula de 1582, ordenó que debía dictarse la sentencia dentro de los sesenta días siguientes a que se hubiere iniciado la residencia.

b) Fase Pública.

En este orden de ideas, una vez que iba dar inicio el juicio en su fase pública el residenciado no podía ausentarse del lugar en el que se iba a llevar a cabo la residencia, salvo que fuera autorizado, aunque podía hacerlo para evitar injurias graves de enemigos que pudieran considerarse peligrosos o por ser procesado por un juez que fuera ser parcial, esto lo podía hacer con la condición de que nombrará a algún apoderado o procurador, además de que posteriormente se presentare ante los superiores del juez que dio inicio al procedimiento. Si el residenciado abandonaba el lugar sin autorización alguna y sin que se dieran los presupuestos mencionados con anterioridad se le debía tener por confeso de todos los cargos que le fueren imputados y podía llegar a ser condenado.

Lo anterior no impedía que nuevas personas que conocieran que se llevaría a cabo la residencia, acudieran a la misma para levantar nuevos cargos en contra del residenciado, ya que no era necesario que para ser tomadas en cuenta dichas personas hubiesen iniciado el procedimiento, sino que podía ser cualquier persona que hubiere sufrido algún agravio provocado por el enjuiciado; el único requisito que debía cubrir este tipo de denunciante era el de otorgar una fianza para el efecto de llegar a cubrir los daños y perjuicios que pudieran llegar a ocasionar al residenciado si una vez concluido el juicio no se llegase a comprobar la culpabilidad del residenciado y las acusaciones fueran desestimadas, a este tipo de acusaciones se les daba el nombre de capítulos.

Desahogado el procedimiento se debía dictar sentencia, la cual al ser pronunciada y aún cuando el denunciante, el residenciado o el capitulante no la recurriera mediante el recurso respectivo, lo substanciado en el procedimiento

era llevado de oficio ante un tribunal superior, el cual iba a examinar todo lo actuado desde la etapa secreta

Dicho tribunal que conocería de esta segunda etapa era la Audiencia o el Consejo de Indias. A este respecto cabe señalar que realizada la conquista se estableció un régimen virreinal, el cual fue sufriendo modificaciones por los excesos de poder en que incurrieron los virreyes, por lo que la Corona Española decidió integrar estos dos órganos, que se encontraban facultados para supervisar las funciones de los servidores públicos de la época, así como para llevar a cabo estos procedimientos de residencia.

Ahora bien, si con anterioridad al juicio el residenciado hubiese sido sometido o investigado a otra residencia, tenía la garantía de que si no se le comprobaba nada en dicho juicio, no podía ser sometido a una nueva residencia por los mismos cargos por los que se había llevado la anterior.

SEGUNDA INSTANCIA

Esta instancia se daba a partir de las Ordenanzas de Audiencia de 1563, en donde se estableció que las apelaciones interpuestas contra las sentencias absolutorias o condenatorias de las demandas particulares pronunciadas por los jueces de residencia de gobernadores y corregidores, se ventilarán ante la Audiencia de Distrito, y lo que resultará de la investigación secreta se elevaría al Consejo de Indias.³

La Sala era la encargada de revisar la resolución y posteriormente tenía que tomar una determinación, la cual debía ser aprobada por mayoría de votos, siendo un mínimo de tres votos. Por otra parte, este procedimiento de residencia tuvo como ordenamiento legal la Recopilación de

³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos, Editorial UNAM, México 1994, p.28.

Leyes de Indias, la que en su libro 5, título 15 reguló las residencias y jueces, y en su ley primera ordenaba la residencia de los virreyes, marcando el límite de seis meses para la substanciación, tiempo considerado como prudente, en virtud de que se trataba del representante del rey en ese tiempo.

La tercera ley establecía la obligación de llevar a cabo dicho procedimiento antes de que el funcionario que se pretendía residenciar saliera de la localidad donde se llevaría a cabo el juicio. A su vez, la ley cuarta establecía la obligación de que los procedimientos de residencia contra los gobernadores, corregidores y otros altos funcionarios se llevaran a cabo ante la Audiencia de Distrito.

La quinta ley establecía que en los casos en que hubiere cargos sin un término definido, dicha investigación debía llevarse a cabo por lo menos cada cinco años.

La ley veintisiete y veintinueve regulaban el procedimiento y la duración del juicio de residencia, así como la aclaración de que en caso de que se presentaran nuevas denuncias contra el residenciado, el término del juicio podía ampliarse por un tanto igual al término inicial.

La ley treinta y dos imponía la obligación a los jueces de residencia para averiguar los buenos o malos procedimientos de los residenciados.

Por lo expuesto, podemos destacar que las características jurídicas de la residencia eran:

- “1.- El carácter universal o limitado de la responsabilidad;
- 2.- El carácter de publicidad, que obligaba a difundir el inicio del juicio a través del pregón, con el fin de que se presentaran todas aquellas acusaciones a que halla lugar;

- 3.- El carácter de generalidad, pues la residencia obligaba y eran sujetos todas las autoridades sin importar su jerarquía, forma de nombramiento, fuero;
- 4.- El carácter inquisitivo a pedimento de su parte, y;
- 5.- El carácter de restitución del o de los derechos violados".⁴

2.- Constitución de Cádiz de 1812.

Esta Constitución siguió manejando el sistema de responsabilidad que se estableció en la época posterior a la conquista

Una de las innovaciones prevista en ésta Constitución, es lo referente a la aplicación de medidas precautorias, las cuales consistían en:

- a) La suspensión automática del presunto responsable, esta era de manera provisional, mientras se ventilaba el procedimiento, si después era absuelto podía volver a ocupar su cargo.
- b) La declaración de sí hay lugar o no a la formación de causa de responsabilidad.
- c) La obligación de preferir a cualquier otro asunto, lo relativo a las infracciones.

Por otro lado, se prevén los efectos que podía tener la residencia la cual era de dos tipos:

"Anulatorios de los actos contrarios al orden constitucional, y efectos de responsabilidad propiamente tal, esta se desglosa a su vez en varias especies, se convierte en definitiva la suspensión provisional en el cargo. Además recaerá sobre el responsable la inhabilitación siempre absoluta, para el desempeño de cargos públicos."⁵

⁴ MORALES PAULIN Carlos. Op. Cit. P. 348.

⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Op. Cit. p.52, 53.

Algo que favoreció el derecho de los gobernados y funcionarios en ésta época es la creación del Supremo Tribunal, quien era el órgano facultado por ésta Constitución para conocer de este tipo de juicios. Así el Título V, Capítulo I, en el artículo 261 fracción II y VI a la letra nos decían:

“Artículo 261.- Toca a este Supremo Tribunal:

Segundo: Juzgar a los Secretarios de Estado y del Despacho, cuando las Cortes decretaren haber lugar a la formación de la causa. ...

Sexta: Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes”.⁶

En la Constitución de Cádiz de 1812, no se encontraba previsto el concepto de responsabilidad administrativa, por lo que las responsabilidades estribaban únicamente en causas civiles o criminales.

3.- Constitución de Apatzingan de 1814.

Hay que recordar que esta Constitución nunca entró en vigor, toda vez que este proyecto de Constitución fue realizado durante la guerra de Independencia y como consecuencia de la misma se trató de dar una norma jurídica fundamental, para el caso de que los españoles cedieran a las peticiones insurgentes y otorgaran la independencia de la Nueva España pero no fue posible la culminación de esta lucha sino hasta 1821, época en la que siguió vigente la Constitución de Cádiz. Pero no obstante sirvió como pauta para la promulgación de la primera Constitución del México independiente (1824).

Esta Constitución de 1814 siguió manejando el mismo sistema de responsabilidad que previo la Constitución de Cádiz, aunque con algunas innovaciones.

⁶ TENA RAMÍREZ Felipe. "Leyes Fundamentales de México", Vigésima Edición, Editorial Porrúa, México 1997, p. 90.

"Este juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con una inspiración y un procedimiento heredado de la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando oportunidad a que los gobernados presentaren sus quejas, a fin de evaluar su actuación".⁷

Como ha quedado precisado, la idea del General José María Morelos y Pavón era la de hacer de esta patria independiente y darle la "División de Poderes", la cual fue planteada por los filósofos franceses (Carlos de Secondad Barón de Montesquieu), el cual señalaba la existencia de tres órganos supremos en donde residiría la voluntad del pueblo mexicano, estableciendo así el Tribunal de Residencia.

Este Tribunal se componía de siete jueces, que el Supremo Congreso eligiera dentro de los individuos que para el efecto se nombraran. Dentro de los requisitos que debían cubrir las personas que quisieran ocupar estos cargos se encontraban el de ser ciudadano en ejercicio de sus derechos con una edad mínima de treinta años, gozar de buena reputación, tener acreditado un patriotismo con servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las funciones del empleo.

El cargo de estos jueces era por dos años sin derecho de reelección inmediata, sino debía esperar que pasaran dos años de su salida para poder ser nuevamente propuestos.

4.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Esta Constitución es de primordial importancia, toda vez que fue la primera que se promulgó en el México independiente, en donde acepta la idea

⁷ DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1998, p. 42.

de tener en este país una República como forma de gobierno y donde divide el Poder Republicano en tres órganos de gobierno.

Otorgando la competencia de conocer de la residencia de los integrantes del Congreso, los del Supremo Gobierno y los del Supremo Tribunal de Justicia, al Tribunal de Residencia, el cual por su tipo de constitución podemos hablar que se trataba de un tribunal especial, creado al amparo de la Constitución

Este procedimiento se llevaba a cabo de la siguiente manera:

Una vez reunido el Tribunal en un término no mayor de un mes, se recibían las acusaciones contra los funcionarios a residenciar, una vez concluido este término no se admitía alguna otra acusación; o bien, si no había acusación alguna se daría al funcionario por absuelto de todo cargo que se le pudiera imputar.

El juicio una vez iniciado tenía que concluirse en un término no mayor de tres meses, puesto que de lo contrario se tenía que declarar al residenciado por absuelto.

Las sentencias que se dictaban por el tribunal de residencia se tenían que remitir al Supremo Gobierno para que éste a su vez publicara y llevara a cabo la ejecución de la resolución, y el procedimiento original debería ser depositado para su resguardo ante el Congreso.

Los jueces de Residencia podían ser recusados durante el procedimiento, en los casos que la ley secundaria lo permitiera. Una vez concluido el procedimiento el Tribunal de Residencia se disolvía.

5.- Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.

A esta Constitución se le conoció mejor como las Siete Leyes.

Aunado a lo anterior, hay que recordar que durante el régimen en que se elaboró esta ley suprema era un gobierno conservador

En materia de responsabilidad la Quinta Ley manifestaba las facultades del poder judicial entre las cuales se encontraba el artículo 12 fracciones I, II, III, IV, VII y X, facultaba a dicho órgano a dirimir las controversias del orden civil y criminal, así como la responsabilidad que se genere de los principales servidores públicos de la época.

Por otro lado, el artículo 22 de esta Constitución señalaba que dentro de las atribuciones del Tribunal Superior del Departamento, es la de conocer de los casos criminales (comunes) civiles y los de responsabilidad en la que fueren demandados los jueces inferiores de su territorio quedando subsistentes los fueros militares y eclesiásticos

Dentro del artículo 36 de esa Constitución, se contempló a la prevaricación, por cohecho, soborno o batería, que producía acción popular contra los magistrados o jueces que los cometieron, a su vez en las causas criminales la falta de observación es motivo para la responsabilidad de los jueces que los cometieren.

6.- Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842.

Dicha Constitución en su artículo 74 establecía una inmunidad respecto de los miembros del Congreso por las acusaciones civiles y criminales durante el tiempo de su encargo y hasta dos meses después.

Así mismo, se estableció en su artículo 77 que: "cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de

declarar si ha ó no lugar á formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los Secretarios del Despacho, Ministros de la Suprema Corte de Justicia y marcial, Consejeros del Gobierno y de los Gobernadores de Departamento".⁸

Mientras que el artículo 78 de esa Carta Magna, estableció que ambas Cámaras reunidos formarán jurado, para determinar si hay lugar a la acusación contra el Presidente de la República, únicamente por los delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno.

Por otro lado el artículo 118 fracción I, estableció como atribución de la Suprema Corte de Justicia la de conocer en todas las instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos, a quienes el Congreso declaren la formación de las causas ya sea criminal o civil.

A su vez, la fracción VIII del numeral antes mencionado, establecía que conocerán de las causas de responsabilidad de los magistrados de los Tribunales Superiores de los Departamentos.

Ahora bien, el artículo 197 señaló que el cohecho y/o soborno produciría la acción popular contra cualquier servidor público que lo cometiere.

7.- La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Esta Constitución establece por primera vez un título especial referente a la responsabilidad de funcionarios públicos, estableciendo qué funcionarios estarían sujetos a dicho régimen, entre los que se encontraban los Diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho; los Gobernadores de los Estados y el

⁸ TENA RAMÍREZ Felipe. Op. Cit. p. 416, 417.

Presidente de la República, el cual solo podrá ser acusado de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común

El Congreso se erigirá en gran jurado si era procedente la acusación, cuando el procedimiento de responsabilidad era incoado en contra del funcionario público, éste debía ser separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Por otro lado, la Carta Magna dispuso en su artículo 105, que de los delitos oficiales conocerá el Congreso como órgano de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia, la cual una vez pronunciada la sentencia de responsabilidad por un delito oficial no procedía el indulto y la que solo podía ser exigible durante el periodo en el que el funcionario procesado ejerciera su encargo y hasta un año después. Por lo que respecta a la acción civil, todos los funcionarios podían ser sujetos a procedimientos de ésta naturaleza, ya que no existía fuero o inmunidad a favor de persona alguna.

Lo anterior obedecía a que en época el Senado había sido disuelto, motivo por el cual la Corte realizaba la función de órgano de sentencia.

En esta Constitución tampoco fue posible que el constituyente previera sobre el tipo de responsabilidades administrativas, aún cuando si contempló la inhabilitación, esto solo lo hizo desde el punto de vista penal, es decir, como sanción proveniente de la comisión de un delito, aunado a que solo contempló responsabilidades para los altos funcionarios de la Federación, así como también la de los gobernadores y altos funcionarios estatales.

Dicha Constitución reglamentó en su Título IV las responsabilidades de lo Funcionarios Públicos, señalando quienes podían ser sujetos a dicha responsabilidad en su "Artículo 103.- Los diputados al Congreso de la Unión,

toda inexistencia o inexactitud del desempeño de las actividades inherentes a su cargo

Así mismo, diferenció los procedimientos a seguir cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes puesto que en los primeros se debían llevar a cabo el procedimiento reglamentado por el artículo 105 de la Ley Suprema, y no fue sino hasta 1875, cuando se estableció que al volverse a constituir el Senado se le atribuyó la facultad para fungir como Jurado de Sentencia; mientras que en la Corte se debía incoar la causa penal.

Por lo que hace a la Ley Porfirio Díaz, ésta se promulgó el 6 de junio de 1886 y reguló la responsabilidad y el fuero constitucional del que gozaban los altos funcionarios, reconociendo la responsabilidad originada por delitos, faltas y omisiones oficiales en los mismos términos que la regulaba la Ley Juárez, determinó la declaración de procedencia, además de que reguló el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, donde el funcionario acusado podía pedir ante la Cámara de Diputados la Declaración de Inmunidad, la cual tenía por efecto suspender la tramitación de algún procedimiento entablado en su contra. Sin que ambas leyes de responsabilidades promulgadas al amparo de ésta Constitución de 1857, haya previsto la responsabilidad administrativa.

8.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

La Constitución en vigor, promulgada en la Ciudad de Querétaro en el año de 1917, estableció qué sujetos deberían estar sujetos a responsabilidad entre los que se encontraban los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho, el Procurador General de la República por delitos comunes que se cometan durante su encargo y por delito, faltas u omisiones en que incurran durante su encargo. Los Gobernadores de los

Estados solo podían ser acusados por violaciones de la Constitución y Leyes Federales. Por lo que hace al Presidente de la República solo procedía la acusación por traición a la patria y delitos graves del orden común

En caso de delitos comunes la Cámara de Diputados se erigirá como gran jurado declarando si ha lugar o no a proceder contra el inculpado, si era procedente debía ser separado de su encargo y sujeto a la acción de tribunales, salvo de que se tratara del Presidente de la República, puesto que solo había lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de delitos oficiales.

Además, advierte que no gozarán de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación por delitos, faltas u omisiones en que incurra en el desempeño de sus cargos. De los delitos oficiales conocerá el Senado como gran jurado de sentencia por acusación que haga la Cámara de Diputados, y dicha resolución será inatacable, se concede la acción popular para hacer la acusación, se prevé la creación de una ley de responsabilidad para todos los funcionarios y empleados de la federación, determinando como delito y faltas oficiales "todos los actos u omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos y faltas serán siempre juzgados por un jurado popular".¹⁰

También concedió acción al Presidente de la República para pedir la destitución de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Colegiados, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios y de los jueces del orden común del Distrito Federal, ante la Cámara de Diputados por mala conducta debiendo pasar para sentencia a la de Senadores.

¹⁰ TENA RAMÍREZ Felipe. Op. Cit. p. 866.

Esta Constitución contempla la improcedencia del indulto una vez dictada la sentencia de responsabilidad por delitos oficiales. Dicha responsabilidad sólo podía exigirse durante el período en que ejerza su encargo y hasta un año después. Así mismo no existía fuero para las acciones civiles que se demandaran a los funcionarios públicos.

Durante la vigencia de la Constitución han existido diversas leyes de responsabilidad, hasta llegar a la de 1982, expedida por el entonces Presidente Miguel de la Madrid, dentro de su programa de la Renovación Moral de la Sociedad.

A continuación analizaré las diferentes leyes de responsabilidades que han tenido vigencia con ésta Constitución.

La primera ley de responsabilidad que se crea al amparo de esta nueva Constitución, fue la Ley Lázaro Cárdenas, en términos del artículo 111 de la ley fundamental, ya que en su quinto párrafo señalaba que el Congreso de la Unión debía expedir a la brevedad posible, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales.

Dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, regulando la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, concediéndose la acción popular para denunciarlas, así como la necesidad de la declaración de procedencia tramitada ante la Cámara de Diputados, para el caso de que fueren procesados dichos funcionarios por la comisión de delitos comunes.

Esta ley consideró sujetos de dicha responsabilidad al Presidente de la República, los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado, Jefe del

Departamento Administrativo, Procurador General de la República, Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales.

Dicho listado solo contemplaba estos cargos, en virtud de que la misma Constitución se refería expresamente a los altos funcionarios de la Federación.

Aunado a lo anterior, describe los delitos oficiales, considerando como tales a los siguientes: Ataque a las instituciones democráticas, ataques a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, ataques a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales, y las infracciones graves a la Constitución y leyes federales; consideró faltas oficiales todas aquellas violaciones de poca importancia a la Constitución y las Leyes Federales; y como omisión en el desempeño de funciones oficiales a toda inexistencia o inexactitud del desempeño de las actividades inherentes a su cargo.

Esta ley consideró cinco procedimientos a entablar: dos de ellos eran aplicables a los altos funcionarios, y tres respecto de los demás funcionarios, de los cuales uno era para la comisión de delitos y faltas oficiales, en el cual se prevé el jurado popular, otro respecto de los funcionarios del Poder Judicial y el último respecto del enriquecimiento indebido de los funcionarios.

Otra ley emitida al amparo de la presente Constitución es la llamada Ley López Portillo, la cual fue promulgada el 4 de enero de 1980, que abrogó la Ley Lázaro Cárdenas, que define de forma clara los delitos oficiales como: "los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho".¹¹

¹¹ DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto. Op. Cit. p.52.

Esta ley consideró que redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho las siguientes conductas. ataque a las instituciones democráticas, ataques a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, ataques a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y sociales, las infracciones graves a la Constitución y leyes federales; y los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre y cuando no tengan el carácter delictivo conforme a la legislación penal.

Los procedimientos que estableció ésta ley para hacer valer la responsabilidad; los dividió en relación de los altos funcionarios: en el juicio político, y respecto de los demás funcionarios se estableció un procedimiento especial estructurado en dos fases la primera se llevaría ante un juez penal hasta la formulación de las conclusiones y la segunda sería de decisión, la cual se llevaría ante un jurado popular al que se le denominó Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Dicha ley define como faltas oficiales "aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno",¹² estableciendo como sanción la amonestación y suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año.

Ahora bien, la ley más reciente sobre responsabilidad de servidores públicos, es la que se promulgó el 31 de diciembre de 1982, cuando inició la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, siguiendo su política de la renovación moral de la sociedad mexicana

¹² Idem. P. 53.

Con esta iniciativa se propuso la reforma de diversos artículos 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 incurrir por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo

Aun cuando la Ley López Portillo previa el juicio político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales; el Ejecutivo Federal en su iniciativa afirmó la existencia de una laguna jurídica respecto a las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las responsabilidades por su incumplimiento, las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas.

Dicha iniciativa promovió reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas permitirá a esa Representación Nacional disponer de elementos más amplios, a considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone¹³.

Así, el sistema de responsabilidades se compone de cinco modalidades: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, además se prevé la política y administrativa, que se regularían por la iniciativa de la ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional; y por último la Laboral, regulada por la Ley Burocrática.

¹³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Compila IV, Agosto 1999.

La responsabilidad penal responde al principio general del derecho que reza Todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales. Por lo que, los servidores públicos que cometieran algún delito podrán ser encausado por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano sin más requisito, pero cuando se tratare de servidores públicos con fuero, habrá lugar primeramente a la declaración de procedencia que dicte la Cámara de Diputados.

Para la responsabilidad civil de los servidores públicos, se estará a lo que dispone la legislación común de la materia.

Respecto a la responsabilidad política, rompe el esquema definido entre "delitos y falta oficiales" y "delitos comunes", en virtud de que ésta fue uno de los factores que contribuyó a la inaplicación de las leyes expedidas en esta materia. En consecuencia, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina las conductas por las cuales se puede afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, para que se incurra en responsabilidad política y se impongan sanciones de esa naturaleza.

Señalando quienes quedarían sujetos de responsabilidad política, por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, siendo estos los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros, Magistrados y Jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal; los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados. Así como también los Directores Generales de los Organismos Descentralizados y

Empresas de Participación Estatal mayoritaria, como sujetos de responsabilidad política. Siendo los Órganos de Gobierno Estatales responsables únicamente por violaciones a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las responsabilidades políticas, se sancionan con destitución e inhabilitación, sujetándose a un procedimiento que se arregla a las garantías que consagra el artículo 16 Constitucional y que es denominado Juicio Político, por su naturaleza materialmente jurisdiccional. Asimismo se aseguran los principios procesales de expeditos, imparcialidad y audiencia.

También se establece el procedimiento para la Declaración de Procedencia, en la cual se establece el desarrollo de una investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por los servidores públicos, para los cuales la Constitución determina el requisito de desafuero para poder proceder penalmente en su contra con arreglo a la legislación penal. Siendo que en caso de que las autoridades comunes lo absuelvan podrá el servidor público con reasumir sus funciones.

Respecto de las responsabilidades administrativas, la iniciativa establece las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público. Siendo éste procedimiento administrativo autónomo del político, del penal y del civil. Estableciendo únicamente como sanciones las económicas, el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan, así como la inhabilitación del servidor público responsable.

Igualmente, se estableció la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias. Las sanciones pueden consistir en destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, sanción económica de tres veces el monto del beneficio económico obtenido o del daño causado por su comportamiento ilícito e inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años. Asimismo se establece que cada dependencia deberá establecer órganos específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones se deberían ceñir a los derechos que tienen consagrados todos los gobernados: imponiendo la obligación de que estos órganos actuarán con celeridad e imparcialidad para que los servidores públicos tuvieran oportunidad de ser debidamente escuchados. Además, se establecen los recursos administrativos que se pudieran agotar, que permitieran la impugnación de los actos sancionadores.

CAPITULO SEGUNDO

LA INHABILITACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS.

CAPITULO SEGUNDO.

1.- Concepto de Inhabilitación.

Para poder entrar al tema central del presente trabajo, debemos primero que nada saber qué es la inhabilitación, concepto éste que es multivoco, puesto que puede ser analizado desde tres puntos de vista.

1.1. Gramatical.

Gramaticalmente podemos definir a la inhabilitación como "incapacitar a uno para un empleo o cargo, o para gozar de un derecho. Imposibilitar para hacer algo".¹⁴ Así como, "Pena o castigo que priva de algunos derechos, o incapacitación para ejercer diversos empleos; Declarar a uno inhábil o incapaz de obtener o ejercer cargos públicos, o ejercitar derechos civiles o políticos"¹⁵

1.2. Doctrinal.

Algunos autores la han definido como una sanción consistente en "la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno".¹⁶

1.3. Jurídico.

Jurídicamente podemos definir a la inhabilitación, como la sanción de tipo penal, administrativo o político, por la cual se declara inhábil para seguir ejerciendo un cargo, empleo o comisión dentro de la administración a un

¹⁴ FUNDACIÓN CULTURAL TELEVISIA. "Diccionario Anaya de la Lengua", Segunda Edición, Ediciones General Anaya, México 1981, p 389

¹⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. "Diccionario de la Lengua Española", Vigésima Primera Edición, Madrid 1992.

