

180



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

2267

“UNA VISION CRITICO JURIDICA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y EL PROCEDIMIENTO PARA SU INSTAURACION EN LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO”

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



ASESOR: LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA

JULIO 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.

***EL PRESENTE TRABAJO ESTA DEDICADO A TODOS
AQUELLOS ESTUDIOSOS DEL DERECHO Y A TODAS
AQUELLAS PERSONAS QUE CREYERON EN MI.***

ATENTAMENTE

C. DAVID HERRERA CUAHUXOCHITL

Samuel dijo a su pueblo: "Los he atendido en todo lo que me han pedido, y les he dado un rey. Desde ahora en adelante tienen un rey para dirigirlos. Lo que es yo, ya soy viejo, estoy lleno de canas y tengo a mis hijos que me reemplacen junto a ustedes. Los he guiado desde mi juventud hasta el día de hoy. Ahora, si tienen algo contra mí díganlo en presencia de Yavé y de su rey.

¿A quién le he llevado su buey o su burro? ¿A quién he engañado o maltratado? ¿Quién me ha sobornado con dinero? Que lo digan y lo devolveré".

Respondieron: "Nunca le hiciste mal a nadie"

Entonces Samuel dijo: "Yavé y el rey son ahora testigos de que ustedes no encontraron en mí culpa alguna". Y ellos contestaron: "Efectivamente, es como tú dices"

1-SAMUEL 12 1-5

INDICE

| | Pág. |
|--|-----------|
| INTRODUCCION | 1 |
| | |
| CAPITULO I | |
| ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS | 3 |
| 1.1 EVOLUCION NORMATIVA EN EL PERIODO COLONIAL | 3 |
| 1.1.1. LA VISITA DE LA CORONA ESPAÑOLA | 3 |
| 1.1.2 PROCEDIMIENTO DE LA VISITA | 5 |
| 1.2 EL JUICIO DE RESIDENCIA | 7 |
| 1.2.1 EL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE RESIDENCIA | 8 |
| 1.3 EVOLUCION LEGISLATIVA EN EL MEXICO INDEPENDIENTE | 9 |
| 1.3.1. LA CONSTITUCION DE CADIZ | 9 |
| 1.3.2 LA CONSTITUCION DE 1814 | 13 |
| 1.3.3 LA CONSTITUCION DE 1824 | 14 |
| 1.3.4 LA CONSTITUCION DE 1836 | 15 |
| 1.3.5 LA CONSTITUCION DE 1857 | 16 |
| 1.3.6 LEY DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1870 | 18 |
| 1.3.7 LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896 | 19 |
| 1.3.8 CONSTITUCION DE 1917 | 20 |
| 1.3.9 LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940 | 23 |
| 1.3.10 LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1980 | 25 |
| 1.3.11 LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1982 | 29 |
| | |
| CAPITULO II | |
| EL ESTADO Y ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCION PUBLICA | 30 |
| 2.1 DEFINICION DE ESTADO | 30 |
| 2.1.1 FINES Y FUNCIONES DEL ESTADO | 30 |
| 2.2 DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA FUNCION ADMINISTRATIVA | 31 |
| 2.3 NATURALEZA JURIDICA DE LA FUNCION PUBLICA | 32 |
| 2.4 ASPECTOS TEORICO-CONCEPTUALES DE LA FUNCION PUBLICA | 33 |
| 2.4.1 TEORIA DEL DERECHO PRIVADO | 33 |

| | | |
|---------|--|----|
| 2.4.2 | TEORIA DEL DERECHO PUBLICO | 34 |
| 2.5 | LA FUNCION PUBLICA Y LOS SERVIDORES PUBLICOS | 35 |
| 2.6 | LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y LA DIVERSIDAD DE DISPOSICIONES A QUE ESTAN SUJETAS LAS RELACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS CON EL ESTADO | 37 |
| 2.7 | LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL MARCO DEL TITULO