¹⁶ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos", Editorial Porrúa, México 1999, p. 157

servidor público que por su conducta causare un perjuicio a los gobernados o a la misma administración.

2.- Servidores Públicos.

Para definir el concepto de servidor público, debemos entender primeramente que es la función pública, puesto que ambos conceptos van íntimamente relacionados dentro del derecho administrativo, para lo cual algunos tratadistas lo han definido como “la actividad dirigida a la realización de alguno de los servicios correspondientes al Estado, municipio o, en general, a cualquier organismo público”.¹⁷

Así mismo, algunos autores señalan que “es aquella actividad desempeñada por organismos, dependencias, poderes, autoridades del Estado, agentes y auxiliares del poder públicos en el ejercicio de las atribuciones legales que tienen encomendadas un pueblo determinado, llámese nación o Estado soberano. En un sentido estricto, la función pública es la situación jurídica a que están sujetos los servidores públicos con relación a las tareas propias del Estado”.¹⁸

Por otro lado, los legisladores que participaron en la reforma Constitucional de 1982, en la iniciativa del entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, quien dentro de su plataforma política propuso la Renovación Moral de la Sociedad, consideraron que la función pública es una actividad de interés general que tiende a la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo que el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público representa, en nuestro estado de derecho, una

¹⁷ DE PINA Rafael. “Diccionario de Derecho”, Décima Edición, Editorial Porrúa, México 1981, p. 276.

¹⁸ SÁNCHEZ GOMEZ Narciso. “Primer Curso de Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México 1998, p. 373

de las más elevadas responsabilidades sociales, que debe ser conducida a través, de normas jurídicas que propicien su ejercicio eficiente y honesto.

Para que el Estado pueda realizar éstas funciones debe delegar a algunas personas facultades que según su jerarquía deban tener para poder así velar el leal desempeño y debida prestación del servicio público, las cuales son:

a). Poder de Decisión: Este poder es definido como "la facultad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública. Decidir, es ejecutar un acto volitivo, para resolver en sentido positivo, o negativo, o de abstención"¹⁹

De la anterior apreciación del maestro Acosta, podemos afirmar que el Estado faculta a ciertos servidores públicos, para que dentro de sus funciones orienten la política y actividades que deberá de llevar a cabo la administración.

b). Poder de Nombramiento: Es "la facultad que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramientos la designación de los titulares de los órganos que les están subordinados... sin embargo, no ésta atribuida a todas las autoridades que forman grados en la jerarquía administrativa".²⁰

Al respecto podemos señalar que todos los servidores públicos deben de contar con un nombramiento, el cual justifica la relación jurídica existente entre el Estado y su persona, pero como lo afirma el maestro Gabino

¹⁹ ACOSTA ROMERO Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", (Primer Curso), Décimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1997, p. 282.

²⁰ FRAGA Gabino. "Derecho Administrativo", Trigésima Séptima Edición, Editorial Porrúa, México 1998, p. 167.

Fraga, no todos los servidores públicos están conferidos de la facultad de otorgar nombramientos a cualquier persona.

c). Poder de Mando: "Es la facultad de ordenar a los subordinados la realización de actos jurídicos o materiales; puede revestir cualquier aspecto verbal o escrito, a través de memoranda, oficios, circulares, acuerdos, telegramas, fax. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior".²¹

Cabe señalar que los servidores públicos a quien se les denominó en alguna época funcionarios, son los que se encuentran investidos de éste poder, puesto que para poder realizar las funciones inherentes a su cargo muchas veces se encontraban adscritos a su área un número determinado de empleados, sobre los cuales tiene la facultad de dirección.

d). Poder de Vigilancia: "Consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, vigilar material, o jurídicamente, a los subalternos; cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores, surge una serie de responsabilidades civiles, penales y administrativas".²²

Este poder es la supervisión que realiza el superior jerárquico a sus subalternos para verificar que se encuentran laborando con forme a las reglas y normatividad de la institución.

e). Poder de Revisión: Consiste "en la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores; se puede ejercitar a través de actos materiales, o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que pueden llagar a la revocación, modificación, o confirmación de esos actos.

²¹ ACOSTA ROMERO Miguel. Op. Cit. P.286.

²² Idem. P. 288.

En el poder de revisión se actúa de oficio, es parte de la competencia de la autoridad superior, es un derecho y una obligación, el revisar los actos del subordinado”²³

Este poder que le es conferido a los funcionarios dentro de cada dependencia deben desempeñarla de oficio, puesto que al ser su responsabilidad el buen desempeño del área de trabajo, así como el buen manejo de los recursos, el funcionario esta en aptitud de modificar, revocar o confirmar cualquier decisión tomada por su subordinado en el desempeño de sus labores, obteniendo así la responsabilidad en caso de que dañare a un tercero.

f). Poder Disciplinario: “Es una consecuencia de los poderes de revisión y vigilancia, y esta representado por las sanciones de orden administrativo que se les impone a los servidores públicos, las que por su orden pueden ser: amonestación, apercibimiento, multa, la suspensión del empleo cargo o comisión, la destitución y la inhabilitación de funciones públicas, las infracciones graves de dichas personas pueden dar lugar a fincar responsabilidades de carácter penal, civil o patrimonial y políticas, los tres primeros supuestos pueden ser calificadas por los tribunales judiciales y administrativos y el último por el Congreso de la Unión”.²⁴

Esta facultad que la administración otorga a los funcionarios por su jerarquía institucional, para sancionar a un subordinado por haber cometido alguna infracción a las normas de orden público, por haber causado daños a terceros, o haber menoscabado el patrimonio de la institución, es un caso sui generis, puesto que el mismo debe de estar sometido a algunas limitaciones, ya que de no ser así daría lugar al abuso de esta facultad, quebrantando así

²³ Ibidem. P. 287, 288.

²⁴ SÁNCHEZ GOMEZ Narciso. Op. Cit. p.149.

los derechos mismos de los empleados y funcionarios públicos subordinados al superior que sanciona

g). Poder para resolver conflictos de competencia: "Este poder se ejercita para solucionar las controversias, y dudas que pueden surgir entre las autoridades el sector centralizado Federal, como consecuencia del ejercicio de sus funciones o por los problemas que se le presentan"²⁵

Como su nombre lo indica, es aquella facultad de la que se encuentran dotados algunos funcionarios para en caso de existir algún conflicto de competencia poder resolverlo.

Ahora bien, para que el Estado pueda realizar las funciones propias a su naturaleza, que es la de satisfacer las necesidades de la población, necesita de las personas físicas que realicen el trabajo físico o intelectual para cubrir dicho objetivo, a dichas personas se le da el nombre de servidores públicos.

Estas relaciones que guarda el servidor público y el Estado ha sido punto de controversia entre los tratadistas, por lo que han surgido diversas teorías sobre esta situación, encontrándonos así:

- a) La tesis unilateral, la cual sostiene que el Estado es quien impone su voluntad y presupone el sometimiento del servidor a la voluntad del Estado.
- b) La tesis contractual, la que sostiene que esta relación es el acuerdo de voluntades entre el servidor público y el Estado.
- c) Las tesis del acto condición, la cual responde a la voluntad de las partes y los efectos jurídicos que genera, es decir, se condiciona a las condiciones legales existentes que regula la relación jurídica establecida.
- d) La teoría del estatuto legal, la cual sostiene que el vínculo que une al servidor público y al Estado nace de los ordenamientos jurídicos existentes.

²⁵ Idem. P. 149.

De las anteriores tesis, podemos afirmar que no hay una tesis que por sí misma pudiera considerarse válida para explicar esta relación, ya que para poder hacer un mejor análisis de dichas teorías deben estudiarse en su conjunto, esto es así, puesto que si bien es cierto que el Estado impone su voluntad sobre la del servicio público, no menos cierto es, que el servidor público como persona física está en la facultad de aceptar o no el empleo, cargo o comisión, habiendo entonces un acuerdo de voluntades sujeto a las normas dictadas por el mismo Estado.

Para nuestro Máximo Tribunal en la interpretación que hace de la ley ha definido lo siguiente:

“Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividad del Gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, *el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción del Estado lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación a la función pública.*”

(Informe del Presidente de la Corte, 1959, Primera Sala, página 36).

Ahora bien, podemos decir que los trabajadores al servicio del Estado (funcionarios y empleados) de acuerdo con el texto constitucional después de la reforma de 1982 en donde se decidió cambiar la denominación de estas personas por la de servidores públicos y la cual podemos definir como toda persona que desempeñe un puesto, cargo o comisión para el Estado, siempre y cuando este último actúe con su potestad jerárquica, además de todas aquellas personas que manejen recursos financieros públicos.

Al respecto, diversos tratadistas como el Doctor Mario de la Cueva han definido que “los trabajadores públicos son únicamente los que desempeñan las funciones propias del Estado, aquellas que no pueden ser cumplidas sino

por la organización nacional, son los trabajadores al través de los cuales se realizan funciones de los órganos titulares del poder público”²⁶

A su vez, el maestro José Dávalos Morales ha definido a los trabajadores al servicio del Estado como “las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente [o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales]”²⁷. De lo anterior podemos decir que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos señala que el trabajador al servicio del Estado es toda persona que preste un servicio físico o intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

De los anteriores comentarios podemos decir que el punto de vista que tuvieron estos destacados juristas es dentro del ámbito laboral, es decir, viendo la relación de trabajo que guarda el servidor público como trabajador y el Estado como patrón y no así desde el punto de vista administrativo.

Ahora bien, para poder hacer un mejor análisis de los servidores públicos la doctrina los ha dividido en:

2.1. Funcionarios:

Entendiendo por este a “las personas físicas, cuyo cargo y competencia están comprendidos en la ley o en el reglamento de la

²⁶ DE LA CUEVA Mario. “El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo”, (tomo I), Décimo Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1998, p. 199

²⁷ DÁVALOS MORALES José. “Derecho del Trabajo I”, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1992.

dependencia u órgano, lo cual le otorga un carácter de representación y cumplimiento de la voluntad estatal".²⁸

Por lo que podemos decir, que el funcionario público es la persona física que desempeña una función del Estado teniendo dentro de sí el poder de decisión, corrección, mando y obediencia para los empleados dentro del aparato burocrático, mismos que con antelación fueron explicados.

Así mismo, el maestro Serra Rojas a dicho que el "funcionario público se caracteriza

Por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos, por no recibir en algunas legislaciones una retribución, y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura.

El concepto de funcionario alude:

- 1.- Una designación legal;
- 2.- Un carácter de permanencia;
- 3.- El ejercicio de la función pública que le da poderes propios;
- 4.- Su carácter representativo".²⁹

Por otro lado, para algunos otros autores el término funcionario público tiene dos efectos uno interno, entendiendo este como la responsabilidad originaria que puede ser delegada a un empleado sin que esto implique la renuncia del servidor público; y el efecto externo, implica la función de representación del órgano o entidad estatal. Sirve de apoyo a lo expuesto el siguiente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

FUNCIONARIO PUBLICO. Por funcionario público debe entenderse toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una función pública, y como para esto es

²⁸ MORALES PAULIN Carlos. Op. Cit. p. 83.

²⁹ SERRA ROJAS Andrés. "Derecho Administrativo", (tomo I), Décima Quinta, Edición, Editorial Porrúa, México 1992, p. 359.

indispensable poner en acción medidas coercitivas, o lo que es lo mismo, ejercer autoridad, para considerar que alguien tiene el carácter de funcionario público, debe tenerse en cuenta si puede o no disponer de la fuerza pública, es decir, si puede ejercer autoridad

TOMO XIX, Pág. 1038 - Vizcarra Sánchez José y coag - 7 de diciembre de 1926 - Ocho votos.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Quinta Época. Tomo XIX. Tesis. Página. 1038. Tesis Aislada

2.2. Empleados:

Para definir al empleado público el maestro Gabino Fraga nos señala que "supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública".³⁰

El anterior concepto, a mi particular punto de vista es confuso ya que debemos señalar que la persona que funge como empleado no tiene las facultades de representación de los órganos de gobierno, es decir, es la persona que presta un servicio subordinado para el Estado, el cual se hará representar por sus funcionarios para el debido ejercicio de la función pública, por lo cual, podemos afirmar que tanto en el funcionario como el empleado implica una vinculación interna con el mismo Estado.

Por su parte, el maestro Serra Rojas considera que: "el empleado público se caracteriza por no tener atribución especial designada en la ley y sólo colabora en la realización de la función por estas circunstancias:

- a). Por su incorporación voluntaria a la organización pública.
- b). Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública, por no tener carácter representativo. Por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera".³¹

³⁰ FRAGA Gabino. Op. cit. p.130

³¹ SERRA ROJAS Andrés. Op. Cit. p. 361.

Por otra parte el maestro Morales Paulín señala que el término de servidor público tiene una sustantividad externa, es decir, la de servir al gobernado, identificando así tanto al funcionario como al empleado para el efecto de las responsabilidades en que pudieran incurrir.

3. La Responsabilidad.

3.1.- Concepto de Responsabilidad.

Para hablar de la responsabilidad, debemos tener en consideración que la persona que desempeñe la función pública ajuste sus actos a la jerarquía normativa, es decir, debe velar por el cumplimiento exacto de la norma fundamental, de las leyes, reglamentos, decretos, circulares y memorandum, así como de forma respetuosa a la dignidad de los gobernados, de ahí que antes de asumir el cargo deben protestar su eficaz cumplimiento conforme al artículo 128 de la Constitución Federal . Por ello es de capital importancia que cuando un servidor público deliberadamente viola la norma jurídica y los derechos humanos, la persona afectada debe ser plenamente resarcida de los daños y perjuicios sufridos y el infractor sancionado.

Esto hace necesario señalar que en el sentido administrativo, hay que indicar primeramente el concepto de responsabilidad, el cual algunos tratadistas han definido como "el compromiso u obligación de acatar deberes que impone el cargo, como significa también en otro respecto estar a las consecuencias del incumplimiento de la conducta debida legítimamente esperada del servidor público, por el grupo social, por la Nación, como colectividad jurídica organizada y que redunda en un daño o perjuicio causado a otro".³²

Lo anterior es así, puesto que la responsabilidad de los servidores públicos debe traducirse, en la práctica como el manejo escrupuloso de los

³² MORALES PAULIN Carlos A. Op. Cit. p. 339.

recursos federales y en el cumplimiento eficaz de las funciones que tienen encomendadas, lo que hace conveniente contar con un marco normativo acorde con las necesidades sociales que regule en forma adecuada estas responsabilidades. Por lo que el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual ha tratado de establecer un moderno y estructurado sistema disciplinario, el que ha sido un paso trascendental en el propósito gubernamental de combatir la corrupción en la gestión pública.

Otros tratadistas señalan que "la responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que a infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta o ha causado una pérdida o un daño".³³

Por su parte, en el Congreso Constituyente de 1917, el diputado Heriberto Jara decía que la responsabilidad de los funcionarios es la garantía del cumplimiento de su deber, y por tal motivo, todo sistema legislativo que vea la manera de exigir la responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos por las faltas cometidas en el cumplimiento de sus encargos es de capital importancia en el sistema constitucional.

Con los comentarios anteriormente expuestos, podemos concluir que la responsabilidad es el acto jurídico que conlleva el quebrantamiento de una obligación instituida para el servidor público y por la cual debe asumir las consecuencias de hecho y de derecho que devengan como consecuencia de sus actos.

3.2. Tipos de Responsabilidad.

Al hablar de los distintos tipos de responsabilidad que permite nuestro sistema jurídico, debemos remontarnos en la referencia histórica

³³ SERRA ROJAS Andrés. Op. Cit. p. 441.

expuesta en el capítulo primero del presente estudio, donde pudimos percatarnos que la responsabilidad de tipo política y administrativa no habían sido consideradas, ni por nuestro Máximo Tribunal, sino que fue contemplado hasta las últimas décadas, puesto que únicamente se tomaba en cuenta la responsabilidad penal o civil proveniente de los actos que realizara el servidor público.

Ahora bien, para el mejor análisis de éste tema la responsabilidad en que incurre el servidor público ha sido clasificada en cinco grupos de acuerdo con sus efectos y consecuencias de derecho, las cuales son:

- a) Civil.
- b) Política.
- c) Administrativa.
- d) Penal.
- e) Laboral.

Nuestro Máximo Tribunal ha sostenido al respecto que el servidor público puede incurrir en los cuatro tipos de responsabilidad

SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL). El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.).

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO

Revisión fiscal 31/99 -Contraloría Interna en la Secretaría de Energía.-1o de junio de 1999 -Unanimidad de votos -Ponente: José R. Medrano González -Secretario: José Manuel de la Fuente Pérez

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Época: Novena Época Tomo X, Agosto de 1999 Tesis IV lo.A.T.16 A Página: 799 Tesis Aislada

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- *La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública*, y D) - La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, *el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.*

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo III, Abril de 1996. Tesis: P. LX/96 Página. 128. Tesis Aislada.

3.2.1. Responsabilidad Civil.

Este tipo de responsabilidad encuentra su fundamento en la Carta Magna; al respecto, el Doctor Ignacio Galindo Garfias nos dice que "la responsabilidad civil de los servidores públicos consiste en la obligación a su

cargo de reparar el daño pecuniario que causen en el ejercicio de sus funciones cuando no proceden con el cuidado, honestidad y eficiencia con la diligencia, debidos”.³⁴

Algunos otros tratadistas como el maestro Sánchez Medal nos dice que este tipo de responsabilidad encuentra los siguientes elementos:

“1.- El servidor público era el responsable directo de los daños que cause a terceros;

2.- La obligación del servidor público de resarcir el daño de acuerdo con el artículo 1915 del Código Civil, se cubre a elección del ofendido “en el restablecimiento de la situación anterior cuando ello sea posible o en el pago de daños y perjuicios”.

3.- Para que proceda la acción es necesario que el daño producido por el servidor público:

a). Se haya cometido en el ejercicio de sus funciones encomendadas, y

b). Se haya cometido a través de un obrar ilícito o en contra de las buenas costumbres (artículo 1910);

4.- El Estado es subsidiariamente responsable en el resarcimiento de los daños causados por el servidor público siempre y cuando “no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes”.³⁵

Así puede afirmarse que la responsabilidad civil tiene origen cuando el servidor público en uso de sus funciones ocasione un daño o un perjuicio a los gobernados, estando por lo tanto obligado a restituir los daños que causare.

En este sentido el Código Civil Federal adopta el sistema de la Responsabilidad Objetiva del Estado, tratando por este medio de que el servidor público sea el directamente responsable de sus actos cuando se trate de conductas culposas, por lo que previene en su artículo 1927, lo siguiente:

³⁴ REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA. Número 4, Volumen III, Octubre-Diciembre de 1985, PGR, p. 50.

³⁵ MORALES PAULIN Carlos A. Op. Cit. p. 487.

*"El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos"*³⁶.

De lo anterior se desprenden las siguientes características:

- 1.- La responsabilidad del Estado será solidaria siempre y cuando se lleven a cabo actos dolosos por parte de un servidor público y cause un daño o un perjuicio a terceros.
- 2.- Será subsidiaria en caso de culpa y solo responderá el Estado en caso de que el peculio del servidor público responsable no alcance para cubrir los daños que ocasione.
- 3.- Que el servidor deberá estar en ejercicio de sus funciones cuando cause el daño o perjuicio.

Por otro lado, también podemos hacer mención que el artículo 1928 del mismo Código Civil que señala; *El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.*

De tal forma que cuando el Estado tenga la obligación de reparar el daño o perjuicio que el servidor público cause a terceros con motivo del ejercicio de su función de manera solidaria, tratándose de conductas dolosas o subsidiaria cuando la conducta fuere culposa, esto no impide que el Estado pueda llegar a reclamar en acto posterior al servidor público responsable las

³⁶ CODIGO CIVIL FEDERAL.

cantidades que con motivo de dicha reparación llegara a realizar a los perjudicados.

Ahora bien, debemos de precisar que el daño que puede llegar a causarse puede ser material o moral, por lo que tenemos que diferenciar a uno del otro. Al respecto, podemos definir al daño material como el menoscabo patrimonial o personal que puede sufrir la persona física o moral que resiente la conducta del servidor público.

Por lo que hace al daño moral podemos atender al concepto que hace el artículo 1916 del Código Civil, entendiéndolo a éste como: *la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Aunado a lo anterior se podrá presumir que existe un daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.*

Así mismo, existe la obligación por parte de quien produzca por medio de un hecho u omisión ilícitos un daño moral para repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código. La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida. El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Ahora bien, cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez podrá ordenar, a petición de la parte agraviada y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes, produciéndose así la restitución del daño que se causó.

De lo anterior se desprende que aún cuando el daño puede ser de uno u otro tipo o ambos, la acción de responsabilidad debe presentarse cuando aquella persona que resienta el daño se encuentre en aptitud legítima para realizar tal reclamación, puesto que de lo contrario estaría en imposibilidad de efectuarla.

Ahora bien, son sujetos de este tipo de responsabilidad aquellos servidores públicos, que manejen recursos financieros federales o estatales, y dicha responsabilidad podrá ser ejercitada por el Estado cuando éste sufra un menoscabo.

En el caso mencionado, el Estado fijará el daño causado en su contra como un crédito de carácter fiscal, con fundamento en el artículo 4 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que podrá hacer efectivo dicho crédito mediante el procedimiento coactivo de ejecución, una vez que haya sido levantado el pliego de responsabilidades.

Dicho pliego lo podemos definir como un acto administrativo mediante el cual se impone una sanción de tipo económico al servidor público infractor a favor del erario federal; la Secretaría de Contraloría calificará dicho documento y fijará las responsabilidades civiles, posteriormente lo remitirá a la Tesorería para su cobro.

El servidor público deberá responder por su conducta sobre los daños que causaren a los gobernados, y éste pueda ser resarcido económicamente

Hay que hacer notar que la obligación de cubrir los daños al Estado es preferente a cualquier otra, con excepción de la de alimentos y las que se pudieran generar como consecuencia de una relación laboral, y cuando se trate de personas físicas o morales podrán cubrirse de manera solidaria o subsidiaria por el Estado el cual debe cubrirlo cuando el peculio del servidor público responsable no alcanzare, en virtud de lo cual al elaborarse el presupuesto deben considerarse dentro de las erogaciones de pago por responsabilidad patrimonial.

Por otro lado, debemos señalar que para poder hacer valer este tipo de responsabilidad, el ofendido o quien resienta el daño, aparentemente cuenta con dos tipos de procedimientos; el civil que se hará valer ante los juzgados civiles, mediante la demanda respectiva donde se solicite la reparación del daño, ya sea material o moral.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 77 prevé que podrán acudir a las dependencias, entidades o la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que directamente conozca de la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y por ende se proceda ordenar su pago, sin que sea necesario acudir ante la autoridad judicial, debiendo hacer mención que dicho procedimiento es absolutamente administrativo, teniendo la ventaja de que en dicho procedimiento no se requiere que los actos cometidos por los servidores públicos hayan sido de manera dolosa sino únicamente que se cause un perjuicio.

Este último presupuesto tiene por objeto que se ponga a disposición de la víctima un medio legal alternativo de defensa que le pueda facilitar la vía para hacer efectiva la reparación de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos, sin que ello sea un impedimento para que pudiera ejercitar la vía civil o penal.

De lo anterior podemos deducir que las autoridades competentes para conocer de este tipo de responsabilidad son:

- a) En la vía judicial, los jueces de lo civil o penal, siempre y cuando se instruya un procedimiento de esta naturaleza en la cuantificación del daño
- b) En la vía administrativa, ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

3.2.2. Responsabilidad Política.

Para algunos tratadistas la responsabilidad política puede ser definida como “aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos y recursos federales”.³⁷

Otros tratadistas, señalan que la responsabilidad política se puede estudiar desde dos puntos de vista por los efectos que producen, los cuales son: “de jure la responsabilidad política constituye para un sistema constitucional un medio de autotutela o control que busca garantizar el orden legal, retirando de su función a los elevados servidores públicos que se han desviado de su encomienda institucional; y de facto la responsabilidad política representa el mayor de los oprobios a que pueda estar sujeto un servidor

³⁷ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Op. Cit. p.78

público de elevada jerarquía, en un castigo que lo exhibe y que hace fenecer su carrera política, es en síntesis para el político una muerte en vida”.³⁸

El anterior punto de vista, a nuestra particular opinión, resulta ser acertado cuando hablamos de los efectos de derecho, puesto que este tipo de procedimiento le da al gobernado un medio de denuncia y control para evitar los abusos o excesos de poder que pudiera adquirir un servidor público de alta jerarquía administrativa durante su encargo, por otro lado en cuanto a los hechos, resultan ser bastantes subjetivos, es decir dependerá la jerarquía del servidor público así como la gravedad de sus actos y por la cual se le pretende fincar la responsabilidad.

Ahora bien, para el maestro Serra Rojas la responsabilidad política “se origina cuando los servidores del Estado, principalmente los altos funcionarios, discrepan de los órganos legislativos llamados a señalar la política general del Estado.”³⁹ De la anterior apreciación podemos expresar que el razonamiento del maestro Serra, es incompleto, ya que la misma ley nos señala que se incurrirá en responsabilidad política cuando se den los supuestos que señalan los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para poder llevar a cabo este tipo de responsabilidad a los funcionarios que señala el artículo 108 de nuestra Constitución, se debe sujetar al procedimiento que la misma Carta Magna y la Ley en materia de responsabilidad, señala al que se le denomina Juicio Político y la Declaración de Procedencia.

El maestro Antonio Riva Palacios, expresa que el juicio político es “el proceso que encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un

³⁸ MORALES PAULIN, Carlos A. Op. Cit. p.472.

³⁹ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p.454.

servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo”.⁴⁰

Este procedimiento es llevado ante el Congreso de la Unión, y la propia Constitución Federal le concede facultades estrictamente jurisdiccionales a éste órgano. Dicho procedimiento se llevará a cabo por denuncia de cualquier ciudadano, en la que deberá de aportar las pruebas en las que apoye su dicho.

Conocerá en primer término la Cámara de Diputados, donde se llevara todo el procedimiento, es decir, se sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia quienes formaran la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos, dicho órgano estudiara la denuncia hecha.

Esta Comisión una vez que estime procedente la denuncia la turnara a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados para que sea ella la que lleve el procedimiento. Iniciado el procedimiento se debe hacer saber al servidor público señalado como presunto responsable la existencia de la acusación para que así este en la aptitud de comparecer al procedimiento y aportar las pruebas que considere pertinentes, una vez que es oído el servidor público responsable en esta Cámara se dictará si ha lugar o no a dictar la acusación en contra del servidor público. Acto posterior, pasará el expediente a la Cámara de Senadores para que sean estos quienes se erijan en Gran Jurado y dicten la resolución

⁴⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos", Editorial UNAM, México 1994, p.66.

Dicho procedimiento se encuentra regulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 110 y 111 y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus numerales 10 a 24.

Por lo que hace a la llamada Declaración de Procedencia, éste es un procedimiento que se instaura en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal, por lo que dicho procedimiento sirve para posibilitar la procedencia de la acción penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra.

Por lo que hace al procedimiento el mismo se encuentra regulado por los artículos 25 a 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Del cual se deriva que a diferencia del juicio político, aquí el único órgano que conocerá es la Cámara de Diputados.

Para que pueda iniciar este procedimiento, debe existir denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público en el que se cumplan los requisitos procedimentales para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente. Este procedimiento sólo se podrá iniciar en contra de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República.

Como fue dicho en párrafos precedentes, la Cámara de Diputados es el órgano encargado de iniciar la instrucción, practicando las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del presunto responsable, así como la existencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculcado.

Una vez que se cuente con el dictamen de instrucción el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia, por lo que deberá hacérselo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.

El día fijado por el Presidente de la Cámara, ésta conocerá en Asamblea del dictamen que la Sección le presente. Una vez oído el servidor público la Cámara de Diputados declarará si ha lugar o no a proceder contra el inculpado, por lo que éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento posterior mientras subsista el fuero, pero la declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por lo que toca a los servidores públicos locales, a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional respectivo.

Ahora bien, cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados, sin haberse satisfecho el procedimiento de declaración de procedencia, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente librará oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

3.2.3. Responsabilidad Administrativa.

Para el maestro Morales Paulín la responsabilidad administrativa "es aquella fundada en un poder o facultad disciplinaria 'generalmente'

consustancial al superior jerárquico, por lo cual éste le impone a un subordinado una sanción ya sea correctiva o expulsiva, como un resultado de la conculcación de los deberes inherentes al cargo, produciendo con ello un daño o perjuicio a la institución donde se presta el servicio o trabajo”⁴¹

Para otros tratadistas, la responsabilidad administrativa “es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”⁴²

Dichos presupuestos que regula la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia dentro del servicio público por lo que se deberá sujetar todo servidor al catálogo de conducta, dentro de las cuales abarcan las conductas, previstas en el artículo 47 que son del tenor siguiente:

- 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

⁴¹ MORALES PAULIN Carlos A. “El Proceso Administrativo Público”, Editorial Porrúa, México 1999, p.128.

⁴² ORTIZ SOLTERO Sergio Monserrat. Op. Cit. p.112.

sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas,

- 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 susciten la procedencia de las órdenes que reciba;
- IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;
- 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.
- XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga 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.
- 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 anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- 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;
- 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;
- 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;
- XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;
- XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de Contraloría, 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;
- XXI. 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.
- XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y
- XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y
- XXIV. La demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Ahora bien, este tipo de responsabilidad es exigible a todos los servidores públicos de cualquier nivel y jerarquía por los actos que afecten el buen proceder de la administración, cuando por su incumplimiento causare algún daño a los particulares o al mismo Estado.

En éste régimen disciplinario se busca garantizar una buena marcha institucional en aras del cumplimiento de los más altos cometidos del Estado a través del correcto actuar de los servidores públicos. Dicho régimen se encuentra relacionado por lo que hace a sus principios fundamentales con el derecho administrativo, pues éste régimen disciplinario esta próximo al proceso y acto materialmente administrativo, que culmina con una sanción administrativa de aquí el término de responsabilidad administrativa.

El maestro Eduardo García Rentería y Tomas Ramón Fernández, nos dicen que los principios del derecho sancionatorio administrativo son:

1.- Principio de legalidad.- Este principio se desprende de nuestro artículo 16 Constitucional, que nos señala que nadie podrá ser molestado si no es mediante una orden expedida por autoridad competente debidamente fundada y motivada, motivo por el cual se dice que el procedimiento administrativo de responsabilidad que se instaure, deberá de sustanciarse ante autoridad competente, sujetándose a las etapas y formalidades consignadas en la norma e identificando la conducta del infractor con la hipótesis normativa.

2.- Principio de tipicidad.- La tipicidad es la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa, es decir, en materia administrativa, un contenido más flexible en tanto que bastará la probanza de la conducta y su vinculación sancionatoria en la norma para integrar su tipicidad. El estado actual de la tipicidad administrativa ha traído como lamentable consecuencia una amplísima discrecionalidad de la autoridad disciplinaria por cuanto hace a la imposición de sanciones, de tal suerte que a

las conductas y circunstancias idénticas de los infractores han correspondido sanciones diferentes

3 - Principio de culpabilidad.- La culpabilidad implica la imputación por el dolo o culpa con la que realizó una conducta sancionable. Todo servidor público deberá de observar y acatar las responsabilidades administrativas que fije la ley de la materia, la cual se prevé en el mismo ordenamiento legal, al regular la facultad de la autoridad administrativa para sancionar por una sola ocasión a un servidor público, esto en razón de la mínima gravedad de la falta.

4 - Principio de proporcionalidad.- Este principio nos obliga de acuerdo al artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidad, debiendo ser proporcional la sanción con la falta cometida, así como por la situación económica del infractor, el tiempo de antigüedad del servidor, la reincidencia, el nivel jerárquico del servidor.

5.- Principio de presunción de inocencia.- La presunción de inocencia debe producirse desde el momento mismo en que es sometido el servidor público al procedimiento de responsabilidad, estableciendo así la presunción de que todos son inocentes hasta en tanto se demuestre en el procedimiento lo contrario, aun cuando eso no impide que el servidor público pueda ser suspendido mientras se lleva a cabo el citado procedimiento.

6.- Principio de prescripción.- Dicho principio establece la forma en que el servidor público podrá ser liberado de responsabilidad administrativa por el simple transcurso del tiempo, estableciéndose dicho principio en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidad.

7.- Principio de incompatibilidad non bis in idem.- Este principio establece que una vez que se ha concluido un proceso ya sea administrativo, penal o político con una resolución de condena o absolución, no se podrá iniciar otro proceso

de la misma naturaleza del concluido, invocando las mismas conductas examinadas en el proceso resuelto.

Ahora bien, este tipo de responsabilidad surge en nuestro país, como consecuencia de un estado de descomposición dentro del aparato burocrático, en donde se perdieron los fines máximos que deberían haber procurado los servidores públicos los cuales son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia

Al respecto, el maestro Olivera Toro definió estos conceptos como:

- “1.- Legalidad.- Actuación del servidor público que se ajusta a la ley.
- 2.- Honradez.- Norma general que implica conformar la actuación a principios morales de cada individuo.
- 3.- Lealtad.- Entrega a la institución protegiendo los intereses públicos.
- 4.- Imparcialidad.- Actuación realizada sin preferencias.
- 5.- Eficiencia.- Utilizar los recursos para el fin que se le proporcionen, sin desvío”.⁴³

Por otra parte debemos enunciar también, que existe una controversia sobre la aplicación de la ley y el órgano encargado de hacerlo, pues ésta, aún cuando *nace del propio texto Constitucional ha rebasado dicho texto*, puesto que la Secretaría de Contraloría, aún cuando no es un órgano meramente capacitado para la impartición de justicia, a él se le ha atribuido dicha facultad, dejando en clara indefensión al servidor público, como lo analizaremos más adelante.

Ahora bien, esta responsabilidad se fincara a través de un procedimiento previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual se hace consistir en lo siguiente:

⁴³ OLIVERA TORO Jorge. “Manual de Derecho Administrativo”, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México 1997, p. 359

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

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

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles; Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría de Contraloría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

Si en la audiencia la Secretaría de Contraloría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; en cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría de Contraloría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene, para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. En la determinación de la Secretaría de Contraloría se hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos. Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

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

3.2.4. Responsabilidad Penal

Por responsabilidad penal debemos entender que es aquella derivada de la comisión de un ilícito, dentro de nuestro derecho debemos atender a la legislación aplicable a la materia, es decir, al Código Penal Federal, tratándose de servidores públicos federales y a los códigos penales de cada entidad federativa en tratándose de delitos comunes.

Para algunos autores "la responsabilidad se configura, por los actos u omisiones que resulten de un comportamiento doloso o culposo del servidor público, ya sea por el apoderamiento indebido de bienes o valores del Estado, por no cumplir fielmente las funciones encomendadas, por ejercicio indebido de

las mismas, por recibir o exigir dinero, bienes, cosas u objetos al que no se tiene derecho por parte del público, por disponer para provecho personal de dinero público, por revelar asuntos secretos del Estado, por usurpación de funciones, por encubrimiento de ciertas conductas ilícitas de otros trabajadores del Estado o de particulares, por tráfico de influencia, etcétera.”⁴⁴

Por lo que aunado a lo anterior, debemos de atender a lo que la legislación aplicable señale y siendo que el presente estudio se refiere a los servidores públicos a nivel federal la norma aplicable es el Código Penal Federal, quien dentro de su texto se encuentra el Título Décimo y el Título Décimo Primero, los cuales hablan sobre los delitos cometidos por servidores públicos y contra la administración de justicia, los cuales se consagran de los artículos 212 al 225 de la ley sustantiva penal.

Primero dicho Código tipifica lo que se entenderá por servidor público por lo que su artículo 212 señala *Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.*

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.

⁴⁴ SÁNCHEZ GOMEZ Narciso. Op. Cit. p. 441.

De igual manera, dicho ordenamiento nos indica las causas y circunstancias que el juzgador deberá de considerar para individualizar la pena, *si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena*

A su vez, dicha ley establece distintas agravantes para ciertos sujetos que pudieren incurrir en diversos delitos de acuerdo a la función pública que desempeñen, por lo que el artículo 213 bis señala: *Cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219 y 222 del presente Código, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad y, además, se impondrá destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.*

Ahora bien, las conductas por las que podrán ser acusados penalmente los servidores públicos son:

- Ejercicio indebido de servicio público
- Abuso de autoridad
- Coalición de servidores públicos
- Uso indebido de atribuciones y facultades
- Concusión
- Intimidación
- Ejercicio abusivo de funciones
- Tráfico de Influencia
- Cohecho
- Cohecho a servidores públicos extranjeros

- Peculado
- Enriquecimiento Ilícito
- Delitos cometidos por los servidores públicos (contra la administración de justicia)

De lo anterior, podemos decir que el Código Penal Federal en su artículo 214 considera como *ejercicio indebido de servicio público*, el servidor público que:

I.- Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales.

II.- Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.

III.- Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.

IV.- Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.

V.- Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este Artículo, se le impondrán de tres días a un año de prisión, multa de treinta o trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Al infractor de las fracciones III, IV, o V, se le impondrán de dos años a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos

Dicha norma establece de manera determinada la sanción que le deberá ser interpuesta al servidor público responsable.

Por *abuso de confianza* el artículo 216 del Código Penal Federal considera

- I.- Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;
- II.- Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;
- III - Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;
- IV.- Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;
- V.- Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo;
- VI.- Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;
- VII.- Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;
- VIII.- Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.
- IX.- Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;
- X.- Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;
- XI.- Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; y
- XII.- Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Por otro lado, el artículo 216 del Código Penal considera como *coalición de servidores públicos*, por lo que se entenderá por coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

Al que cometa el delito de coalición de servidores públicos se le impondrán de dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del delito, y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Dentro de dicho ordenamiento también encontramos la figura del *Uso indebido de atribuciones y facultades*, el cual se encuentra previsto en el artículo 217, en cual señala que comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

I.- El servidor público que indebidamente:

- A) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;
- B) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;
- C) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y

tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal, y del Distrito Federal.

D) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.

II - Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas, y

III.- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.

Al que cometa el delito de uso indebido de atribuciones y facultades se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este Artículo no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este Artículo, exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Así mismo, éste mismo ordenamiento legal dispone en su artículo 218 que comete el delito de *concusión el servidor público* que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley.

Al que cometa el delito de concusión se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el

momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Por otro lado otro de los delitos considerados que pueden ser cometidos por los servidores públicos es *la intimidación*, por lo que los legisladores encontraron prudente incluirla dentro de éste Título, por lo que se considerará que comete el delito de intimidación

I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhíba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y

II.- El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos años a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos años a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El *ejercicio abusivo de funciones*, es otra figura ilícita comúnmente cometida por los servidores públicos, por lo que se incluyó en este Código en su artículo 220 y se considera que comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

I.- El servidor público que en el desempeño, de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;

II.- El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le

produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción

Al que cometa el delito de ejercicio abusivo de funciones se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este Artículo exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de trescientas veces a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Ahora bien, uno más de los delitos que pudieren cometer los servidores públicos es *el tráfico de Influencia*, por lo que el artículo 221 del Código Penal Federal considera que comete el delito de tráfico de influencia:

I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y

II.- Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior.

III.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del Artículo 220 de este Código.

Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Otro de los delitos que más se ha propagado y que genera la corrupción dentro de la función pública es *el cohecho*, por lo que el mismo Código Penal lo considera en su artículo 222 que cometerá el delito de cohecho:

I - El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y

II - El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que *cualquier servidor público* haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones

Al que comete el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.

No obstante con la disposición anteriormente señalada y debido a la globalización en la que pretende entrar el país para con sus similares, el legislador ha considerado prudente reglamentar en su artículo 222 bis el llamado *cohecho a servidores públicos extranjeros* en el que se impondrán las penas previstas en el artículo anterior al que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios:

- I. A un servidor público extranjero para que gestione o se abstenga de gestionar la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión;
- II. A un servidor público extranjero para llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, o
- III. A cualquier persona para que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier

asunto relacionado con las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión de este último

Para los efectos de este artículo se entiende por servidor público extranjero, toda persona que ostente u ocupe un cargo público considerado así por la ley respectiva, en los órganos legislativo, ejecutivo o judicial de un Estado extranjero, incluyendo las agencias o empresas autónomas, independientes o de participación estatal, en cualquier orden o nivel de gobierno, así como cualquier organismo u organización pública internacionales.

Cuando alguno de los delitos comprendidos en este artículo se cometa en los supuestos a que se refiere el artículo 11 de este Código, el juez impondrá a la persona moral hasta quinientos días multa y podrá decretar su suspensión o disolución, tomando en consideración el grado de conocimiento de los órganos de administración respecto del cohecho en la transacción internacional y el daño causado o el beneficio obtenido por la persona moral.

Así mismo uno de los delitos que más se ha tratado de combatir en las administraciones recientes es *el peculado*, mismo que es definido por el artículo 223 de este ordenamiento al señalar que comete el delito de peculado.

I.- Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.

II.- El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.

III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el Artículo de uso indebido de atribuciones y facultades, y

IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones: Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario

mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos

Por otra parte, *el enriquecimiento ilícito*, es otro de los delitos en que comúnmente incurren los servidores públicos, por lo que el artículo 224 del mencionado Código Penal señala que se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito.

Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Incurre en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiriera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma Ley, a sabiendas de esta circunstancia.

Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:

Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Por otro lado, aún cuando no se encuentra en el Título correspondiente a los delitos que pudieren cometer los servidores públicos, los delitos cometidos en contra la administración de justicia, son otras conductas ilícitas que pueden ser cometidas por servidores públicos y producirían una responsabilidad de carácter penal contra quien lo cometiere, por lo que el legislador en el artículo 225 del Código Penal en comento precisa cuales son

los delitos cometidos por los servidores públicos contra la administración de justicia, refiriendo. Son *delitos contra la administración de justicia*, cometidos por servidores públicos los siguientes:

- I.- Conocer de negocios para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello;
- II.- Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba;
- III.- Litigar por sí o por interpósita persona, cuando la ley les prohíba el ejercicio de su profesión;
- IV.- Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen;
- V.- No cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello;
- VI.- Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto de un jurado, u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley.
- VII.- Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos;
- VIII.- Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia;
- IX.- Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de algún delito, cuando ésta sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación; o ejercitar la acción penal cuando no preceda denuncia, acusación o querrela;
- X.- Detener a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos señalados por la ley, o retenerlo por más tiempo del señalado por el párrafo séptimo del artículo 16 constitucional;
- XI.- No otorgar, cuando se solicite, la libertad caucional, si procede legalmente;
- XII.- Obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, intimidación o tortura;
- XIII.- No tomar al inculpado su declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación sin causa justificada, u ocultar el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o el delito que se le atribuye;
- XIV.- Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso;
- XV.- Imponer gabelas o contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento;
- XVI.- Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;
- XVII.- No dictar auto de formal prisión o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser

que el inculpado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo,

XVIII.- Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley,

XIX - Abrir un proceso penal contra un servidor público, con fuero, sin habérselo retirado éste previamente, conforme a lo dispuesto por la ley;

XX - Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no ameste pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución;

XXI.- A los encargados o empleados de lugares de reclusión o internamiento que cobren cualquier cantidad a los internos o a sus familiares, a cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado para otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen;

XXII.- Rematar, en favor de ellos mismos, por sí o por interpósita persona, los bienes objeto de un remate en cuyo juicio hubieren intervenido;

XXIII.- Admitir o nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;

XXIV.- Hacer conocer al demandado, indebidamente, la providencia de embargo decretada en su contra,

XXV.- Nombrar síndico o interventor en un concurso o quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o a persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común; y

XXVI - Permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que están reclusas.

XXVII. No ordenar la libertad de un procesado, decretando su sujeción a proceso, cuando sea acusado por delito o modalidad que tenga señalada pena no privativa de libertad o alternativa, y

XXVIII. Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una averiguación previa o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean confidenciales.

En todos los delitos previstos en este Capítulo, además de las penas de prisión y multa previstas, el servidor público será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos

Por lo anterior podemos concluir que incurrirá en responsabilidad penal, el servidor público que incurra en alguna de las conductas ilícitas anteriormente descritas.

Ahora bien, además de los anteriores delitos los servidores públicos pudieren incurrir en otras conductas de tipo ilícitas como son los delitos contra la salud, delitos contra la vida e integridad de las personas o contra el patrimonio de ellas entre otros.

Por lo que hace a la inhabilitación en materia penal, se entiende que al ser privado de la libertad el servidor público, durante ese tiempo quedará inhabilitado para ejercer cualquier función pública, por lo que aún cuando éste no fuera condenado a la inhabilitación temporal, ésta se encuentra implícita dentro de la condena a la privación de la libertad.

3.2.5. Responsabilidad Laboral.

Este tipo de responsabilidad no se encuentra contemplado a rango *constitucional*, *sin embargo, cabe hacer la aclaración que la denominada Ley Burocrática (Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado)*, contempla las hipótesis normativas por las que un trabajador del Estado puede incurrir en una responsabilidad laboral, para lo cual contempla diversas sanciones.

La autoridad encargada de llevar a cabo el procedimiento y dictar la resolución por la cual se impongan las sanciones es el Tribunal Federal de conciliación y Arbitraje, ante quien la dependencia en la que laboraba dicho servidor público demandará al mismo, siguiendo el procedimiento establecido en la ley de la materia. Cabe hacer mención, que para el tema en análisis, dicho tipo de responsabilidad resulta intrascendente, en virtud de que dicho Tribunal se encuentra impedido para dictar una resolución por la que se decrete la inhabilitación del servidor público demandado.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos señalar que aún cuando el Tribunal carece de facultades para inhabilitar al servidor público acusado, eso no impide su facultad para que pueda imponer otra sanción, como la suspensión, apercibimiento, amonestación, económica y destitución. Por tal razón, la responsabilidad laboral al encontrarse tipificado en la Ley Burocrática, podemos decir, que ésta es exclusiva para servidores públicos, pero que la misma no llega a sancionar de manera severa, como lo es la inhabilitación a sus procesados.

4. Sanciones Administrativas.

4.1. Concepto de Sanción.

Las sanciones que pueden ser impuestas a los servidores públicos ante la acción u omisión de sus responsabilidades, y el concepto de sanción es: "la consecuencia jurídica que se producen por la violación de la norma y que tienen por objeto restablecer el orden legal o evitar una futura violación del mismo"⁴⁵

Algunos tratadistas consideran la sanción como "la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado. Como toda consecuencia de derecho, la sanción encuéntrase condicionada por la realización de un supuesto".⁴⁶

Las sanciones administrativas que pueden imponerse a los servidores públicos por el incumplimiento de su actividades consistirán en:

- a). Amonestación.
- b). Apercibimiento.
- c). Suspensión.
- d). Destitución.
- e). Sanción Económica.
- f). Inhabilitación.

4.2. Tipos de Sanción.

4.2.1. Apercibimiento.

Esta sanción no se encuentra prevista dentro del texto Constitucional, sin embargo el legislador la reguló dentro del texto legal de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, puesto que la

⁴⁵ PALLARES Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Décimo Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1981, p. 716.

⁴⁶ GARCIA MAYNEZ Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho", Quincuagésima Edición, Editorial Porrúa, México 1999, p. 295.

misma no es una sanción que repercute de forma material en la esfera jurídica del servidor público

Diversos tratadistas la han tratado de definir, aún cuando no se ha encontrado un concepto netamente administrativo que defina su significado doctrinal, sino que ha derivado de la concepción de apercibimiento en materia penal. Por lo que algunos han dicho que es la "prevención que dirige el órgano competente al servidor público para que se abstenga de cometer con sus actos u omisiones una conducta irregular, so pena de incurrir en responsabilidad y hacerse acreedor a una sanción mayor."⁴⁷

La definición antes descrita nos confirma de manera categórica que el apercibimiento no es propiamente una sanción, sino únicamente una llamada de atención que hace el superior jerárquico ante los actos que realiza el servidor público que pudieran causar daños a los gobernados o al Estado por su conducta y que pudiera incurrir en una responsabilidad si persiste con la misma.

Por otra parte, algunos otros tratadistas la han concebido como "una prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida; es una medida preventiva, que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta o ilicitud y aún la inmoralidad de la misma, en la esfera del derecho".⁴⁸

De lo anterior se concluye que como una simple llamada de atención que no afecta los derechos del servidor público que incurra en dichas conductas que amerite ésta, no hablamos de una sanción que pueda traer consecuencias graves o privatorias de derechos a favor del servidor.

⁴⁷ ORTIZ SOLTERO Sergio Monserri. Op.cit. p. 152.

⁴⁸ DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1998, p.116.

El concepto que adopta nuestra legislación para definir al apercibimiento es el que se encuentra en nuestro Código Penal que en su artículo 43 dispone que: el apercibimiento consiste en la comunicación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquirido y se teme con fundamento que ésta en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente

Ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que dicho apercibimiento podrá ser de manera privada o pública.

Para nuestro Máximo Tribunal el apercibimiento tiene diversas connotaciones, por lo que ha emitido la siguiente tesis de Jurisprudencia

APERCIBIMIENTO. DISTINCION ENTRE EL APERCIBIMIENTO COMO ACTO DE MOLESTIA Y EL APERCIBIMIENTO COMO SIMPLE ADVERTENCIA O INFORMACION DE OBLIGACIONES QUE IMPONE LA LEY A LOS CONTRIBUYENTES. *Atendiendo al significado del vocablo "apercibir", éste significa advertir, amonestar, prevenir, preparar lo necesario para alguna cosa, observar o hacer saber a la persona requerida las consecuencias que se seguirán de determinados actos u omisiones suyas. Si el apercibimiento que se contiene en la orden de visita sólo es una advertencia, prevención que da a conocer a la contribuyente las consecuencias que se generan de no acatar una obligación que le impone la propia ley, este tipo de apercibimiento no puede deparar perjuicio en la esfera jurídica de la quejosa porque se trata de una simple reiteración de una obligación que en caso de no acatarse ocasionará una sanción que prevé la misma ley. Efectivamente, debe hacerse la distinción entre un apercibimiento como acto de molestia que puede ocasionar un perjuicio en la esfera jurídica del gobernado cuando trae implícita una amonestación ante incumplimiento de una decisión y no de una obligación, de un órgano del Estado y aquel apercibimiento simple que sólo constituye la reiteración de una obligación que le impone la propia ley al particular, que de no acatarla, advierte, como consecuencia la imposición de sanciones que prevé la misma ley en forma específica a esa obligación incumplida. Esto es, el apercibimiento puede constituir un acto de molestia y requiere de sustento legal si la finalidad de éste es obligar al particular a cumplir con un acto que surge no de la ley sino de una obligación que nace de una controversia o decisión. En la materia procesal el apercibimiento se utiliza como una medida disciplinaria que tiende a obligar a los contendientes en un juicio a acatar las decisiones del juzgador a efecto de obtener un debido cumplimiento de una resolución o de una decisión necesaria para proteger los intereses controvertidos o bien, incluso, para obtener la reparación del perjuicio que se ocasionó a otro sujeto con una determinada conducta que*

resultó, una vez analizada, ilegal. En cambio, el apercibimiento como una simple advertencia o información de las obligaciones que impone la ley al particular no puede constituir un acto de molestia, no depara perjuicio a la esfera jurídica del gobernado si independientemente de que se haga o no ese apercibimiento el sujeto está obligado a acatar una determinada conducta. Este apercibimiento realmente no requiere de sustento legal porque no está afectando la órbita jurídica del gobernado ya que además de que no va a generar una sanción por un incumplimiento de un no hacer, reitera la imposición de sanciones a infracciones previstas en el ordenamiento que se le aplica. Es decir, si el contribuyente cumple o no con ese apercibimiento que le advierte o le informa del contenido de la ley, no va a generar ese apercibimiento la efectividad de éste, sino sólo la aplicación de un precepto que sanciona o prevé el incumplimiento de determinada conducta. *El apercibimiento como medida disciplinaria o acto de molestia va a importar una sanción no a una obligación o determinada conducta, sino a la simple desobediencia de cualquier decisión que no nace de la propia ley, sino de una apreciación del juzgador. Si bien el artículo 16 constitucional establece que todo acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente, el apercibimiento como una mera advertencia o reiteración de lo que señala la ley no genera la incompetencia del funcionario que lo emitió porque si bien el Código Fiscal de la Federación ni el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público prevén el apercibimiento, también lo es que no le prohíbe advertirle el contenido de la ley, que en lugar de constituir un acto de molestia, implica un beneficio para el particular al darle a conocer las obligaciones que le impone la ley que se le está aplicando.* Por ende, si el apercibimiento que se contiene en la orden de visita sólo es una reiteración de una obligación del contribuyente, éste no puede generar en acto de molestia y en consecuencia no requiere de la fundamentación a que se refiere el artículo 16 constitucional, porque es un acto que no agravia de modo alguno a la quejosa, sino por el contrario, le beneficia porque le comunica una obligación y la sanción que tiene el incumplimiento a esa obligación específica que ya está calificada como infracción.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 2553/93. Blanca Aurora Sánchez de la Fuente. 5 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Tomo XIII-Marzo. Tesis Página: 310. Tesis Aislada.

4.2.2. Amonestación

La amonestación es otra de las figuras previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como sanción, aún cuando a mi juicio no es propiamente, sino la simple advertencia anterior a la realización de la conducta del servidor público que pudiera constituir una responsabilidad

Algunos tratadistas la definen como "la llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito".⁴⁹ Otros han dicho que "En sentido estricto la amonestación no es una sanción, ya que no requiere la comisión de una infracción, sino solo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que solo es una advertencia para que se procuren evitar las conductas que puedan llevar a incurrir en la infracción".⁵⁰

Suscribo el concepto que hace nuestro Código Penal en su artículo 42, que señala que la amonestación consiste en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha adoptado los siguientes criterios para definir a la amonestación:

IMPRUDENCIA. AMONESTACION Y REINCIDENCIA. *La amonestación no es una pena sino una medida de seguridad, es decir, una medida preventiva, una advertencia que cabe hacer no sólo para los delitos intencionales sino también para los culposos.* El Código ordena que en toda sentencia condenatoria, sin hacer distinciones sobre la clase de delitos, *se exhortara al reo para que no reincida.* En otras palabras, se le advierte que tenga cuidado y pericia tratándose de los delitos por imprudencia. Opinar de otro modo llevaría a que los acusados de esta clase de ilícitos no podrían ser considerados nunca como reincidentes ni habría aumento de penalidad, no obstante la frecuencia de esa clase de delitos, debida al cada día mas creciente maquinismo. Inclusive los preceptos legales sobre reincidencia tampoco distinguen sobre la naturaleza de los delitos arriba señalados. Por otra parte, habría condena condicional indefinidamente en caso de tener que estimarse siempre como delincuente primario al acusado por esta clase de delitos.

Amparo directo 5213/58 Francisco Almonte Ahuatl. 12 de enero de 1959. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Agustín Mercado Alarcon.

Tesis relacionada con Jurisprudencia 217/85

Instancia: Primera Sala. Fuente. Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Sexta Epoca. Volumen XIX, Segunda Parte. Tesis: Página: 154. Tesis Aislada.

⁴⁹ DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto. Op. Cit. p. 117.

⁵⁰ Idem. p. 117.

AMONESTACION. El artículo 42 del Código Penal Federal impone al juez la obligación de amonestar al acusado para que no reincida, lo cual se hará en público o en privado, según parezca prudente a aquél, sin que dicho precepto legal distinga entre delitos internacionales o de imprudencia

Amparo directo 1804/57 Joaquín Díaz Balderrama. 13 de febrero de 1958 5 votos
Ponente Carlos Franco Sodi

Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación Epoca: Sexta Epoca Volumen VIII, Segunda Parte. Tesis: Página. 17. Tesis Aislada

AMONESTACION AL REO (LEGISLACION DE COAHUILA). Toda sentencia condenatoria y no exclusivamente para los mayores, sino también para los menores debe contener la amonestación, si se atiende a que es una medida de seguridad, contenida en el artículo 21 del código aplicable y además, conforme al artículo 32 del Código Penal del Estado, *consiste en la advertencia que el Juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor, si reincide, lo que se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al Juez*

Amparo penal directo 5855/46. Galán Perales Efraín. 7 de mayo de 1947 Unanimidad de cuatro votos Ausente: Teófilo Olea y Leyva. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Quinta Epoca. Tomo XCII. Tesis: Página: 1286. Tesis Aislada.

Para el maestro Carranca y Rivas la "amonestación constituye una sanción preventiva en cuanto el futuro y accesoria, aplicable post delictum; y en esto último consiste una de sus diferencias con el apercibimiento".⁵¹

La anterior apreciación nos parece un tanto equivocada, puesto que como se advierte, la amonestación no constituye una sanción, sino la advertencia preventiva para evitar que un determinado sujeto o servidor público incurra en una responsabilidad.

Esta figura refleja en apariencia una similitud con el apercibimiento, puesto que los dos pueden ser aplicados de manera pública o privada, ambos constituyen una llamada de atención, y lo puede realizar el superior jerárquico

⁵¹ CARRANCA Y TRUJILLO Raúl y CARRANCA Y RIVAS Raúl. "Código Penal Anotado", Vigésimo Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1999, p. 200.

Algunos tratadistas han tratado de diferenciarla de acuerdo al acto que la genera como lo hace el maestro Humberto Delgadillo que señala que "El propósito de la amonestación es que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, aun que también se haga la advertencia de que en caso de volver a realizarla se le considerará como reincidente ... En el caso de la amonestación, en su origen se trata de prevenir la comisión de un delito, a diferencia del apercibimiento que sí es una sanción que se impone cuando previamente ya se había hecho una advertencia o amonestación".⁵²

4.2.3. Suspensión

Esta sanción consiste en la separación temporal del empleo, cargo o comisión que desempeña el servidor público considerado como responsable

Humberto Delgadillo define a la suspensión como "una sanción por la comisión de faltas administrativas la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se la deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta".⁵³

Lo anterior no implica la terminación definitiva del servicio, antes bien, es una medida jurídica que en forma temporal separa al servidor público de sus funciones.

Considero que la medida de suspensión temporal es acertada, siempre y cuando el servidor se encuentre sujeto al procedimiento de

⁵² DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto. Op. Cit. p. 117, 118.

⁵³ Idem.p. 119.

responsabilidad, puesto que si el mismo esta sujeto a un procedimiento por haber cometido diversas conductas consideradas como infracciones y éste no es separado hasta en tanto exista una resolución definitiva que lo absuelva de las imputaciones, el mismo pudiera seguir cometiendo diversas infracciones.

Refuerza éste criterio, la misma ley que establece el término por el que deberá entenderse como sanción el cual no podrá ser menor de tres días ni mayor de tres meses. Desde luego durante este periodo el infractor no disfrutará de los emolumentos.

4.2.4. Destitución.

Otra de las sanciones administrativas que ha causado confusión entre los tratadistas es la destitución, ya que algunos han considerado que puede ser aplicable por la autoridad administrativa y otros consideran que al estar prestando un servicio como trabajadores, debe ser un Tribunal Laboral ante quien se deberá seguir un procedimiento para destituir a un servidor público.

Humberto Delgadillo ha sostenido que: "Las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, en las que se establece que «...la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico...» y que «La Secretaría promoverá los procedimientos... demandando la destitución del servidor público responsable. .» que por su redacción, al igual que en el caso de suspensión, ha dado lugar a considerar que la autoridad administrativa no puede imponer sanción en ejercicio de su facultad disciplinaria".⁵⁴

La anterior afirmación resulta ser hasta cierto punto correcta, ya que el servidor público desde el momento que presta su servicio, su relación de

⁵⁴ Ibidem. P.123, 124.

trabajo no puede quedar al arbitrio de quien lo contrata o de quien lo llegara a investigar, motivo por el cual se ha considerado oportuno que sea un tribunal laboral quien llegue a juzgar los actos tendientes a la destitución de cualquier servidor público, dándose un equivalente a la figura del despido. Sirve de apoyo a lo expuesto el siguiente criterio del Poder Judicial Federal.

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

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

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

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época Tomo VII-Junio. Tesis: Página: 430 Tesis Aislada.

Por otro lado, podemos definir a la destitución de servidores públicos como la separación definitiva del servidor público de la administración pública, por decisión de la máxima autoridad administrativa de la Entidad Pública a la que pertenece, esto siempre y cuando se lleve el procedimiento laboral respectivo.

Los tratamientos legales a la figura de la destitución son:

La destitución del empleo cargo o comisión de los servidores públicos de base, podrá substanciarse a instancia del superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos derivados de la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas, es decir, se deberá llevar a cabo ante un Tribunal en materia del Trabajo

La destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicará *por el superior jerárquico, siempre y cuando haya causa fundada para hacerlo*

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo promoverá los procedimientos de destitución, cuando el superior jerárquico lo haga de su conocimiento.

4.2.5. Económica.

La sanción de orden económico consiste en "la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada hasta en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos".⁵⁵

Del texto constitucional se desprende que esta sanción es aplicable siempre y cuando se tenga algún beneficio de tipo económico por parte del servidor público al momento de ejercer su gestión, por lo cual se impone la sanción hasta por dos tantos mas del beneficio obtenido. Ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 56 fracción VI, faculta a la Contraloría Interna de la dependencia para la imposición de dicha sanción, lo anterior es así, en virtud de que se le da celeridad a los procedimientos de tipo administrativo interno, para la debida

⁵⁵ ORTIZ SOLTERO Sergio Monserit. Op.cit. p.157

administración, pero lo anterior no impide que se le respete por parte de la administración la garantía de audiencia y legalidad del servidor público señalado como responsable, por lo que los beneficios que dice obtuvo el servidor público deben estar plenamente probados.

4.4.6. Inhabilitación.

Por lo que hace a nuestro tema a estudio, la sanción de inhabilitación algunos tratadistas la han considerado como "la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno"⁵⁶

Algunos autores han definido a la inhabilitación como "la privación temporal del derecho para poder ejercer una función pública en vista de haber incurrido en una responsabilidad de carácter administrativo o bien de índole político."⁵⁷

Nuestro Máximo Tribunal ha conceptualizado la sanción de inhabilitación de la siguiente manera.

INHABILITACION COMO SANCION ADMINISTRATIVA Y COMO PENA.
La inhabilitación, entendida como la sanción por virtud de la cual se declara al sancionado como no apto o incapaz de ejercer ciertos derechos, puede ser configurada como una sanción penal, cuando su imposición derive de la comisión de un delito en términos del artículo 24 del Código Penal aplicable a la materia federal, o como una sanción administrativa para el servidor público que ha faltado a los principios y reglas que presiden la función pública, conforme al artículo 56, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuyo supuesto sólo restringe temporalmente su capacidad para ocupar cargos públicos sin lesionar sus demás derechos civiles, políticos o de familia.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

⁵⁶ Idem. p. 157

⁵⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ Narciso. Op. Cit. p. 436

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LXI/1996, la tesis que antecede, y determino que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Época: Novena Época. Tomo III, Abril de 1996 Tesis P LXI/96 Página 93. Tesis Aislada

Por otro lado, esta sanción generalmente es impuesta de manera subjetiva por el encargado de aplicar dicha sanción, pues este debe considerar la gravedad de la conducta ilícita y así imponer el número de meses o años que deberá estar inhabilitado el servidor público.

Esta sanción por lo tanto tiene dos efectos; el primero, hay una privación para el servidor público sancionado para el ejercicio de un empleo cargo o comisión dentro del Estado; el segundo, niega el derecho para prestar el servicio hasta en tanto se cumpla el término a que fue sancionado.

Ahora bien, durante el sexenio del entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado se pensó que entre las sanciones aplicables por responsabilidad en el servicio público, la de inhabilitación resulta ser la de mayor severidad, pero se consideró necesario ampliar los plazos de duración de la misma, de tal suerte que la temporalidad de la medida disciplinaria que se imponga observe plena congruencia con la gravedad de los actos u omisiones que se cometan por el infractor.

Y propuso que cuando un servidor público hubiere sido inhabilitado por más de ocho años se requerirá para su reingreso al servicio público la autorización de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, previa propuesta razonada del titular de la dependencia o entidad correspondiente que justifique su reincorporación, estableciéndose igualmente, la consecuencia legal de nulidad del acto que hubiera establecido la relación laboral si no se cuenta con dicha autorización.

De lo anterior se desprende que si bien es cierto debe existir una sanción por la comisión de conductas ilícitas, no menos cierto es que estas deben ser impuestas por aquellos órganos que por mandato constitucional fueron habilitados para la impartición de justicia, respetándose las garantías individuales de aquella persona que es señalada como presunto responsable.

CAPITULO TERCERO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INHABILITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

CAPITULO TERCERO

1.- El Procedimiento Administrativo de Inhabilitación.

El procedimiento para la imposición de sanciones administrativas se encuentra previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo ésta de orden público e interés social, sin embargo las sanciones no se ciñen a los principios de la ley sino como más adelante lo analizaremos, la imposición de la sanción queda en un plano subjetivo para quien juzga al servidor público.

1.1. Denuncia Pública.

Este procedimiento se iniciara a instancia de parte o bien se podrá iniciar en caso de que la contraloría o el superior jerárquico encuentre causas suficientes que hagan suponer que se incurrió en una falta administrativa de las previstas en el artículo 47 de la LFRSP, esta queja deberá contener el nombre del servidor público que sea considerado presunto responsable y las causas por las cuales se ha considerado la violación al precepto legal aludido.

Por otro lado, el artículo 57 de la LFRSP impone la obligación a todo servidor público de denunciar las anomalías en que incurran otros servidores, al señalar: *“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.”*

Ahora bien, se deberá prevenir al denunciante para que se conduzca con verdad, apercibiéndolo de las sanciones a que puede hacerse acreedor en caso de declarar falsamente

El denunciante tiene derecho a solicitar informes sobre el procedimiento y la sanción que alcanzare el servidor público señalado como responsable. Sirve de apoyo a lo expuesto el siguiente criterio del Poder Judicial Federal

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, EL PROMOVENTE DE LA ACCION DE RESPONSABILIDAD, SI TIENE INTERES JURIDICO PARA QUE SE RESUELVA Y SE LE HAGA SABER. Los artículos 47, 49, 50 y 77 bis, del ordenamiento en cita dan derecho a los interesados para poder presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente, y si bien no puede obligarse a las autoridades ante las que se ventila esa instancia a resolver positivamente la denuncia, dichas autoridades sí se encuentran obligadas a emitir una resolución debidamente fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional e informar a los interesados el resultado de sus investigaciones y gestiones, y no únicamente a comunicarles que no procedió su queja, tal es el sentido que quiso imbuir el legislador en el espíritu de los dispositivos legales citados, pues inclusive al reformarse el artículo 21 constitucional, se otorgó derecho a los gobernados para impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decide sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Por otra parte, el interés jurídico de los gobernados en este tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad administrativa de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de Contraloría General de la Federación, para que una vez que reconozcan dicha responsabilidad, tengan el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, tal como lo previene el artículo 77 bis de la ley invocada.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 994/95. Arturo Camilo Williams Rivas. 24 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo II, Agosto de 1995 Tesis: I.4o.A.31 A Página. 552. Tesis Aislada.

1.2. Auditoría, Visitas o Investigaciones.

Para poder establecer alguna probable sanción administrativa, la contraloría interna o el superior jerárquico de la dependencia o entidad

determinará a través de una investigación que realice sobre los actos que ocasionaron la queja, aplicando las sanciones disciplinarias correspondientes.

Lo anterior se encuentra previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esta competencia de la que habla la ley, es una falacia discrecional de la autoridad, toda vez que se podrá determinar la competencia de las autoridades para conocer de la responsabilidad de acuerdo a la gravedad que revista la infracción

Esta gravedad de la que hablamos deberá ser calificada por la contraloría ya sea interna o la misma Secretaría de Contraloría, de manera discrecional, puesto que no existe un criterio uniforme por el cual se lleguen a calificar las infracciones, por lo cual se carece de una certeza legal para determinar cual es la autoridad competente para conocer de este procedimiento.

Por otro lado, la ley señala que cuando el superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva, sea quien realice o reciba la denuncia, enviará a la Secretaría de Contraloría copia de las mismas cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la SECODAM deba directamente conocer el caso o participar en las investigaciones.

Llegamos al criterio antes transcrito, ya que no hay certeza en cuanto a la competencia del órgano investigador que realice una auditoría o una visita, que pudiera determinar. Lo anterior lo ha definido el Poder Judicial Federal de la siguiente manera:

SERVIDORES PÚBLICOS, GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS. El artículo 54 fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala entre otros elementos para imponer sanciones administrativas, *la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la propia ley o las que se dicten con base en ella, sin que especifique*

qué tipo de conducta pueda generar una responsabilidad grave, esto es, el referido precepto no establece parámetros que deban respetarse para considerar que se actualiza tal situación. Por tal motivo, si la autoridad que sanciona a un servidor público no señaló tales parámetros, no incumple con el requisito a que alude tal numeral, pues de su redacción no se advierte que se imponga esa obligación a la autoridad sancionadora, por lo que queda a su criterio el considerar qué conducta puede ser considerada grave.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo directo 7697/98.-Mario Alberto Solís López -6 de mayo de 1999 -Unanimidad de votos -Ponente. E Javier Mijangos Navarro -Secretaria: Flor del Carmen Gómez Espinosa.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo X, Agosto de 1999. Tesis: I.7o.A.70A Página: 800 Tesis Aislada

1.3. Instrucción.

Esta etapa se encuentra prevista por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64, donde se establece el procedimiento a seguir.

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

Con la inserción de este párrafo en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se pretende hacer creer que se cumple con la garantía de audiencia, prevista en el artículo 14 constitucional, así como el 16 del mismo ordenamiento, puesto que el citatorio con el que se le notifique deberá llenar las circunstancias de modo, tiempo y lugar del cargo que se le imputa, para que así el servidor público señalado como responsable este en aptitud de preparar su defensa.

Ahora bien, el emplazamiento se deberá ceñir a las reglas previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales, aunque en un determinado tiempo existió la controversia de que al ser éste un procedimiento de carácter administrativo el ordenamiento legal supletorio aplicable a los procedimientos de naturaleza era el Código Federal de Procedimientos Civiles por lo que el Poder Judicial Federal definió en el siguiente criterio

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, SUPLETORIEDAD DEL. Aunque todas las multas se catalogan dentro de los cobros fiscales, en razón de que, para hacerlas efectivas, se sigue el procedimiento económico-coactivo, tanto la naturaleza del crédito como los trámites para interponer recursos contra las sanciones, varían según la materia del ordenamiento legal que las establece. Entonces, *si un recurso se encuentra previsto en un ordenamiento de carácter netamente administrativo y la sanción tampoco es de naturaleza fiscal, no pertenece al campo de lo tributario la substanciación del recurso que contra la multa se interponga, y no existe razón válida alguna para aplicar el Código Fiscal al trámite del recurso, ya que, salvo disposición expresa en contrario de la ley especial de la materia, es aplicable, supletoriamente, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en todos los procedimientos administrativos ante autoridades federales.*

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 120/76. Super Gas de Juárez, S. A. 6 de mayo de 1976. Unanimidad de votos. Ponente. Juan Gómez Díaz.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Séptima Época. Volumen 89 Sexta Parte. Tesis: Página: 19. Tesis Aislada.

Dicho criterio del Poder Judicial Federal fue superado por éste mismo de manera posterior, considerando entonces como aplicable el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que de manera expresa considera como el ordenamiento supletorio el Código Federal de Procedimientos Penales, así como el Código Penal Federal. Sirve de apoyo a lo expuesto el siguiente criterio del Poder Judicial Federal.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PUBLICOS. SON APPLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y NO LAS DEL FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. En los procedimientos de responsabilidad administrativa, que son instaurados conforme al título tercero, capítulo

I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para investigar la conducta de los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones dejaron de cumplir con su obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y en su caso fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva, es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, porque en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expresamente se establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esa Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, lo que excluye la aplicación para ese efecto del Código Federal de Procedimientos Civiles, sin que lo impida el hecho de que el citado precepto se encuentre contenido en el capítulo IV, del título segundo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III, de ese mismo título, que se refieren al procedimiento en el juicio político, porque al no existir en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ninguna otra disposición relativa a la supletoriedad, nada permite concluir que en los demás casos sea aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, de ahí que sea el ordenamiento adjetivo penal, el aplicable supletoriamente para la sustanciación y resolución, de todos los procedimientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades, incluyendo el relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO

Amparo en revisión 549/96. Raúl Rodríguez Garza. 6 de noviembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero Secretario: Julio Jesús Ponce Gamuño.

Amparo en revisión 536/96. Francisco Javier Garibay Aguiluz y coag 6 de noviembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero Secretario Julio Jesús Ponce Gamuño.

Véase. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo III-Marzo, pág. 466.

Instancia. Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo V, Enero de 1997 Tesis VIII.1o.8 A Página: 540. Tesis Aislada.

Ahora bien, el Congreso de la Unión dictó una Ley Federal del Procedimiento Administrativo, misma que de manera ilógica deja fuera de sí de manera expresa, la supletoriedad a los procedimientos administrativos de responsabilidad. En efecto, resulta inconcebible que se expida una Ley Federal del Procedimiento Administrativo y que la misma deje fuera a un procedimiento de ésta naturaleza como lo es el procedimiento administrativo de responsabilidad.

Desde mi particular punto de vista debiera existir una reforma a distintos ordenamientos legales, como es el caso anteriormente apuntado, para adecuar de manera precisa a la multicitada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Una vez que ha sido debidamente emplazado el servidor público considerado como presunto responsable, bajo las reglas establecidas en el Código Federal de Procedimientos Penales, debiéndole citar con anticipación a la audiencia en un término no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

Dicha notificación, deberá hacerse en el domicilio que señaló como particular cuando ingreso al servicio público. Si no se encontrare el buscado en el domicilio, se le dejará con cualquiera de las personas que allí residan, una cédula que contendrá: nombre de la autoridad que la dicte, causa en la cual se dicta, transcripción en lo conducente de la resolución que se le notifique, día y hora en que se hace dicha notificación y persona en poder de la cual se deja, expresándose, además, el motivo por el cual no se hizo en persona al interesado.

Si el que deba ser notificado se niega a recibir al funcionario encargado de hacer la notificación, o las personas que residen en el domicilio se rehúsan a recibir la cédula, o no se encuentra a nadie en el lugar, se fijará la cédula en la puerta de entrada.

Por otro lado, cuando dicha diligencia no cubra con los requisitos establecidos por la Ley aplicable de manera supletoria a la de Responsabilidad, las mismas serán nulas.

Ahora bien, el servidor público tiene derecho de presentar a su defensor, pero cuando tenga varios defensores, designará a uno de ellos para

que reciba las notificaciones que correspondan a la defensa, sin perjuicio de que sean notificados alguno o algunos de los demás, si lo solicitaren, no haciendo dicha designación bastará notificar a cualquiera de los defensores

Una vez que se comparece a la audiencia, el servidor público señalado como probable responsable deberá de aportar las pruebas que estime pertinentes para demostrar su inocencia, una vez desahogadas las pruebas, el contralor o la Secretaría de Contraloría estará en la aptitud de dictar resolución, por lo que con este acto se considerará cerrada la instrucción.

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

Ahora bien, la misma Secretaría de Contraloría en cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio podrá determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su cargo, empleo o comisión, si a su juicio así lo determinare para la conducción o continuación de las investigaciones, a lo que dicha suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, haciéndose constar expresamente esta salvedad.

Dicha suspensión temporal suspenderá los efectos del nombramiento o acto que haya dado origen al empleo, cargo o comisión, y surtirá efectos desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. Pudiendo cesar esta suspensión cuando así lo determine la propia Secretaría, independientemente del estado que guarde el procedimiento.

Si los servidores que fueron suspendidos temporalmente no fueron hallados responsables de la falta que se les imputa, deberán ser restituidos en el goce de sus derechos, cubriéndoseles las percepciones que hubieran dejado de percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

1.4. Resolución.

La Secretaría de Contraloría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Por otro lado, el artículo 68 de la LFRSP, establece que las resoluciones y acuerdos de la Secretaría de Contraloría y de las dependencias durante el procedimiento administrativo de responsabilidad constará por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación.

Si no lo hiciere dentro del término que indica la ley esto, no implica que puedan ser sancionados los servidores públicos encargados de resolver si existe o no la responsabilidad, así lo ha definido el Poder Judicial Federal en el siguiente criterio de jurisprudencia.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OPORTUNIDAD PARA DICTAR RESOLUCIONES EN ÉL, DESPUÉS DE TRANSCURRIDO EL TÉRMINO DE TREINTA DÍAS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN II DEL CITADO PRECEPTO. El artículo 64, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece: "La secretaria impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento: ... II. Desahogadas las pruebas si las hubiere, la secretaria resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas

correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, a su representante designado por la dependencia y a su superior jerárquico"; de la transcripción anterior se advierte que *el legislador no prevé sanción alguna para el caso de que el acto se dicte fuera del plazo de treinta días y además, ello no implica de ninguna manera, que si la autoridad administrativa no dicta resolución en dicho término, ya no puede hacerlo posteriormente, toda vez que de la lectura integral del referido numeral no se desprende que exista alguna sanción en caso de que no se dicte dentro del plazo, lo que conduce a concluir que aun después de los treinta días, la autoridad demandada está en posibilidad de dictar resolución en el procedimiento administrativo.*

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO

Revisión fiscal 7/98.-Director Jurídico y Consultivo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en representación del Procurador General de Justicia y del Contralor Interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.-26 de febrero de 1998.-Unanimidad de votos.-Ponente: Darío Carlos Contreras Reyes.-Secretaria: América Elizabeth Trejo de la Luz.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo VIII, Diciembre de 1998. Tesis II.A.35.A Página. 1077. Tesis de Jurisprudencia

Ahora bien, si se considera que el servidor público es responsable de las conductas que se le imputaron puede ser sancionado mediante: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Por lo que hace a la imposición de las sanciones la autoridad encargada de emitir la resolución deberá de tomar en cuenta los siguientes elementos:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella.
- b) Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
- c) El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor
- d) Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- e) La antigüedad del servicio.

- f) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones
- g) El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

Por otro lado, estos elementos son meramente subjetivos, puesto que la norma aplicable en materia de responsabilidad no tipifica ningún supuesto por el cual el servidor público declarado como responsable merezca una u otra sanción, por otra parte el Poder Judicial Federal ha considerado que se pueden aplicar dos o más sanciones a una misma persona por el mismo acto. Sirve de apoyo a lo expuesto el siguiente criterio de jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

FALTAS ADMINISTRATIVAS. NO EXISTE PROHIBICION LEGAL PARA IMPONER DOS SANCIONES AL SERVIDOR PUBLICO QUE HAYA INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD. De la lectura del artículo 113 constitucional, se advierte que las sanciones previstas para ser aplicadas a los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa, son la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas. De tal dispositivo, se colige que la destitución e inhabilitación son sanciones que pueden aplicarse conjuntamente, pues así se desprende de la redacción del precepto constitucional que utiliza la conjunción copulativa "e", en substitución de "o", conjunción disyuntiva, para referirse a ellas, por tanto, es factible concluir que si la autoridad administrativa aplica al servidor público las sanciones mencionadas, es decir, la destitución y la inhabilitación, en nada contraría la Constitución, más aún si tal sanción se impone por una sola vez, esto es, a través de un único procedimiento y, de acuerdo a las circunstancias y a la gravedad de la falta.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo directo 2084/94. Ricardo Chacón Ruiz. 18 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgado Guerrero. Secretaria. Clementina Flores Suárez.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo XV-II Febrero. Tesis: I.4o.A.843 A Página 340. Tesis Aislada.

Por lo que hace a la inhabilitación se podrá imponer como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios a terceros, en ese supuesto será de un año a diez años, así como cuando el monto de lo distraído o afectado no excediere de doscientas veces el

salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite, de igual manera será impuesta hasta ese tiempo cuando se trata de conductas graves de los servidores públicos

Al respecto cabe hacer la pregunta ¿Qué se debe entender por conductas graves?, lo anterior resulta de suma trascendencia puesto que la sanción que se imponga deberá de considerar ese factor para determinar de esa manera la sanción aplicable y el tiempo que deberá de compurgar dicha sanción.

Por lo que hace a las sanciones de carácter económico en éstas deberán de tomarse en cuenta los beneficios obtenidos y los daños y perjuicios causados por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47 de la LFRSP, la cual se aplicarán hasta en dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Dicha sanción se pagará una vez determinada en cantidad líquida, de conformidad con el artículo 55 de la LFRSP la cual indica que deberá sacarse en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

I.- La 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

II.- El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.

Para los efectos de la LFRSP se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Para la aplicación de las sanciones deberán ceñirse a las siguientes reglas:

- I. Cuando se trate del apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;
- II. Cuando se trate de destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;
- III. Cuando hablemos de la suspensión del empleo, cargo o comisión y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;
- IV. Cuando se trate de inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y
- V. Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad

1.5. Recursos.

Existe un recurso que podrá agotar el servidor público sancionado al cual se le da el nombre de Recurso de Revocación, este recurso se deberá de presentar dentro de los 15 días siguientes al que haya surtido efectos la notificación por la cual se le informa la sanción impuesta al servidor público, se deberá de interponer ante la misma autoridad que resolvió para que esta lo pase a su superior para que revise dicha resolución con el efecto de que revoque, modifique o confirme la misma.

Se deberá presentar por escrito donde se expresen los agravios que le causa dicha resolución, anexando a la misma copia de la resolución de la que se pide su revocación, así como la constancia de notificación y las pruebas que considerara pertinentes para conseguir la revocación de la resolución.

Dicha autoridad deberá de acordar sobre la admisión de las pruebas debiendo de desechar las que no se encuentren apegadas a derecho y una vez desahogadas deberá de resolver en un plazo no mayor de 30 días hábiles, debiendo de notificar la misma dentro de un término no mayor de 72 horas.

De lo anterior, podemos deducir que el recurso de revocación es un medio de impugnación optativo para el servidor público sancionado, pero éste resulta ser un tanto ineficaz, puesto que el superior jerárquico de la misma autoridad que emitió el fallo que declaró la responsabilidad es quien conocerá de dicho recurso, motivo por el cual resulta ser fundado que el mismo deberá ser confirmado por éste

Así mismo, los servidores públicos que fueron sancionados podrán impugnar la resolución emitida, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por medio del juicio de nulidad, siguiendo las reglas del procedimiento contencioso que prevé el Código Fiscal de la Federación.

En efecto, las resoluciones que anulen las sanciones y hasta que la misma quede firme, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas. Sirve de apoyo a lo expuesto la siguiente Tesis de Jurisprudencia por contradicción emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

JUICIO DE NULIDAD. LA DECLARACIÓN DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, QUE IMPONE LA SANCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 81 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Y EL ACTO ADMINISTRATIVO QUE LA APLICA, AFECTAN EL INTERÉS JURÍDICO DEL SERVIDOR PÚBLICO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 202, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, *para acudir al juicio de nulidad se requiere acreditar que la resolución administrativa cause una lesión a los derechos subjetivos tutelados por las normas jurídicas objetivas.* Ahora bien, la declaración de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en que solicita al superior jerárquico respectivo deje sin efectos el nombramiento del servidor público o lo inhabilite, por haber incumplido con su obligación de presentar su declaración patrimonial, es una auténtica resolución sancionadora, en la medida en que es la que impone al servidor público la sanción respectiva, causándole una lesión en su esfera jurídica, por lo que puede ser reclamada a través del juicio de nulidad desde el momento en que el servidor público se entera de la sanción, por cualquier medio, cuenta habida que la declaratoria respectiva sólo se dirige a su superior jerárquico y no se notifica a éste; asimismo, puede impugnar este último acto administrativo mediante el juicio de nulidad, pues es claro que le produce afectación en su interés jurídico al

hacer efectiva la sanción impuesta, condicionados, ambos casos, al cumplimiento de los demás requisitos que establece la ley respectiva para su procedencia

Contradicción de tesis 23/96 Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Octavo Circuito y Cuarto y Sexto en Materia Administrativa del Primer Circuito 9 de diciembre de 1996 Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Gütrón. *Secretaria: Irma Rodríguez Franco*

Tesis de jurisprudencia 6/97 Aprobada por la Segunda Sala de este alto tribunal, en sesión pública de nueve de diciembre de mil novecientos noventa y seis por unanimidad de cinco votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Gütrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente Genaro David Góngora Pimentel

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo V, Febrero de 1997 Tesis: 2a./J. 6/97 Página: 295 Tesis de Jurisprudencia.

2.- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Antes de hablar de las funciones, antecedentes y organización de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo debemos entender que es un Secretaría de Estado, a lo cual el maestro Burgoa las define desde el punto de vista personal del funcionario que encabeza a dicha dependencia como "son jefes de las entidades gubernativas que tienen a su cargo la atención de todos los asuntos concernientes a los distintos ramos de la administración pública".⁵⁸

Para el maestro Acosta Romero la Secretaría de Estado es "el órgano superior político administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado".⁵⁹

Por otro lado el maestro Serra Rojas nos dice que el Constituyente de 1917 previó a dichas dependencias como órganos político-administrativos al

⁵⁸ BURGOA ORIHUELA Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Duodécima Edición, Editorial Porrúa, México 1999, p. 800.

⁵⁹ ACOSTA ROMERO Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Décimo Tercera Edición Editorial Porrúa, México 1997, p. 326

decir: "para el desempeño de las labores del Ejecutivo necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno de los diversos ramos de la administración. Estos órganos del poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etc.; meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular... de este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas; o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público, que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política;...al grupo de órganos políticos o políticos-administrativos pertenecen las Secretarías de Estado que conservan en el proyecto de la comisión los mismos lineamientos generales que tenían en la Constitución de 1857, a saber: ser el nombramiento y remoción exclusivos del Presidente de la República, como simples secretarios que ellos son; refrendar todo acuerdo, decreto, etc., que expida el Presidente de la República, y los cuales no serán obedecidos sin las firmas del secretario respectivo; tener ciertas cualidades que presenten analogía con las exigidas al Presidente de la República, como son: ser mexicano por nacimiento, etc."⁶⁰

De lo anterior podemos decir, que al ser el propio Congreso Constituyente quien solo le da facultades a las Secretarías de Estado y por ende a su titular para auxiliar al titular del Poder Ejecutivo, en cuanto a llevar una buena administración, resulta ilógico que ahora se le den facultades a una Secretaría para impartir justicia administrativa, violándose de manera artera el espíritu Constitucional.

⁶⁰ SERRA ROJAS Andrés. "Derecho Administrativo" (Tomo I), Décima Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1992, p. 512.

2.1. Naturaleza Jurídica de la Contraloría.

2.1.1 Antecedentes

Esta Secretaría, al principio del México independiente, no había sido considerada aun que aparentemente se pudiera encontrar su primer antecedente en 1824, cuando se crea el Departamento de Cuenta y Razón dentro del entonces ministerio de Hacienda (hoy la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), el cual fue suprimido en el año de 1831, creándose la Dirección General de Rentas, a la cual se le dota de la facultad de inspeccionar *los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal* y formar el Estado General de Valores, trabajando así hasta el año de 1867 cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda como la única Secretaría con esas facultades.

Fue hasta el año de 1917, en la Ley de Secretarías de Estado donde se crea el Departamento de Contraloría y que el mismo queda adscrito al titular del Poder Ejecutivo, es decir, gozaría de la autonomía necesaria y con la única *subordinación para el Presidente de la República*. Esto duro hasta la reforma hecha en el año de 1932 en la que se suprime tal departamento y se faculta nuevamente a la Secretaría de Hacienda para realizar las funciones encomendadas a dicha dependencia.

“En el año de 1935 se crea la Contaduría de la Federación dependiente de la Secretaría de Hacienda quien es encomendada a llevar la contabilidad pública, glosa y fincamiento de responsabilidades.”⁶¹

Ahora bien, debido a los conflictos que se presentaron, se tuvo la necesidad de reformar la Ley de Secretarías en el año de 1946, en la que se estableció la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, esto

⁶¹ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. “La Organización de la Administración Pública en México”, Editorial Noriega, México 1999, pp. 359.

únicamente por lo que respecta a la administración central y para la paraestatal se promulga la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en donde quedan sujetas las entidades paraestatales a la supervisión y control del ejecutivo federal

Para el año de 1958 se transforma la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que se le encomendó la función de vigilar, administrar los bienes nacionales, el control financiero y administrativo de los entes paraestatales en conjunción con la Secretaría de la Presidencia.

Por otro lado, en el año de 1976 cuando se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desaparece toda dependencia que tuviera como principal función la supervisión de los órganos administrativos sino que dichas facultades fueron repartidas a las seis dependencias de la administración existentes.

Fue hasta 1982 que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dotándole de las facultades para el control y evaluación global de la gestión pública. Posteriormente, mediante decreto promulgado el 28 de diciembre de 1994 en el que se modifica el nombre de la dependencia para ser la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, otorgándole nuevas atribuciones como es el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la administración pública. Normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes públicos entre otros.

Como toda Secretaría de Estado, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es un órgano auxiliar del Poder Ejecutivo Federal, motivo por el cual sus funciones deben ser únicamente las de vigilancia del

buen manejo del patrimonio federal y coadyuvancia para el ejercicio de la acción penal contra los servidores que cometan algún ilícito

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé en su artículo 37 las facultades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo señalando que corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- II.- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
- III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IV.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
- V.- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
- VI.- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;
- VII.- Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;
- VIII.- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles

e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX - Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X.- Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI.- Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

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;

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 los de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;

XIII.- Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV.- Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XV.- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI.- Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

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

XVIII.- Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras

orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;

XIX.- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX.- Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI.- Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII.- Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII.- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV.- Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y

XXV.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Al respecto cabe manifestar que dentro de éstas facultades en la mayoría pugna por el buen manejo de los recursos públicos, así como para el auxilio del Ejecutivo Federal en materia de control y vigilancia del debido desempeño de la administración.

La fracción XVII del artículo antes transcrito se deduce una violación flagrante a los derechos de los servidores públicos estableciendo para la Secretaría de Contraloría la facultad no solo de investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas, sino también la autoridad para imponer y aplicar las sanciones, constituyéndose de ésta manera como un órgano parcial en su actividad, puesto que al llevar a cabo el mismo la investigación tiende a tener una

convicción creada aún antes de oír al presunto responsable, por lo que se convierte en juez y parte dentro del procedimiento

Por otro lado, de manera acertada le da la coadyuvancia para presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestando al efecto la colaboración que se le requiera.

Por lo anterior, podemos concluir que al existir una clara violación a los derechos del servidor público y al espíritu del Constituyente y debiera declararse la inconstitucionalidad de éste precepto en cuanto a la facultad de investigar, juzgar y sancionar a los servidores públicos.

Por lo que hace a su organización la Secretaría de Contraloría según el artículo 2 de su reglamento interior cuenta con la siguientes unidades administrativas:

- I. Secretaría del Ramo
- II. Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública
- III. Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social
- IV. Oficialía Mayor
- V. Unidad de Asuntos Jurídicos
- VI. Unidad de Desarrollo Administrativo
- VII. Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública
- VIII. Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal
- IX. Contraloría Interna
- X. Dirección General de Comunicación Social
- XI. Dirección General de Auditoría Gubernamental
- XII. Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social
- XIII. Dirección General de Atención Ciudadana
- XIV. Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial
- XV. Dirección General de Inconformidades
- XVI. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
- XVII. Dirección General de Administración
- XVIII. Dirección General de Informática
- XIX. Organos Administrativos Desconcentrados:
Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales

Asimismo, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene la facultad de adscribir en las distintas dependencias de la administración

pública paraestatal y la Procuraduría a los contralores que se encarguen de la vigilancia y buen desempeño de los servidores públicos y la aplicación del patrimonio federal.

Por lo que hace a nuestro tema, el mismo reglamento interior de la Secretaría de Contraloría delimita la facultad de algunos órganos para el ejercicio de ésta actividad, encontrando así que el artículo 14 prevé las facultades de la Contraloría Interna las cuales son: las de Verificar que las actuaciones de la Secretaría se apeguen a la ley, mediante el ejercicio de las siguientes acciones: a) Realizar auditorías a las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría; b) Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia de la ley de los servidores públicos de la Secretaría, practicar investigaciones sobre sus actos y fincarles las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan, así como presentar las denuncias o querellas respectivas en caso de detectar conductas delictuosas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables; c) Instruir y resolver los recursos o medios impugnativos que procedan y hagan valer los servidores públicos de la Secretaría, respecto de las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas en su contra, y d) Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, de las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública que lleve a cabo la Secretaría, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda.

Así mismo, la de recibir, tramitar y resolver en los términos del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las solicitudes de los particulares relacionadas con la reparación del daño cometido por el servidor público.

El propio reglamento faculta a la Dirección General de Auditoría Gubernamental para dar vista de las investigaciones y auditorías que se

hubieren practicado y remitir los expedientes y constancias relativos si de las mismas se detectan presuntas responsabilidades de los servidores públicos a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la Procuraduría General de la República y, en su caso, a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, para la imposición y aplicación de sanciones en los términos de la LFRSP y demás disposiciones legales aplicables. Así como para hacer del conocimiento del área jurídica de la Secretaría de Contraloría, o del titular del órgano interno de control en la dependencia o entidad respectiva, o en la Procuraduría General de la República, los hechos de que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos imputables a los servidores públicos *para los efectos a que hubiere lugar*

Por otro lado, le da las suficientes facultades a la Dirección General de Atención Ciudadana para recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, practicando en su caso las investigaciones que se requieran, y turnarlas para su atención a la autoridad competente, realizando el seguimiento del procedimiento disciplinario respectivo, hasta su resolución, así como tramitar las sugerencias de mejoramiento que presenta la ciudadanía;

La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial esta facultada para tramitar y resolver las quejas y denuncias formuladas con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, que por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones determine el Secretario que deba conocer directamente, así como aquéllas que con base en dichos criterios le consulten los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados o entidades de la Administración Pública Federal o en la Procuraduría General de la República; llevar el registro y el análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos, recibiendo para ello las declaraciones respectivas;

proponer a la superioridad, con la opinión de las unidades administrativas de la Secretaría, las normas y formatos bajo los cuales deberán declararse dichas situaciones patrimoniales

A su vez, la elaboración de los manuales e instructivos correspondientes; practicar las investigaciones y ordenar las auditorías que de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos procedan, en relación con la situación patrimonial de los servidores públicos; recibir y resolver las inconformidades de los servidores públicos respecto de las visitas o auditorías que se les practiquen en relación con su situación patrimonial; llevar el registro de los bienes a que se refiere el artículo 89 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

Por otro lado, para establecer los programas preventivos en materia de responsabilidades de los servidores públicos; practicar de oficio o por denuncia debidamente fundamentada, las investigaciones que correspondan sobre el incumplimiento por parte de los servidores públicos de las prevenciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para lo cual podrá ordenar la práctica de visitas de inspección y auditorías en los términos de la Ley; turnar a los órganos internos de control de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República.

Para integrar los expedientes relativos a las investigaciones y auditorías que se hubieren practicado, cuando de las mismas se derivaren responsabilidades en las que aquellos deban imponer sanciones disciplinarias en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; imponer las sanciones que competen a la Secretaría, de acuerdo a lo dispuesto en la LFRSP y demás disposiciones aplicables, cuando de las quejas y denuncias a que se refiere la fracción I de este artículo, se determinen

responsabilidades administrativas así como calificar y constituir los pliegos de responsabilidades a que se refiere la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, que determine el Secretario

Por último, para recibir, tramitar y resolver, en su caso en los términos del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las solicitudes de los particulares que deriven de las quejas y denuncias; asesorar, apoyar, supervisar, controlar y dar seguimiento a las actividades que desarrollen los órganos internos de control de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal o en la Procuraduría General de la República en materia de responsabilidades.

También se faculta a los titulares de los órganos internos de control para que en el ámbito de la dependencia y de los órganos desconcentrados, o entidad en la que sean designados o en la misma Procuraduría General de la República, para recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables con los términos de ley; dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos; recibir, tramitar y dictaminar, en su caso con sujeción a lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate, o de la Procuraduría General de la República, a las que se les comunicará el dictamen para que reconozcan, si así lo determinan, la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y ordenar el pago correspondiente, lo anterior, sin perjuicio de que la dependencia, entidad o la Procuraduría General de la República conozcan directamente de la solicitud del particular y resuelvan lo que en derecho proceda;

Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditorías y quejas de los órganos internos de control tendrán en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

- a) Los de las áreas de responsabilidades: de iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso las sanciones de conformidad con lo previsto en la Ley de la materia; dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría;
- b) Los de las áreas de quejas: de coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y dar cumplimiento a los lineamientos y criterios técnicos que emita la Secretaría de Contraloría en materia de atención de quejas y denuncias; turnar al área de responsabilidades del órgano interno de control, cuando así proceda, las quejas y denuncias respectivas y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución; conocer previamente a la presentación de una inconformidad, de las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones y servicios, así como de las obras públicas que lleven a cabo con la finalidad de que las mismas se corrijan cuando así proceda;

Ante el incumplimiento de las obligaciones previstas para el personal de la Secretaría de Contraloría, dará lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas.

Por lo anteriormente señalado, podemos concluir que el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría regula para su atribución todos los medios de control para procesar y sancionar a los servidores públicos, lo que deviene en la falta del debido proceso legal

2.2.Competencia.

De lo antes señalado, podemos decir que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es:

2.2.1. Órgano Investigador.

Como órgano investigador, la Secretaría de Contraloría puede llevar a cabo auditorías o visitas con el fin de supervisar el buen funcionamiento de la administración, así como el buen desempeño de los servidores, aunado a lo anterior también pueden verificar la veracidad de las denuncias que contra servidores públicos se presentaren.

En efecto, la Secretaría de Contraloría llevará a cabo la investigación con el fin de encontrar la probable responsabilidad de un servidor público y de ésta manera incoarle un procedimiento en el que **el presunto responsable deberá de acreditar su no responsabilidad**. Lo anterior es de suma trascendencia, en virtud de que se rompe con el principio de derecho que reza "toda persona es inocente hasta que se demuestre lo contrario", ya que en el caso la Secretaría de Contraloría una vez que inicia el procedimiento ya tiene formulada su convicción.

2.2.2. Órgano Instructor.

La competencia de la Secretaría de Contraloría como órgano instructor puede ser muy criticable, en virtud de que si bien es cierto se le

podiere dar mayor celeridad al procedimiento, no menos cierto es que no se puede quebrantar el derecho del servidor público de que sea un órgano de equidad quien incoe el procedimiento y no el mismo órgano que llevó a cabo la investigación.

Lo anterior es de trascendencia tal que no concebirlo de esa manera vulneraría de manera flagrante el derecho del servidor, puesto que al ser el mismo órgano investigador el encargado de llevar el procedimiento, éste puede llevar formada la convicción derivada de la investigación realizada, sujetando de esa manera al servidor público para que sea él quien demuestre su no responsabilidad, esto resulta a todas luces violatorio de derechos, en virtud de que por lógica jurídica quien va ha ser parte en un procedimiento no puede ser juzgador del mismo, supuesto que se actualiza, toda vez que quien representa el cuidado del buen manejo de la administración, tiene interés jurídico en un procedimiento de ésta naturaleza, por lo cual resulta ilegal el marco previsto en el artículo 64 de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

2.2.3. Órgano Sancionador

Como órgano sancionador, la Secretaría de Contraloría se encuentra ilegítimamente facultada para asumir dichas facultades, en virtud de que en principio al ser incoherente su facultad como órgano instructor, resulta aún más su facultad para sancionar a los servidores públicos.

Lo anterior es así, ya que la Secretaría de Contraloría toma en cuenta *meros elementos subjetivos para sancionar al servidor público*, como lo previene el artículo 54 de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* la cual dice: Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella,
- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor,
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V.- La antigüedad del servicio;
- VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

Dichos elementos, como ya se dijo son subjetivos puesto que la misma ley no dice que se debe entender por gravedad, esto como primer elemento, así como condiciones exteriores y medios de ejecución, por lo que al quedar al arbitrio del encargado de sancionar, el servidor público queda en un franco estado de indefensión puesto que del mismo se desprende:

a). La Secretaría de Contraloría es la encargada de investigar y llevar al servidor público ante un procedimiento en donde se establezca su responsabilidad.

b). La misma Secretaría de Contraloría es la encargada de llevar el procedimiento, donde ella misma investigó los hechos y llevó al servidor a éste procedimiento.

c). Es la misma Secretaría de Contraloría una vez que agota el procedimiento la encargada de dictar discrecionalmente una resolución en la cual declare la responsabilidad del servidor, convirtiéndose de ésta manera en: **investigador, parte en el procedimiento y juzgador del mismo.**

3.- Estudio Analítico de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia de la Inhabilitación.

Existen en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, algunos preceptos de los cuales el mismo Congreso de la Unión al expedir la ley, que considero rebasan los límites constitucionales, de ahí a que devenga la ilegitimidad de la Secretaría de Contraloría para incoar el procedimiento de responsabilidad.

Dentro de éste punto analizaremos la trascendencia que guarda tal argumento, por lo cual señalaremos las principales irregularidades que guarda la misma.

ARTICULO 52.- Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 serán sancionados conforme al presente Capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él

Este precepto no deja a salvo ninguno de los procedimientos ni las sanciones a imponer, si bien es cierto la Secretaría de Contraloría es el órgano del Ejecutivo Federal encargado de vigilar el buen destino de los servicios y presupuesto público, dejar en manos de ésta la imposición de las sanciones y más aún el procedimiento resulta una grave trasgresión de los derechos del servidor público.

ARTICULO 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica; e

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

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Este precepto resulta adecuado, puesto que la misma LFRSP debe considerar dentro de su texto el tipo de sanciones a imponer a un servidor cuando su conducta no sea la apropiada a los intereses de la Federación, así mismo resulta necesario imponer una sanción a la persona que ayude al servidor público declarado responsable para volver a la función pública, puesto

que el mismo resulta todavía nocivo a la actitud que debe cumplir la administración.

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

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;
- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV.- Las condiciones exteiores y los medios de ejecución,
- V.- La antigüedad del servicio;
- VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y
- VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

Este precepto, resulta incongruente en la estructura de la ley, toda vez que la misma no debió haber dejado al arbitrio del juzgador la imposición de la sanción, de acuerdo a caracteres subjetivos no definidos por la misma, acto por lo cual, resulta incierto el carácter de la conducta, toda vez que no existe dentro del ordenamiento legal algún concepto que nos diga que se deberá entender por una conducta grave, por lo cual al ser una incertidumbre dicho concepto se deja en franco estado de indefensión al servidor público, ya que una sanción no debe imponerse de acuerdo a las características subjetivas del presunto infractor, sino de acuerdo al tipo que regule la ley.

En efecto, la ley no debió haber dejado una laguna de éste tipo, puesto que el juzgador puede abusar de su autoridad al amparo de la ley, a la vez no regula la misma el impedimento que pudiere existir para que la Contraloría dejare de conocer de éste tipo de procedimientos.

ARTICULO 56.- Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

- I.- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;
- II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos

consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;

III.- La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico,

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

V.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y

VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad.

Al respecto de éste presupuesto legal, debe decirse que la fracción V de ésta no señala quien es la autoridad competente para la aplicación de la sanción, razón por la cual, no podemos de manera deliberada pensar que sea la Secretaría de Contraloría, puesto que la misma ley en su artículo 3 señala que serán autoridades:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- II.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- III.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- IV.- Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- V.- El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal;
- VI.- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- VII.- El Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII.- Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;
- IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

En efecto, al haber señalado el legislador dentro del texto de la ley a todas éstas autoridades, la misma debió prever las facultades de cada una de las mencionadas para la realización de dicha actividad sancionadora, razón por la cual la Secretaría de Contraloría no puede atribuirse facultades que vayan mas allá del límite constitucional y del espíritu del legislador para la creación de las Secretarías de Estado.

ARTICULO 57.- 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. El superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba, directamente, conocer el caso o participar en las investigaciones.

Del primer párrafo de éste precepto, podemos apreciar que otorga para la Contraloría Interna de las dependencias la facultad de investigación de los hechos que pudieren constituir responsabilidad para los servidores públicos, así como impone la obligación a los demás servidores para que en cuanto tengan conocimiento de algún hecho que pueda ser constitutivo de responsabilidad deba ser denunciado e investigado, hay que recordar que aún los contralores internos de las dependencias forman parte de la Secretaría de Contraloría.

El segundo párrafo, denota la extralimitación al texto constitucional por parte de la Secretaría, puesto que se faculta para que los Contralores Internos tomen de su conocimiento los hechos que pudieran ser causa de responsabilidad y sea éste quien determine si existe o no dicha responsabilidad, así como imponer las sanciones procedentes. Al respecto no se indican que sanciones pueden imponer los contralores internos, y se presume que al no haber distinción puede imponer cualquiera.

Al tercer párrafo de este numeral podemos decir, que no existe ningún concepto o presupuesto dentro del ordenamiento legal en estudio que nos marque la pauta para conocer que se debe entender por infracción grave, motivo por el cual se basa en un carácter subjetivo para que el superior jerárquico remita a la Secretaría de Contraloría los expedientes "que considere graves", así como los que crea que debe conocer directamente la Secretaría de Contraloría.

ARTICULO 60 - La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias

Este precepto da facultades como ya se mencionó anteriormente a los contralores para que sean ellos los competentes para imponer sanciones, violentándose de ésta manera el espíritu del constituyente y la misma Constitución, lo anterior se analizará con mayor amplitud en el capítulo subsecuente.

ARTICULO 61.- Si la contraloría interna de la dependencia o el coordinador de sector en las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito.

El precepto en comentó indica la obligación de los servidores públicos encargados de la vigilancia de la administración para que denuncien los hechos que puedan ser constitutivos de algún ilícito, acto por el cual da paso a que se pueda fincar la responsabilidad de carácter penal.

ARTICULO 62.- Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidad mayores (sic) cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se avocará directamente al asunto, informando de ello al Titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

Este artículo da facultades que como anteriormente he señalado, no compete a la Contraloría, ya que daría lugar a ser parte en el procedimiento y juzgador del mismo, dejando en un claro estado de indefensión al servidor público señalado como responsable

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

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

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

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

II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

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

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

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

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

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

El anterior precepto ya fue ampliamente analizado en puntos precedentes por lo cual me remito a tales argumentos.

ARTICULO 66.- Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscribirán quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes falten a la verdad.

Con dicho artículo se pretende hacer ver que se respeta la garantía de seguridad jurídica y del debido proceso legal, ya que al levantarse constancia de las actuaciones el servidor público tiene debido conocimiento de contenido de las mismas, pero dicho precepto no indica de forma precisa quien es el órgano encargado de levantar el acta.

ARTICULO 67 - El Titular de la dependencia o entidad podrá designar un representante que participe en las diligencias. Se dará vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta sus servicios.

Dicho precepto da la facultad a las dependencias a la que pertenezca el servidor público señalado como responsable para que comparezca al procedimiento a dilucidar sus derechos, sin que sea óbice indicar que quien fungirá como parte dentro del procedimiento será la Secretaría de Contraloría.

ARTICULO 68.- Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación.

Este precepto se adecua al artículo 66 de ésta misma ley en comentó, en virtud de que se pretende velar por la garantía de seguridad jurídica y del debido proceso legal, al señalar que todas las actuaciones constaran por escrito.

ARTICULO 69.- La Secretaría expedirá constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas, para los efectos pertinentes, por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Dicho artículo nos deja entrever que la Secretaría de Contraloría llevará un registro de los servidores públicos que sancione, es decir que para que alguien pueda llegar a prestar sus servicios a la administración pública federal, antes deberá de presentarse ante la Secretaría de Contraloría para

que la dependencia en la que pretende prestar sus servicios sepa si existe o no algún registro de que si fue sancionada dicha persona

ARTICULO 70.- Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anuladas firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, *sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.*

El artículo en comentado da la oportunidad de impugnar las resoluciones dictadas dentro del procedimiento de responsabilidad a los servidores públicos que fueren sometidos al mismo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Cabe hacer una pregunta en este sentido si el Tribunal Fiscal es un Tribunal de carácter administrativo ¿Por qué se le da la facultad de conocer de éste procedimiento hasta que existe una resolución que afecta la esfera jurídica de un gobernado y no es él encargado de llevar a cabo dicho procedimiento?.

ARTICULO 71.- Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

- I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;
- II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y
- III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Este precepto nos señala el recurso a agotar dentro de la misma Contraloría el cual lleva por nombre el de revocación, indicando así su procedimiento de interposición, siendo ocioso que se requiera al servidor

público para que anexe a su escrito de revocación la copia de la resolución que se impugna así como la fecha de notificación, lo anterior en virtud de que ya obra en un expediente o a caso ¿No son actuaciones que tengan pleno valor probatorio?

También cabe hacer el señalamiento por lo que respecta a la segunda y tercera fracción del presente artículo, en virtud de que se supone que al haber dictado resolución la Secretaría de Contraloría en la que señale la responsabilidad del servidor público se agotó la instancia en donde el servidor y la propia Secretaría de Contraloría estuvieron en aptitud de ofrecer pruebas y que las mismas se desahogaren conforme a las reglas del procedimiento.

Cabe señalar que no se indica el órgano facultado para conocer de dicho recurso, acto por el cual podemos presumir que será la misma SECODAM quien conocerá de dicho recurso, dejándose así en estado de indefensión al servidor público, lo anterior puesto que la Secretaría de Contraloría tiene una convicción definida acerca del servidor público declarado como responsable.

ARTICULO 72.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

I.- Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; y

II.- Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos;

a) Que se admita el recurso;

b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y

c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Este precepto nos señala el efecto que tendrá la interposición del recurso de revocación, el cual deberá de suspender el procedimiento de ejecución, pero no nos señala quien, ni que término tendrá para dictarse dicha

suspensión o si esta surtirá efectos de pleno derecho, siempre y cuando se cumplan las condiciones impuestas en el precepto en estudio

ARTICULO 73.- El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta Ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarias directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnable ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Dicho precepto faculta que a elección del servidor público declarado como responsable de los actos que se le imputaron en el procedimiento de *responsabilidad, agote el recurso de revocación o bien acuda ante el Tribunal Fiscal de la Federación para impugnar dicha resolución.*

ARTICULO 74.- Las resoluciones absolutonas que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico.

Este precepto otorga la facultad a la Secretaría de Contraloría o al superior jerárquico del servidor público declarado responsable para que impugne las resoluciones dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

ARTICULO 75.- La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia.

Este precepto va en contravención al artículo al artículo 72 de la LFRSP, ya que señala que la ejecución de las sanciones se llevará a cabo de inmediato al ser notificada la resolución por la que se declare la responsabilidad del servidor público, sin que haya causado estado, y sin dar la

oportunidad para la impugnación que pueda realizar el afectado para que surta efectos la suspensión de la misma

ARTICULO 76.- Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la presente Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación.

El precepto en estudio otorga el beneficio al servidor público que se confiese como responsable para que se le imponga los dos tercios de la sanción que le corresponda, dando facultad a quien conozca del procedimiento para resolver sobre la suspensión, separación o inhabilitación del servidor público confeso.

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

I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, 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 en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

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

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

Este precepto nos señala los términos de prescripción para que la Contraloría o el servidor imponga las sanciones al servidor público, pero cabe hacer la aclaración de que la misma ley no hace referencia a la caducidad que debiera de existir en el procedimiento para el caso de que la autoridad dejara de actuar o bien no dictare la resolución dentro de los términos de ley, en virtud de que los términos para el servidor público se manejan de manera fatal, por lo

cual de acuerdo a la igualdad procesal que debiera existir, la autoridad debiera tener que dictar la resolución dentro de los términos que establece la propia ley y no hacerlo así se debería declarar la caducidad de la instancia por inactividad procesal

CAPITULO CUARTO

***REPERCUSIONES Y PROPUESTAS PARA
ADECUAR EL MARCO JURÍDICO DE LA
INHABILITACIÓN AL TENOR DE LAS
GARANTÍAS INDIVIDUALES.***

CAPITULO CUARTO.

1.- Repercusiones de la Inhabilitación dentro de la Administración Pública Federal.

A últimas fechas los casos de inhabilitación de servidores públicos han tomado mucha importancia dentro de la sociedad mexicana, acto por lo cual, resulta trascendental su estudio para quien ejerce el servicio público ya sea en empleo, encargo o comisión dentro de la administración pública, llámese Centralizada o Paraestatal.

Ahora bien, la repercusión que tiene la inhabilitación dentro de la *administración pública así como dentro del Estado mismo*, resulta de gran relevancia, ya que al estudiar de manera conjunta las leyes que regulan la conducta del servidor público así como el procedimiento con el que se le pretende sancionar, llegamos a la conclusión que los mismos resultan transgredir el orden constitucional. La anterior afirmación la sustentaremos a través del presente capítulo.

1.1. Derecho al Servicio Público.

En la opinión particular del sustentante, el ejercicio del servidor público dentro de la administración pública una vez que ha ingresado a ésta es un derecho que obtiene por la prestación de sus servicios a través de la función pública, a cambio de la remuneración, lo anterior es así, en virtud de que al realizarse una actividad lícita y cumpliendo con las leyes, reglamentos y condiciones generales de trabajo de la dependencia en la que se encontrare.

Ahora bien, el estudio constitucional de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la sanción administrativa de inhabilitación, debe encontrarse adecuado al marco constitucional, mismos que debe de interpretarse en forma armónica para así adecuar el marco legal de la responsabilidad.

1.1.1. Artículo 5° Constitucional.

Este precepto consagra la libertad de trabajo o de dedicarse el individuo a cualquier actividad siempre y cuando ésta sea lícita y no contravenga normas de orden público ni al interés social, dicho precepto nos señala.

Artículo 5.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

El precepto anteriormente transcrito ha sido analizado por algunos tratadistas, quienes al respecto siguen la idea de que nadie puede ser obligado a prestar servicios sin justa retribución así como algunos han definido que "a ninguna persona podrá impedirse el ejercicio de cualquier profesión, industria, comercio o trabajo siempre que sea lícitos. La premisa establece la necesidad de imponer una política profesional y estatal de efectiva garantía del empleo, destinada a protegerlo en varias direcciones: primera, sostener su permanencia y estabilidad evitando en lo posible la desocupación; segunda, proveer a la distribución de la mano de obra, si esto se hace necesario, no sólo en el ámbito geográfico sino en el profesional, a través de la capacitación y el adiestramiento del trabajador; tercera, impulsar el aprendizaje de dos o más actividades u oficios, para intentar una posible reclasificación laboral de acuerdo con las capacidades del propio trabajador; cuarta, en otro campo de acción, las cuales deben realizar en forma permanente un análisis y control de puestos vacantes o de una nueva creación, en los que puedan ser útiles las aptitudes de cada persona en busca de trabajo."⁶²

De lo anterior se deduce que mientras el trabajo sea lícito y no vaya en contra de las buenas costumbres, el mismo no puede ser limitado por persona alguna, salvo los casos de excepción que regule la misma Constitución, como es el caso del trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual deberá de ajustarse a lo dispuesto por las fracciones I y II del artículo 123 de la misma Constitución, así mismo cuando hablamos del servicio de las armas y los jurados, así como también, el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta, las funciones electorales y censales las cuales tendrán carácter obligatorio y gratuito, siendo

⁶² BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (Comentada), Colección Popular Ciudad de México, Serie de Textos Jurídicos e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1993, p. 29.

únicamente retribuidas, aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de la misma Carta Magna y de las leyes correspondientes. Así como también, los servicios profesionales de índole social (también conocidos como servicio social) los cuales serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que en las mismas se señalen.

De aquí se desprende que no se podrá hacer trabajar a persona alguna por el uso de la fuerza, salvo que se tratara de personas que se encuentren purgando una condena, se le impusiera trabajo al servicio de la comunidad o la misma ley.

Lo anterior es de gran trascendencia, ya que al preverse la libertad de trabajo, implica que cualquier individuo podrá dedicarse a la rama de trabajo que más le favorezca, incluyendo así la administración pública, esto es así, en virtud de que el Estado para realizar las funciones inherentes a su persona, necesita de personas que realicen dichos actos, para lo cual deben prestar su fuerza de trabajo, creándose así una relación de patrón y trabajador, surgiendo de esta forma derechos para los trabajadores al servicio del Estado.

Por lo que podemos concluir, que la función pública al ser un trabajo lícito, en éste deben de respetarse los derechos para el trabajador en el caso el servidor público, así como darle una estabilidad en el cargo, empleo o comisión, para que de esta manera pueda cumplir su cometido.

1.1.2. Artículo 35° Constitucional.

Este precepto consagra las prerrogativas de los ciudadanos, no importando sexo, creencias, nacionalidad, raza u otro factor que pudiera producir un repudio o rechazo para persona determinada, siempre y cuando se ajuste al presupuesto del Código Civil y la Ley de Nacionalidad para determinar la ciudadanía, dicho precepto nos señala:

Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I - Votar en las elecciones populares,

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país,

IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Este precepto fue considerado desde el año de 1856, donde se designaron como prerrogativas hasta lo que entonces se le habían considerado como derechos. "Esta modificación obedece al reconocimiento por parte del constituyente de que algunas de las disposiciones contenidas en el artículo 35 configuran auténticos derechos, como es el caso del voto activo. De ahí que se haya empleado el término prerrogativas que, por ser más amplio, cubre ambas posibilidades."⁶³

A éste respecto podemos decir que el término prerrogativa equivaldría al contenido de un derecho así como la correlación obligación. Así mismo se ha entendido por el término de prerrogativa como "privilegio, gracia o exención que se concede legalmente a una persona, en atención a su dignidad, empleo o cargo".⁶⁴

Por otra parte el maestro Burgoa dice: "En lo que respecta a las prerrogativas que estriban en ser nombrados para cualquier empleo cargo o comisión, debe decirse que sí entrañan verdaderos derechos subjetivos, o sea, que no importan obligación alguna para el ciudadano. Por lo que concierne a la primera de tales prerrogativas, su carácter de derecho deriva de la garantía

⁶³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Op. Cit. p. 154.

⁶⁴ DE PINA Rafael y DE PINA VARA Rafael. "Diccionario de Derecho", Décima Edición, Editorial Porrúa, México 1981, p. 386.

constitucional que establece que a nadie puede obligarse a prestar servicios personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento"⁶⁵

De estos conceptos podemos estimar que las prerrogativas son algo más que un derecho, ya que implica por sí misma una obligación. En efecto, al haber sido definida las prerrogativas no solo como un derecho sino también como la obligación que tiene un individuo para realizar o dedicarse a una actividad determinada, siempre y cuando se coloque en el presupuesto que la misma Constitución señala.

Esto es lo que consideró el legislador al no señalarlo como un simple derecho, sino porque le dio otra connotación a tal derecho, por lo que la administración no puede por motu proprio inhabilitar a persona determinada para que deje de desempeñar el empleo, cargo o comisión para el que fue nombrado. Esto es así, en virtud de que para ser privado de tales prerrogativas se requiere que en la misma Constitución se encuentre previsto el presupuesto por el cual el servidor público podrá ser privado del ejercicio de su función, y ante las autoridades que la misma Carta Magna ha creado, este es el caso de los Tribunales Administrativos (Fiscal, Agrarios, Laborales). Así pues, el Poder Judicial Federal ha definido que al ser nuestro sistema constitucional flexible, permite que las otras funciones del Estado se involucren por excepción en actividades inherentes a las otras dos funciones, siempre y cuando constituya una necesidad o se encuentre previsto en la Constitución. Sirve de apoyo a lo expuesto el siguiente criterio del Poder Judicial Federal.

DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE. La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que *admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder.* Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los

⁶⁵ BURGOA ORIHUELA Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Duodécima Edición, Editorial Porrúa, México 1999, p. 153.

casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y *los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales*. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. *Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.*

Amparo en revisión 2606/81. Sucesión de Carlos Manuel Huarte Osorio y otro. 22 de octubre de 1981. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Jorge Iñárritu

Volúmenes 115-120, pág. 65. Amparo en revisión 4277/77 Héctor Mestre Martínez y coagraviados (acumulados). 30 de noviembre de 1978. 5 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez

NOTA: Esta tesis también aparece en.

Apéndice 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, segunda tesis relacionada con la jurisprudencia 381, pág. 650

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Séptima Epoca. Volumen 151-156 Tercera Parte. Tesis: Página 117. Tesis Aislada.

Del anterior criterio podemos destacar: que al no encontrarse previsto órgano alguno para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el legislador al estudiar el proyecto de dicha ley, debió de ajustarla al marco Constitucional, tomando en consideración únicamente a las autoridades que tienen origen de la misma para desempeñar la función jurisdiccional en el sentido estricto de la palabra, es decir, debió encomendar esa tarea a los tribunales administrativos, en virtud de que las Secretarías de Estado no son órganos que debieran impartir justicia; ya que a tales dependencias las han definido algunos tratadistas como "La unidad administrativa superior de centralización, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad pública,

debiendo ajustar su actuación a los mandatos legales que regulan su esfera de competencia”⁶⁶

En efecto, al ser las Secretarías de Estado meros órganos auxiliares del Ejecutivo Federal, quedan impedidas para impartir justicia, salvo los casos que la misma Carta Magna lo permita. En este orden de ideas, el órgano encargado y previsto por la misma Constitución debiera ser el Tribunal Fiscal de la Federación, en virtud de que estamos hablando de asuntos que implican a la administración y al encontrar su fundamento en el artículo 73 fracción XXIX-H, de nuestra Carta Magna, la cual faculta al Congreso para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; razón por la cual queda plenamente legitimada la facultad de éste órgano para conocer de los procedimientos en donde la Federación sea parte.

1.2. Garantía de Seguridad Jurídica

Este tipo de garantías, es de gran relevancia en el sistema jurídico mexicano, en virtud de que son los medios por los cuales se le garantiza al gobernado la legalidad de los actos de las autoridades judiciales, administrativas y legislativas del Estado Mexicano. Dentro de dichas garantías se encuentran las consagradas en los artículos 14 y 17 constitucional, las cuales son de gran trascendencia para el presente estudio.

1.2.1. Artículo 14° Constitucional.

Artículo 14.- *A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

⁶⁶ SÁNCHEZ GÓMEZ Narciso. "Primer Curso de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México 1998, p.156

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Para el estudio de esta garantía individual debemos considerar los siguientes elementos:

- a). Quien puede ser su titular.
- b). En que consistiría el acto de privación
- c). Bien jurídico tutelado por la misma

En respuesta de lo anterior, podemos decir, que el titular de ésta garantía es por mismo mandato constitucional todo individuo que se encuentre en territorio nacional, aunque por razones del presente estudio, debemos considerar como titular de la garantía de audiencia en el caso de la inhabilitación, al ciudadano mexicano que se encuentre en pleno ejercicio de sus capacidades y se encuentre prestando un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública.

Como acto de privación debemos considerar que es la consecuencia de un acto de autoridad que pudiera traducirse en el menoscabo de sus esfera jurídica ya sea en bienes corpóreos o incorpóreos; lo anterior lo podemos traducir en el presente estudio al menoscabo que reciente el servidor público dentro de su esfera de derechos al pretenderse inhabilitar al mismo, razón por la cual, la privación para el ejercicio de la prestación de un empleo, cargo o comisión para la administración pública, estriba en la prohibición por un determinado número de años para prestar sus servicios para el Estado y así

limitarse la capacidad del ciudadano para dedicarse a la profesión, arte o actividad que mas le acomode.

Por lo que hace al bien jurídico tutelado este se constituye en los derechos que tiene el gobernado; como acertadamente lo define el maestro Burgoa, "el concepto derechos como garantía de audiencia adquiere gran alcance tutelar en beneficio del gobernado, pues dentro de su connotación se comprende cualquier derecho subjetivo, sea real o personal. Se ha definido a los derechos subjetivos como facultades concedidas a la persona por el orden jurídico".⁶⁷

1.2.1.1. Privación de Derechos.

Como ha quedado apuntado con antelación, la privación es el menoscabo que resiente el gobernado titular de las garantías en su esfera jurídica, como son de manera enunciativa, mas no limitativa los derechos, libertad, posesión, propiedad y de la vida, mismos que puede sufrir un gobernado por parte de un tercero o de una autoridad. Ahora bien, en el caso que nos interesa que es la sanción administrativa de inhabilitación, estamos hablando del menoscabo que realiza el Estado contra el gobernado que se encuentra prestando un empleo, cargo o comisión para el mismo Estado, sufriendo de ésta manera la pérdida o limitación de algún derecho.

Por otro lado, debemos entender que se ha considerado como un derecho "Todo conjunto de normas eficaz para regular la conducta de los hombres, siendo su clasificación más importante la de derecho positivo y derecho natural"⁶⁸. Ahora bien, nosotros podemos considerar que el derecho no solo comprende al conjunto de normas, sino debe comprender a las instituciones que dimanen de las mismas; así mismo como ha quedado

⁶⁷ BURGOA ORIHUELA Ignacio. "Las Garantías Individuales", Vigésima Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 1994, p. 543.

⁶⁸ DE PINA Rafael y DE PINA VARA Rafael. Op.cit. p.213

precisada por el maestro Burgoa, que los derechos subjetivos considerados en ésta garantía, se han definido como las facultades concedidas a las personas por el orden jurídico

Debemos considerar que la palabra derecho impresa por el constituyente del 17 en el artículo 14 constitucional en el capítulo dogmático de nuestra Carta Magna, no lleva la connotación de conjunto de normas jurídicas encargadas de regular la conducta de los individuos, sino que lleva la idea de respeto para los derechos fundamentales de los ciudadanos y como facultades para el gobernado, es decir, la protección de los principios mínimos a los que todo individuo tienen derecho a disfrutar, como son la libertad, posesión, vida, propiedad y derechos mínimos del ciudadano.

1.2.1.2. Tribunales Previamente Establecidos.

Al respecto el maestro Eduardo Pallares nos dice que por Tribunal se debe entender: "a). Lugar donde se administra justicia; b). La institución pública integrada por los jueces, magistrados, funcionarios auxiliares y empleados, que como integrantes de un órgano del Estado, tienen la función de administrar justicia..."⁶⁹

Aunado a lo anterior, el maestro Juventino V. Castro señala que los tribunales que puede privar de derechos son los: "previamente establecidos no es más que una ratificación de lo dispuesto por el artículo 13 constitucional en el sentido de que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales. Por lo tanto es una referencia a los tribunales generales creados no para juzgar un caso o casos concretos, y que desaparecen al llenar las funciones específicas

⁶⁹ PALLARES Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Décimo Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1981, p. 775.

tenidas en cuenta al establecerse, o sea los tribunales judiciales en general o que reciban su competencia de un texto expreso de la Constitución”⁷⁰

Ahora bien podemos concluir que por tribunal debemos entender como el órgano encargado de impartir justicia o los órganos que tengan facultad expresa por la Constitución para impartir justicia, teniendo como característica primordial, el ser un órgano imparcial, en donde se presente la controversia, se ofrezcan pruebas y se resuelva con plena jurisdicción en el estricto sentido de la palabra.

1.2.2. Artículo 17° Constitucional.

Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

1.2.2.1. Derecho a la impartición de justicia.

Algunos tratadistas han dicho que “la impartición de justicia por tribunales independientes y eficaces, esto es por juzgadores autónomos frente a presiones o intereses de otra dependencia o funcionarios públicos, y a cuyos fallos habrá de darse cabal cumplimiento, deberá satisfacer las exigencias siguientes: ser rápida, porque los tribunales deben sustanciar y resolver los juicios de que conocen dentro de los plazos y términos legales, teniendo siempre presente, además, que justicia que no es pronta, no es justicia; ser completa ya que los jueces deberán resolver todas las cuestiones planteadas

⁷⁰ CASTRO Y CASTRO Juventino V. “Lecciones de Garantías y Amparo”, Tercera Edición, Editonal Porrúa, México 1981, p 222.

en el proceso, ser imparcial, en la medida en que los jueces *deberán dictar resoluciones justas de las controversias procesales, sin inclinarse o favorecer indebidamente a alguna de las partes y, por último, ser gratuita, merced a la suspensión definitiva de las costas judiciales, que otrora cobraban los jueces por concepto de honorarios y en atención a las funciones que desempeñaban*.⁷¹

Al respecto, podemos decir que el derecho consagrado como garantía individual, a que se le administre justicia al todo gobernado, es de relevancia, en virtud de que de esa manera el Estado se guarda para sí la facultad jurisdiccional de impartición de justicia, evitando de esta manera que los individuos por sí, lleven a cabo conductas tendientes a castigar o hacer cumplir obligaciones que se dejaron de hacer, por medio de la fuerza o de la coacción, pues al presentarse éste sistema en otros tiempos *únicamente se dejó ver mas injusticia ya que muchas de las veces se excedían en el hacer cumplir obligaciones o castigar delitos o infracciones.*

En efecto, por este motivo el Estado guarda dentro de sus potestades la de impartir con toda lógica jurídica e imparcialidad en los asuntos que se le expongan, aún cuando en éstos el mismo Estado pueda ser parte del mismo, por lo que los órganos encargados ex profeso para la impartición de justicia deben cumplir y hacer cumplir cabalmente la Constitución y las Leyes que dimanen de ella.

1.2.2.2. Tribunales Expeditos.

A este respecto como se dijo en el punto anterior, el Estado faculta a órganos especializados y dedicados exclusivamente para la impartición de justicia, para que ésta sea de la manera más rápida, lógica, coherente a las constancias que se le presentasen e imparcial entre los que litiguen. De esta

⁷¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Op. Cit p. 77, 78.

manera, el texto constitucional legitima como únicos encargados para la impartición de justicia a los Tribunales judiciales, administrativos (contencioso administrativo, laborales y agrarios), así como al Legislativo (en caso de juicio político y declaración de procedencia).

Por lo anterior, podemos concluir que aquellos órganos que rebasen de su naturaleza jurídica, aún cuando la ley secundaria los faculte, pero ésta excede el límite constitucional fijado por el constituyente al legislador, este no puede ser considerado como un tribunal u órgano competente para conocer de alguna litis entre particulares o donde el Estado sea parte dentro del procedimiento.

1.3. Artículo 113º Constitucional.

Este precepto constitucional es de relevancia para el presente análisis de la inhabilitación de los servidores públicos, puesto que en éste se contempla dicha sanción y de aquí sale, para formar parte de la legislación administrativa en materia de responsabilidad. Así mismo este precepto faculta al poder legislativo para que legisle en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, teniendo como única limitante la misma Carta Magna y los principios del Constituyente.

Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Ahora bien, el estudio de éste precepto debe hacerse de manera integral con el texto constitucional, por lo cual cabe apuntar que al no haber señalado la misma Constitución a la autoridad encargada de la aplicación de la ley, deberá de atenderse a los principios que marca la misma Carta Magna, así como a la lógica y el sentido común, es decir, que sea un Tribunal imparcial quien dirima tal controversia, entendiendo como Tribunal al órgano imparcial creado ex profeso para dirimir controversias e impartir justicia conforme a las leyes y principios generales del derecho, en donde las partes estén en aptitud de probar su responsabilidad o no responsabilidad.

En efecto, la Constitución prevé dentro de sí como sanción a la inhabilitación, pero no faculta a órgano alguno ni establece el procedimiento, sino lo único que realiza es la delegación al poder legislativo para expedir la Ley de Responsabilidad en la que se considere a las autoridades para aplicarlas así como los procedimientos, teniendo como único parámetro a la misma Constitución.

Lo anterior, fue excedido por el legislador, en virtud de que atribuye facultades a órganos de la administración que deberán de llevar a cabo la investigación, deberán realizar la denuncia, incoar el procedimiento contra el servidor público, dictar la resolución y además ejecutar la propia resolución. Por lo anterior cabe hacer la siguiente pregunta ¿Este es el órgano imparcial que previo la Constitución para someter a sus gobernados para el fincamiento de cualquier responsabilidad de carácter administrativa?

Ahora bien, aun cuando no se tratara de la misma dependencia la que denuncie la responsabilidad y la que investigue, incoe el procedimiento, resuelva y ejecute, cabe hacer mención que se trata de la misma administración la que llevaría la facultad de juzgar, razón por la cual el Poder Judicial Federal emitió el siguiente criterio de jurisprudencia.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Es inadmisibile la tesis de que no existe dependencia entre unas y otras, pues el organismo administrativo es un todo, que tiene como jefe al encargado del poder ejecutivo

Tomo Xii Federico Zorrilla S En C Pag 844 9 Vts 9

Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación Epoca: Quinta Epoca
Tomo XII Tesis: Página: 844 Tesis Aislada.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Si una persona suscita una controversia ante autoridades que no tienen el carácter de judiciales, éstas no están capacitadas para resolver una controversia de intereses particulares y prohibir actividades que se dicen son violatorias de derechos de un tercero, pues éste debe ocurrir ante los tribunales judiciales competentes, para hacer valer, aquellos derechos, comprobándolos en los términos y en la forma que determinan las leyes, según jurisprudencia de la Suprema Corte, que dice. "Las autoridades administrativas carecen de facultades para privar de sus posesiones y derechos a los particulares, lo que no puede hacerse sino por la autoridad judicial y en los términos que la Constitución previene" y que " las mismas autoridades carecen de facultades para decidir asuntos contenciosos, que son de la competencia exclusiva de las autoridades judiciales"

TOMO XLVI, Pág.3657 Estación Radiodifusora XEFV, de Ciudad Juárez, Chih. - 15 de noviembre de 1935

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación Epoca: Quinta Epoca Tomo XLVI. Tesis: Página: 3657 Tesis Aislada

Por lo anterior cabe apuntar que por analogía a la materia penal, al pretender privar del goce de un derecho y una garantía individual al gobernado, el presupuesto jurídico para la imposición de la sanción de inhabilitación, debería estar de manera concreta dentro de la ley y enunciar en que presupuestos se impondrá tal sanción. Razón por la cual se arrancarí de las facultades del juzgador tomar meras apreciaciones subjetivas, sino que se debería estudiar la hipótesis normativa, valorar los medios de convicción y dictar la resolución que en derecho corresponda.

En virtud de lo anterior el Poder Judicial Federal emitió los siguientes criterios

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Carecen de facultad para privar de sus posesiones o derechos a un particular, lo que sólo puede hacerse por los tribunales previamente establecidos mediante el juicio en el que se cumplan las formalidades

esenciales del procedimiento y conforme a las leyes aplicables al caso; pero nunca por virtud de un simple acuerdo administrativos.

TOMO IX, Pág 490 - Ortiz Rubio Pascual - 22 de septiembre de 1921 - 8 votos

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación Época. Quinta Época Tomo IX Tesis: Página. 490 Tesis Aislada

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Según jurisprudencia establecida por la Suprema Corte, *carecen de facultad para privar de sus posesiones o derechos a los particulares, lo que no puede hacerse sino por la autoridad judicial y en los términos que la Constitución previene.*

Amparo administrativo en revisión 1497/44. García Barraza José y coagraviados, como talladores de ixtle, del predio "El Amparo", del Municipio de Saltillo, Coahuila, y de 677 predios más, en las jurisdicciones de Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Zacatecas y Tamaulipas 18 de octubre de 1946 Unanimidad de cinco votos La publicación no menciona el nombre del ponente

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación Época: Quinta Época. Tomo XC. Tesis: Página: 797 Tesis Aislada

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Carecen de facultades para privar de sus posesiones o derechos a los particulares, lo que no puede hacerse sino por la autoridad judicial en los términos que la Constitución previene.

Quinta Época:

Amparo en revisión 1/17 Alcázar Francisco L. 24 de octubre de 1917. Unanimidad de diez votos

Amparo en revisión 96/17. Ramos Antonio 14 de noviembre de 1917. Unanimidad de diez votos.

Tomo I, pág. 848. Amparo en revisión, González de Villanueva Rutila, suc. de. 21 de diciembre de 1917. Unanimidad de diez votos.

Amparo en revisión 201/17. Tuitán, vecinos de. 3 de febrero de 1918. Unanimidad de once votos

Amparo en revisión 79/18 Comunidad de Santa Catarina 8 de mayo de 1918. Mayoría de siete votos.

Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Época: Quinta Época. Tomo III, Parte SCJN. Tesis: 19 Página: 16. Tesis de Jurisprudencia.

1.4. Artículo 133° Constitucional.

Por lo que respecta a éste precepto de nuestra Carta Magna, resulta de vital importancia dentro del estudio del presente tema, en virtud de que el mismo contempla la Supremacía de la Constitución, por sobre toda norma jurídica establecida dentro y fuera del país, *acto por lo cual las leyes y tratados*

internacionales deberán de ajustarse al texto constitucional y al espíritu del constituyente

Lo anterior es así, ya que al hablar de una Ley Suprema toda norma de conducta debe ajustarse a la misma y no rebasar los principios de la misma, lo cual nos sirve para averiguar si una ley se encuentra dentro del presupuesto constitucional o si ésta pretende rebasar los lineamientos de la Constitución.

Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Así pues, al estudiar integralmente el texto constitucional podemos hacer referencia que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vulnera el texto constitucional, al facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que lleve a cabo los procedimientos de responsabilidad, esto es así en virtud de que la Constitución prevé la creación de un Tribunal de carácter administrativo (Tribunal Fiscal de la Federación), aunado a que el constituyente no consideró a las Secretarías de Estado para que realizaran actividades de impartición de justicia, sino únicamente para servir de apoyo para el Ejecutivo Federal.

En efecto, el maestro Serra Rojas al hacer la transcripción del debate constituyente que da origen a nuestra Carta Fundamental nos dice: "para el desempeño de las labores del Ejecutivo necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno de los diversos ramos de la administración. Estos órganos del poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etc.; meramente administrativas,

referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular de este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas; o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público, que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política;...”⁷²

Por otro lado, podemos decir que como lo afirma el maestro Margáin Manautou, “todo acto de molestia de la autoridad administrativa debe encontrar respaldo en la Constitución y la hallará si el ordenamiento secundario en que se apoya no contraría a su vez a ella”.⁷³

Lo anterior, resalta la inviolabilidad de la jerarquía normativa, así mismo esto queda corroborado por los criterios de jurisprudencia sostenidos por el Poder Judicial Federal:

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Debe asentarse que *la autoridad administrativa carece de facultades constitucionales para privar de sus posesiones o derechos a los particulares*, lo que no puede hacerse sino por la autoridad judicial, como se sostiene en la tesis de jurisprudencia número 27, visible en la pág. 46, tercera parte, de la Compilación de 1965, y es suficiente el anterior criterio, para que sin entrar en mayores consideraciones, se estimen violatorios de los artículos 14 y 16 Constitucionales, los actos que se reclamaron, en mérito de lo cual procede revocar el fallo recurrido y conceder al quejoso el amparo solicitado.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Revisión 8/68. Principal Administrativo. David Garbay. 24 de enero de 1969 3 votos. Ponente: Angel Suárez Torres.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Séptima Época. Volumen 1 Sexta Parte. Tesis: Página: 27. Tesis Aislada.

⁷² SERRA ROJAS Andrés. “Derecho Administrativo” (Tomo I), Décima Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1992, p. 512.

⁷³ MARGAIN MANAUTOU Emilio. “Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano”, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1997, p. 50.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. *Carecen de facultades para privar de sus posesiones o derechos, a los particulares, lo que no puede hacerse sino por la autoridad judicial y en los términos que la Constitución previene*

Amparo administrativo en revisión Landino Crispiniano 6 de junio de 1919
Unanimidad de once votos La publicación no menciona el ponente

Instancia. Pleno. Fuente. Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Quinta Epoca
Tomo IV Tesis Página 1119. Tesis Aislada

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. *Carecen de facultades para arrebatar sus posesiones o derechos, a los particulares, lo que sólo puede hacerse por la autoridad judicial y mediante los requisitos que la ley previene.*

TOMO VIII, Pág 438 García Peña Jesús - 26 de febrero de 1921

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Quinta Epoca
Tomo VIII Tesis Página: 438 Tesis Aislada.

De lo anterior se deduce que, se vulneró el espíritu del constituyente, al haberse dado facultades a una Secretaría de Estado para que impartiera justicia; saliendo así de la idea de que la Secretaría de Estado es un órgano auxiliar del Poder Ejecutivo, sino que ha invadido la esfera del Poder Judicial, esto por no haber sido señalado como caso de excepción dentro del mismo marco constitucional. Así pues, el artículo 113 constitucional que ya ha sido analizado, no contempla la autoridad para la aplicación de la Ley de Responsabilidad, acto por lo cual el legislador debió de haberse ceñido al texto Constitucional al decretar la Ley de Responsabilidad y otorgarle dicha facultad al Tribunal Administrativo previsto por la misma Carta Magna, y no como de manera arbitraria lo hizo al facultar a la Contraloría para la impartición de justicia.

2. Adecuación del texto legal en materia de Responsabilidad de Servidores Públicos.

Por todo lo expuesto con anterioridad, cabe apuntar que al excederse el legislador en sus facultades y violentar de manera flagrante el texto constitucional, debe hacerse una adecuación en los textos legales para que de ésta manera los mismos se encuentren acordes con nuestra Carta Magna.

2.1. Competencia de Investigación y Denuncia de la Secretaría de Contraloría.

Por lo visto en el presente estudio, podemos decir que una de las soluciones, para evitar esta *ilegitimación* es *buscar una nueva composición* para el procedimiento de responsabilidad, el cual debe abarcar desde las leyes mismas, hasta la *materialización de este acto*. Por lo que puedo afirmar como primer punto. La limitación de las acciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En efecto, esta acción se puede conseguir mediante la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de la fracción XVII del artículo 37, misma que faculta a la Secretaría de Contraloría para: 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;

De lo anterior, podemos afirmar que las facultades de la Secretaría de Contraloría han sido excedidas y mal interpretadas, ya que la interpretación literal de dicha fracción únicamente implica el conocimiento, la investigación y ejecución de dichas sanciones, más no como actualmente se le atribuye la realización del procedimiento en todas sus instancias y la de dictar la resolución por la que se sancione a un servidor público; dicha facultad sale de las funciones de la SECODAM basándonos en el principio de derecho que reza "las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les ha permitido", no siendo valido pensar que la palabra conocer implique la tramitación del procedimiento.

En efecto, el conocer implica hacerse sabedor que existe la comisión de una infracción administrativa, mas no incoar el procedimiento en contra de servidor público alguno, así como por otro lado le compete la obligación una

vez que es conocedor de la infracción, llevar a cabo la investigación donde se determine la presunta responsabilidad del servidor público, misma que deberá de poner en conocimiento de la autoridad competente. Así mismo le corresponde la aplicación de las sanciones, es decir, la ejecución material que se realice en cumplimiento de la resolución, lo que no incluye de manera categórica, una facultad para emitir una resolución en la que se declare la responsabilidad o no responsabilidad del presunto infractor.

Podemos decir, que las facultades que le han sido dotadas a la Secretaría de Contraloría por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ha ido mas allá de lo que el legislador y el constituyente han encomendado a ese mismo órgano; esto hace procedente la reforma al precepto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, únicamente para que sea aclarado dicho precepto en el sentido de que se le den únicamente la facultad de hacerse conocedor de las infracciones administrativas y lleve a cabo la investigación correspondiente en la que se determine la presunta responsabilidad del servidor público acusado de haber cometido tal acto, así mismo, en virtud de que es el órgano encargado de vigilar la correcta administración de los recursos que cuenta el Ejecutivo Federal pueda llevar a cabo la ejecución material de la resolución que emita una autoridad legítimamente establecida por la misma Constitución y las leyes que de ella emanen

2.2. Dotar de plena jurisdicción y competencia a las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por esta parte, debemos hablar de que el Tribunal Fiscal de la Federación al ser un tribunal administrativo que encuentra su sustento constitucional en el artículo 73 fracción XXIX-H de nuestra Carta Magna, es el órgano encargado de la impartición de justicia en el ámbito administrativo, toda vez que el legislador le otorga autonomía, para que de esta manera no se encuentre sometido al Ejecutivo, razón por la cual cabe hacer mención que al

ser el único tribunal administrativo en el orden federal, debe ser el encargado de conocer de las controversias de responsabilidad de servidores públicos, ya que solo de esta manera podrá darse la imparcialidad y la debida garantía de audiencia y legalidad.

En efecto, al preverse que el Tribunal Fiscal de la Federación es el órgano encargado de *dirimir las controversias que se suscitaren entre órganos de la Federación (únicamente administrativos) cuando estos actúen con su imperium y los particulares (ya sea como gobernado o como servidor público)*, es la única manera de garantizar la imparcialidad y el debido control de los actos administrativos, razón por la cual sugiero una reforma integral a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, con el fin de facultar a las Salas Regionales para conocer de los procedimientos de responsabilidad, puesto que *como ha quedado precisado anteriormente, el órgano que se debiera de encargar de la investigación y denuncia de las infracciones administrativas es la Secretaría de Contraloría, la cual se le consideraría parte dentro del procedimiento que se incoe ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación.*

Por lo anterior, cabe hacer la aclaración que al no considerarse esta propuesta, *se deja en estado de indefensión al servidor público señalado como responsable, puesto que actualmente la Secretaría de Contraloría conoce, investiga, instaura el procedimiento, resuelve, sustancia el recurso y ejecuta dicha resolución; dejando claro que la presente conducta de este órgano no es la de imparcialidad.*

Por otro lado, al ser conocedora en primera instancia de este juicio de responsabilidad, *cabe mencionar que la Sala Superior de dicho órgano al ser este quien revise la legalidad de los actos de la Saia, es quien debe conocer en segunda instancia el recurso que interponga el inconforme en contra de la resolución dictada por la Sala respetándose los términos de ley;*

afirmando que la resolución que emita la superioridad solo cabra el juicio de garantías, en virtud de tratarse de una resolución emitida por un cuerpo colegiado imparcial y que dicha resolución tiene el carácter de definitivo

2.3. Adecuación del marco jurídico en materia de responsabilidad de servidores públicos.

Por lo que respecta, a la adecuación al marco legal, para darle a la figura de la inhabilitación el debido procedimiento para sancionar a los servidores públicos y no contravenir el espíritu constitucional y lograr la homologación de las leyes federales dando el debido respeto de las garantías individuales de los gobernados, respetando de esa manera el derecho al trabajo y el ejercicio de cualquier empleo, cargo o comisión que desempeñare cualquier ciudadano.

2.3.1. Al respecto debemos empezar con la reforma a la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, en su artículo 37 fracción XVII la cual debe de ser aclarada dando como única competencia la de investigación y denuncia de posibles infracciones administrativa ante una autoridad a la que se le dote de competencia para llevar a cabo procedimientos de inhabilitación; dejando a una autoridad materialmente jurisdiccional la facultad de decidir sobre la responsabilidad de orden administrativo.

2.3.2. Por otro lado, se debe reformar la **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, en los siguientes sentidos:

Deben ser calificadas de manera precisa las infracciones menores de las mayores, así como a que conductas corresponde la sanción de inhabilitación, lo anterior porque de otra manera se deja al arbitrio de la autoridad que lleva el procedimiento, así mismo se debe tener muy en cuenta que la Administración al tener el poder de revisión y sancionador, se encuentra facultada para imponer sanciones de índole administrativo, pero sin que éstas

lleguen a menoscabar la esfera jurídica de los gobernados, es decir, no debe llevar a cabo la privación de los derechos consagrados por la Constitución.

De lo que se trata es de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, y las infracciones las podemos llegar a calificar de la siguiente manera.

- a) Graves
- b) No Graves

a) Graves: Para poder calificar dichas conductas debemos entender al beneficio o perjuicio que trae la conducta para la colectividad, dentro de las que encontramos las fracciones I, II, III, IV, IX, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XXI, XXIII, del artículo 47 de la LFRSP

Las conductas previstas en las fracciones referidas, mismas que han sido transcritas en capítulos anteriores, el suscrito las ha considerado de naturaleza grave, en razón de que el cumplimiento de las obligaciones trascendentales del Estado, el cual se realiza a través de los servidores públicos, es la de aplicar debidamente el patrimonio y todos los recursos que tenga el Estado mismo en beneficio de la sociedad, pudiendo de esta manera decir que el servidor público es el depositario de todos aquellos recursos y para la aplicación de los mismos debe cumplir con el marco legal para la distribución de los mismos. Ahora bien, si el servidor público deja de cumplir con estas obligación y llega a distraer los recursos del Estado lo haría en perjuicio de la sociedad mexicana, dejando de esta manera una denotada falta de ética para dirigir y formar parte del servicio público.

b) No Graves: Para poder calificar dichas conductas debemos entender el menor perjuicio que trae la conducta para la colectividad, pero que acarrearán dificultades dentro del medio en el que se desenvuelve el servidor público, dentro de estas conductas encontramos las que se encuentran

consideradas en las fracciones V, VI, VII, VIII, X, XI, XVIII, XIX, XX y la XXII, del artículo 47 de la LFRSP

Estas conductas se han considerado de naturaleza no grave, puesto que son normas de trato dentro de los centros de trabajo de la Administración Pública, por lo que no trae como consecuencia un perjuicio grave para la sociedad, consideración que se hace en virtud de que debemos de atender al elemento lógico de que al ser consideradas de esta manera los superiores jerárquicos pueden hacer valer el poder disciplinario que el mismo ejercicio de su función les proporciona.

Ahora bien, otro de los preceptos legales de esta misma legislación que el suscrito considera de gran trascendencia para su aclaración es la contenida en el artículo 54 la cual señala que: Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra de acuerdo al catalogo de conductas previsto en el artículo 47 de la presente ley, y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;*
- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;*
- III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;*
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;*
- V.- La antigüedad del servicio;*
- VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y*
- VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.*

El anterior precepto deberá de analizarse, de acuerdo a los razonamientos vertidos en el análisis del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entendiendo la gravedad de la conducta como el perjuicio que causa tal acto en la sociedad; de esta manera, al considerar el legislador la gravedad o no gravedad de las conductas, no se deja al arbitrio del juzgador la calificación de la gravedad de la conducta, ya que en la actualidad se pudiere encontrar casos en el que realizando una

interpretación subjetiva se califique una conducta no grave como grave, en perjuicio del procesado

Ahora bien, en cuanto al artículo 56 de esta misma ley, se propone la siguiente reforma a manera de adecuar el texto legal con el análisis vertido en este trabajo. De esta manera la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas

I.- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;

II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación de trabajo y en los términos de las leyes respectivas;

III.- La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;

IV.- La Secretaría coadyuvará en la promoción de los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, y demandando la destitución del servidor público responsable ante la omisión del superior jerárquico, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;

V.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será instaurado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, teniendo la Secretaría el carácter de parte dentro del procedimiento, solo en el caso de que se reclamen del servidor público responsable conductas consideradas como graves, de acuerdo a lo previsto en el artículo 47 de la presente ley, y

VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La anterior reforma se considera procedente, en razón de los razonamientos lógicos-jurídicos vertidos en este trabajo, ya que de no ser así se deja en estado de indefensión a los servidores públicos, puesto que actualmente no se puede entender que haya una imparcialidad en materia de

responsabilidad de servidores públicos, cuando un solo órgano es el encargado de investigar, denunciar, incoar el procedimiento, resolver y substanciar un recurso. De esta forma al otorgarse la facultad a un Tribunal Administrativo como es el caso del Tribunal Fiscal de la Federación, para llevar a cabo el procedimiento, el servidor público podrá encontrar un órgano imparcial. Sirve de apoyo a lo expuesto el siguiente criterio de jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. La facultad que tienen para vigilar cuidadosamente del orden y de la paz públicos, no las autoriza para usar medida alguna contraria a los preceptos fundamentales de la Constitución.

TOMO IX, Pág. 652.- Rosas García Bruno.- 18 de noviembre de 1918.

Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Época: Quinta Época. Tomo IX. Tesis. Página. 652. Tesis Aislada

Por otro lado, resulta de gran trascendencia el procedimiento para llevar a cabo la imposición de sanciones, ya que el mismo debe ser sumario, en virtud de que se necesita prontitud en el desahogo del procedimiento, ya que de no ser así se afectaría de manera grave al servidor público o bien a la Administración Pública en caso de que alguno fuere absuelto o condenado por el órgano de impartición de justicia. Para lo cual el artículo 64, el cual señala el procedimiento se deberá de señalar que La Secretaría de Contraloría o el Tribunal Fiscal de la Federación impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo cuando así le compete mediante el siguiente procedimiento:

1.- Se emplazara al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, así como quien le imputa dicha conducta; el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor. Según la gravedad de la infracción la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o el Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de la queja.

Podrá asistir a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

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

II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o el Tribunal Fiscal de la Federación, resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III.- Si en la audiencia la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o el Tribunal Fiscal de la Federación encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver, deberá de absolver al presunto responsable; cuando se advierta que existen elementos que impliquen una nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo podrá ponerlos en conocimiento del Tribunal o de practicar investigaciones y citar para otra u otras audiencias, siempre y cuando se trate de conducta diversa o por hecho diverso al que fue procesado; y

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

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

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que

debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

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

La anterior reforma es procedente para no dejar en estado de indefensión al servidor público, donde el Tribunal Fiscal de la Federación deberá de conocer de los procedimientos tratándose de faltas graves, ya que la sanción impuesta será de la misma naturaleza y sólo un órgano imparcial sería equitativo para la justicia de índole administrativa.

Por otro lado, como lo dispone el artículo 66 de ésta misma ley, se deberá levantar acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscribirán quienes intervengan en ellas, y firmarán las actuaciones el juzgador y el fedatario público que intervenga en la diligencia, se apercibirá a quien acuda a las diligencias de las sanciones en que incurran quienes falten a la verdad.

Así mismo, como lo refiere el artículo 68 de la Ley en comento. Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, así como las del Tribunal Fiscal de la Federación, y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación.

Aunado a lo anterior, se requiere adecuar el artículo 70, a fin de dar la posibilidad que el servidor público procesado por faltas no graves pueda recurrir al órgano materialmente y formalmente jurisdiccional, para lo cual se

propone la siguiente reforma Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas dictadas por faltas no graves, por las que se les impongan las sanciones a las que no afecten con gravedad la esfera jurídica del servidor público a que se refiere este Capítulo Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes

Así mismo, la reforma propuesta con antelación debe ser complementada, así el artículo 71 de la Ley en comento, para otorgar a su vez recurso opcional para que la misma autoridad que dicte la resolución de responsabilidad en una reconsideración pueda con mayores elementos revocar su resolución, siendo procedente los requisitos que la Ley actualmente prevé para la tramitación de éste recurso. Por lo cual deberá de modificarse como sigue: Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas que no afecten de manera directa y grave la esfera jurídica del servidor público, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá ante el superior jerárquico dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

Así pues, para que haya una interpretación armónica con las adecuaciones propuestas se requiere la modificación al artículo 73, para quedar como sigue: El servidor público afectado por las resoluciones administrativas dictadas por infracciones no graves, que se dicten conforme a esta Ley por la Secretaría, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

2.3.3 Otra de las reformas propuestas por el sustentante es a la **LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN**, en relación a la competencia de éste Tribunal de orden administrativo, para que no solo conozca en materia de nulidad, en cuanto a la resolución en materia de responsabilidad de servidores públicos, para quedar como sigue:

El artículo 11 fracción XII de esta ley orgánica señala la competencia que tiene éste órgano, la cual es respecto de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

I... XII. Las que impongan sanciones administrativas graves a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo de referencia debe modificarse en relación a que el Tribunal Fiscal deje de conocer únicamente como tribunal de nulidad, una vez que exista una resolución definitiva por lo que respecta a sanciones de los servidores públicos, salvo el caso de que se trate de infracciones menores o no graves, ya que en materia de infracciones consideradas como graves el Tribunal Fiscal debería de tener plena jurisdicción para conocer de éstos casos, en virtud de que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como órgano parcial de investigación y conocimiento lleva convicción formada sobre culpabilidad del servidor público.

Ahora bien, en atención a lo establecido por el artículo 14 de nuestra Carta Magna, el cual ya fue comentado, el Tribunal capaz de privar de derechos a los servidores públicos en el orden de su empleo, cargo o comisión, es el Tribunal Fiscal de la Federación, en tratándose de la imposición de la inhabilitación y de faltas graves cometidas por el servidor público.

Lo anterior es procedente en virtud de que al ser un derecho consagrado por la misma Constitución solo un órgano previsto en éste mismo ordenamiento puede ser considerado para realizar tal privación, en razón del principio de Supremacía Constitucional, ya que si bien es cierto el artículo 113 de la Carta Magna, ordena que el Congreso de la Unión expida la ley de responsabilidad, y en ella establezca las autoridades, conductas y sanciones en las que podrían estar implicados los servidores públicos, ello nos lleva a pensar que el Congreso de manera unilateral, de facultades de impartición de justicia a órganos que por su naturaleza jurídica no la tienen, como es el caso de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En efecto, el Congreso no puede conceder facultades que vayan mas allá de las otorgadas en la Constitución, ya que ésta atribuye la facultad de impartir justicia a los Tribunales establecidos para éste fin, es el caso que en materia administrativa el órgano es el Tribunal Fiscal de la Federación. Lo anterior, hace procedente tal afirmación por lo que para adecuar el marco legal cabe hacer la reforma correspondiente otorgando la facultad de conocer de los procedimientos de responsabilidades graves de los servidores públicos, una vez que sea instaurada la demanda correspondiente por el superior jerárquico del servidor público responsable o por la Secretaría de Contraloría, en ambos casos se hará del conocimiento de la SECODAM la existencia de éste procedimiento para que represente a los intereses de la Federación.

De lo anterior, se desprende que se debe modificar la fracción III del artículo 20 de ésta Ley orgánica, la cual establece la competencia de las Secciones de la Sala Superior, aclarando que tiene plena jurisdicción para conocer del recurso de revisión en contra de las resoluciones dictadas por las Salas Regionales de ésta misma institución en materia de responsabilidad de servidores públicos y para que quede como sigue:

I... III. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y

determinar las medidas de apremio, así como conocer de la revisión en materia de servidores públicos.

Cabe hacer la aclaración al artículo 30 de éste ordenamiento por los razonamientos vertidos a exponer la reforma al artículo 11 de ésta misma ley, puesto que éste precepto nos remite al ordenamiento ya comentado, puesto que es la competencia que tienen las Salas Regionales.

Por lo que se debe considerar a las Salas Regionales competentes para conocer de los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos cuando se traten de faltas consideradas como graves, el conocimiento que tengan ésta autoridades será de primera instancia, la cual una vez dictada la resolución que en derecho corresponda podrá ser recurrible por la parte afectada.

A dicha autoridad solo se le facultara para imponer la sanción de inhabilitación del servidor público por el tiempo que se considere en la ley y respecto al ilícito administrativo cometido. Así mismo, dicho tribunal tendrá la facultad para calificar la medida cautelar que pueda imponer la Secretaría de Contraloría, es decir, en virtud de que la SECODAM acuse al servidor público de una falta grave, que como ya se dijo debe implicar un perjuicio a la población en general, se podrá suspender a dicho servidor hasta en tanto se resuelva el juicio y quede firme la sentencia. En ese orden de ideas, la Sala Regional podrá calificar de necesaria o innecesaria dicha medida, pudiendo solicitarle al servidor público, caución para efectos de suspender de dicha medida.

2.3.4. En la opinión de éste sustentante, para que el presente tema quede debidamente acorde sostiene la necesidad de la reforma a la **LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**. Lo anterior, es de gran trascendencia en virtud de que a través de éste trabajo se ha logrado exponer

la problemática existente en materia de supletoriedad de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Por lo anterior, se propone la modificación al artículo 1 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, para quedar como sigue

Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, electoral, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional, únicamente les será aplicable el artículo 4 A de esta Ley.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

La derogación de las cuestiones referentes a servidores públicos, dentro de las materias a las cuales no le son aplicables la ley en estudio, es procedente, en virtud de que como se expuso con anterioridad, no puede ser bien concebido que tratándose de un procedimiento administrativo el de responsabilidad no le sea supletorio ésta ley, ya que actualmente se remite al Código Federal de Procedimientos Penales, sin que se tome en cuenta la naturaleza del procedimiento.

En efecto, al tratarse de un procedimiento de naturaleza administrativa como lo es el de responsabilidad, no puede ser lógico y posible que se acuda a una legislación de naturaleza distinta para hacerla supletoria al procedimiento. Motivo por el cual son razones bastantes y suficientes para que se excluya de esa prohibición a la materia de servidores públicos. Lo anterior, es para que se encuentre una concordancia debidamente legitimada para instaurar un procedimiento en contra de un servidor público sin que se violen sus derechos ni se le deje en estado de indefensión.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES.

PRIMERA - Por inhabilitación debemos entender la incapacidad legal que se otorga por una autoridad a alguna persona para que desempeñe algún empleo, cargo o comisión para la administración pública, en razón de la comisión de alguna infracción de carácter administrativo que causare algún perjuicio a los gobernados o al mismo Estado.

SEGUNDA.- La inhabilitación es una figura de la que no se conoce su origen con certeza, pero lo que sí se sabe es que los ingleses la conocieron como el impeachment; así como la legislación española la consagró en las Siete Partidas, por tal razón y después de la conquista fue introducida a nuestro país.

TERCERA.- Dicha sanción durante muchos años no fue considerada como una sanción de tipo administrativo sino criminal, por lo que se le consideraba inhabilitado aquella persona que prestaba un servicio para el Estado y era privado de su libertad o muerto por las faltas cometidas, el procedimiento que se instauraba para la imposición de dichas sanciones se le denominó de Residencia.

CUARTA.- Las primeras leyes que reglamentaron dichas sanciones fueron dictadas al amparo de la Constitución de 1857, a las cuales se les denominó "La Ley Juárez" y "La Ley Porfirio Díaz", posteriormente a la proclamación de la actual Constitución de 1917, se expidieron la "Ley Lázaro Cárdenas", "La Ley López Portillo" y la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

QUINTA.- Legalmente se ha decidido denominar a los trabajadores al servicio del Estado como servidores públicos, aún cuando doctrinalmente y de hecho se sigue diferenciando a éstos sujetos como funcionarios y empleados; en razón de las facultades que se le otorgan a los primeros sobre los segundos.

SEXTA - Por responsabilidad debemos entender como el acto jurídico que conlleva el quebrantamiento de una obligación instituida para el servidor público y por la cual debe asumir las consecuencias de hecho y de derecho que devengan como consecuencia de sus actos

SÉPTIMA.- Existen en el rango constitucional cuatro tipos de responsabilidad: la Civil, Política, Administrativa y la Penal; aunado a la responsabilidad establecida por la Ley Burocrática, la responsabilidad Laboral.

OCTAVA.- Por sanción debemos entender la consecuencia jurídica que por el incumplimiento de una obligación se hace acreedor el servidor público infractor

NOVENA.- Dichas sanciones se encuentran previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales se hacen consistir en: Amonestación, Apercibimiento, Suspensión, Destitución, Sanción Económica e Inhabilitación.

DECIMA.- Para la imposición de la sanción de inhabilitación se debe seguir el procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

DECIMA PRIMERA.- La ley aplicable de manera supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es el Código Federal de Procedimientos Penales; aún cuando el Congreso de la Unión ha expedido la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, misma que dada la naturaleza del procedimiento debiera ser la aplicable de manera supletoria.

DECIMA SEGUNDA.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la encargada de llevar a cabo el procedimiento de responsabilidad y para la imposición de las sanciones toma características de

indole subjetivo como son la gravedad de la responsabilidad, las circunstancias socioeconómicas, el nivel jerárquico, condiciones exteriores y actos de ejecución, antigüedad en el servicio, reincidencia y el daño o perjuicio económicos derivado de la conducta y omisión.

DECIMO TERCERA.- Por Secretaría de Estado debemos entender el órgano político, administrativo auxiliar del Poder Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos del ramo al que pertenece y para la buena conducción del País.

DECIMA CUARTA.- El Congreso Constituyente de 1917 en ningún momento pensó en que las Secretarías de Estado fueran órganos jurisdiccionales en el sentido estricto de la palabra, es decir, nunca los previó como órganos de impartición de justicia.

DECIMA QUINTA - Que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por la vía de los hechos y por una legislación amorfa se ha constituido en el órgano de investigación, en el órgano instructor y en el órgano sancionador, el cual dicta la resolución por la cual se sanciona al servidor público pero también es el órgano que ejecuta dicha resolución, así como es quien conocerá del recurso y lo resolverá.

DECIMA SEXTA.- El Congreso de la Unión se extralimitó al expedir la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos al legitimar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para la investigación, instrucción y resolución de los procedimientos de responsabilidad, además de que en algunos presupuestos deja a la mera interpretación del juzgador la imposición de las sanciones, así como la falta de facultades para cada una de las autoridades previstas en el artículo 3 de la ley en comento.

DECIMA SÉPTIMA - De acuerdo con los artículos 5 y 35 Constitucionales el ejercicio del servicio público es una prerrogativa consagrada por la Constitución para el ciudadano mexicano entendiendo a la prerrogativa como un derecho que lleva relacionada una obligación.

DECIMA OCTAVA.- Para poder ser privado de dichas prerrogativas se requiere que la misma Constitución señale los órganos competentes para conocer y juzgar al servidor público que pueda ser privado de tales derechos, quedando impedidas para tal efecto las Secretarías de Estado

DECIMA NOVENA.- Por privación de derechos hay que entender el menoscabo que recibe el gobernado titular de las garantías individuales en su esfera jurídica, como son la vida, libertad, propiedad, posesiones y derechos; hablando de la inhabilitación consiste en el menoscabo en el *derecho que tiene el servidor público a seguir prestando el empleo cargo o comisión para la Administración Pública*, acarreado como consecuencia el menoscabo económico que tiene al dejar de percibir la contraprestación a su servicio y los daños y perjuicios al resultar no responsable.

VIGÉSIMA.- Por Tribunal se debe entender el órgano que tenga facultades expresas por la Constitución para impartir justicia, teniendo como característica primordial, el ser un órgano especializado e imparcial, en donde se presente la controversia, se ofrezcan pruebas y se resuelva con plena jurisdicción en el sentido estricto de la palabra.

VIGÉSIMA PRIMERA.- La facultad de administración e impartición de justicia el Estado la guarda para sí, evitando que los individuos lleven a cabo conductas tendientes a castigar o hacer cumplir obligaciones por medio de la fuerza o la coacción instituyendo para ese fin a los tribunales mismos que se han ido especializando y se dedican exclusivamente a la impartición de justicia.

VIGÉSIMO SEGUNDO - El artículo 113 Constitucional establece la posibilidad de imponer la sanción de inhabilitación, pero es omiso al señalar el órgano encargado de la aplicación de dicha sanción, por lo que al no haberse señalado órgano alguno y estando sujetos al mismo texto constitucional debemos entender que la aplicación de la inhabilitación queda a manos de los Tribunales que establece la misma Constitución.

VIGÉSIMO TERCERO.- Al señalar la Carta Magna la facultad del Poder Legislativo para expedir la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los mismos tienen como parámetro la Constitución por lo que, deben ajustar sus hipótesis normativas al texto constitucional y no hacerlo implica incurrir en un exceso en su facultad y por consecuencia la inconstitucionalidad de dicho presupuesto, el cual es el caso de la sanción de inhabilitación.

VIGÉSIMO CUARTO.- El artículo 133 Constitucional al consagrar la jerarquía normativa establece la Supremacía de nuestra Carta Magna y por ende la subordinación de las Leyes Secundarias y Tratados Internacionales para que no se vulnere el contenido de nuestra Constitución, por lo cual, aquellas Leyes Secundarias Federales u Ordinarias que al extralimitarse y facultar a un órgano para que realice actividades que van más allá del contenido constitucional y su naturaleza jurídica devienen en inconstitucionales.

VIGÉSIMO QUINTA - Que es necesario una reforma integral en materia de responsabilidad de servidores públicos facultando única y exclusivamente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como órgano de investigación y denuncia de las probables faltas o infracciones administrativas que cometieren los servidores públicos y dotar de plena jurisdicción y competencia a las Salas Regionales y Superior del Tribunal

Fiscal de la Federación para el conocimiento de dichos procedimientos en razón de que es éste un Tribunal Administrativo previsto en la Constitución.

VIGÉSIMA SEXTA - Deben ser calificadas por el legislador las infracciones o faltas administrativas previstas en la ley calificándolas por su impacto social en graves y no graves; así como la imposición de las sanciones es decir, para que las infracciones o faltas sean calificadas como graves e imponer las sanciones que afecten de manera eficaz la esfera jurídica del servidor público, como es el caso de la destitución e inhabilitación, y por exclusión el apercibimiento, amonestación, suspensión y económica para las señaladas como no graves; no dejando de ésta manera al arbitrio del juzgador la imposición de la sanción y la valoración de la conducta, ciñendo éste procedimiento a estricto derecho.

VIGÉSIMA SÉPTIMA.- Facultar como antes se mencionó a las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación para el conocimiento en la etapa de instrucción de los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos, en razón de ser el Tribunal Administrativo previsto por nuestra Carta Magna, dejando de ser los Tribunales de Nulidad para convertirse en Tribunales Instructores y del procedimiento en comento. Así como facultar a la Sala Superior de dicho Tribunal para que conozca en revisión los actos que se impugnen de las Salas Regionales por dichos procedimientos.

VIGÉSIMA OCTAVA.- Hacer supletoria de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en razón de que resulta ilógico jurídicamente que siendo éste procedimiento meramente administrativo y habiendo una Ley Federal del Procedimiento Administrativo se tenga que recurrir a una Ley de carácter penal, en razón de que por voluntad del legislador se excluyó del texto legal de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo a un procedimiento de esa misma naturaleza.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFIA.

- ACOSTA ROMERO Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo (Primer Curso), Decimotercera Edición, Editorial Porrúa, México 1997, pp. 1126
- ARROYO HERRERA Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1998, pp. 316.
- BURGOA ORIHUELA Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Décima Edición, Editorial Porrúa, México 1999, pp.1085.
- ----- Las Garantías Individuales, Trigésima Edición, Editorial Porrúa, México 1998, pp. 814.
- CÁMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA. Derechos del Pueblo Mexicano. (Tomo XI), Cuarta Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 692.
- ----- Derechos del Pueblo Mexicano. (Tomo V), Cuarta Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 1299.
- CARRANCA Y TRUJILLO Raúl y CARRANCA Y RIVAS Raúl. Código Penal Anotado, Vigésimo Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1999, pp. 1210.
- CABANELLAS Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. (Tomo IV), Vigésima Edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires 1981, pp. 504.
- CASTRO Y CASTRO Juventino V. "Lecciones de Garantías y Amparo", Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1981, pp. 555.
- DÁVALOS MORALES José. Derecho del Trabajo I, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1992, pp.474.
- DE PINA Rafael y DE PINA VARA Rafael. "Diccionario de Derecho", Décima Edición, Editorial Porrúa, México 1981, pp. 500.

- DE LA CUEVA Mario El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo,(Tomo I), Décima Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1998, pp 776
- DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1998, pp. 211
- ----- Elementos de Derecho Administrativo, (Primer Curso), Séptima Reimpresión, Editorial Limusa, México 1997, pp. 235.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, (tomo XV), Editorial Diskill, Buenos Aires 1989, pp. 1004
- FRAGA Gabino. Derecho Administrativo, Trigésima Séptima Edición, Editorial Porrúa, México 1998, pp. 506.
- FUNDACIÓN CULTURAL TELEVISA. "Diccionario Anaya de la Lengua", Segunda Edición, Ediciones General Anaya, México 1981, pp. 730.
- GARCIA MAYNES Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho., Quincuagésima Edición, Editorial Porrúa, México 1999, pp. 444.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada), Colección Popular Ciudad de México, Serie de Textos Jurídicos, México 1993, pp. 608.
- ----- Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, Editorial UNAM, México 1994, pp. 298.
- ----- Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Manuel Porrúa, México 1984, pp 143.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PUBLICA. La Organización de la Administración Pública en México, Editorial Noriega, México 1999, pp. 586.
- MARGAIN MANAUTOU Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1997, pp. 286

- MORALES PAULIN Carlos A Derecho Burocrático, Editorial Porrúa, México 1995, pp 547
- ----- El Proceso Administrativo Público, Editorial Porrúa, México 1999, pp.199
- MORENO DIAZ Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Décimo Primera Edición, Editorial Porrúa, México 1990, pp. 604.
- OLIVERA TORO Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Séptima Edición, Editorial Porrúa, México 1997, pp. 368
- ORTIZ SOLTERO Sergio Monserrit Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México 1999, pp. 292
- PALLARES Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, Décimo Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1981, pp.877.
- SÁNCHEZ GOMEZ Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1998, pp. 495.
- SERRA ROJAS Andrés. Derecho Administrativo (Tomo I), Décima Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1992, pp.
- TENA RAMÍREZ Felipe. Leyes Fundamentales de México, (1808-1997), Vigésima Edición, Editorial Porrúa, México 1997, pp. 1180.
- ----- Derecho Constitucional, Vigésima Octava Edición, Editorial Porrúa, México 1994, pp. 653.

Leyes y Códigos.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Código Civil Federal.
- Código Civil para el Distrito Federal
- Código Penal para el Distrito Federal.
- Código Penal Federal.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría.

Material de Apoyo.

- COMPILA IV, Poder Judicial de la Federación, Agosto 1999.
- CONTRADICCIÓN DE TESIS, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Enero 2000.
- FACULTADES EXCLUSIVAS, (Controversias Constitucionales y Acciones de Constitucionalidad 1999), Suprema Corte de Justicia de la Nación
- LA CONSTITUCIÓN Y SU INTERPRETACIÓN POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Octubre 1999.
- JURISCONSULTA 2000, Software Visual.
- VISION JURÍDICA, (Compendio Jurídico Actualizado), Casa Zepol.

Hemerografía

- REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA, No. 4, Volumen III, Octubre-Diciembre, México 1985, Procuraduría General de la República.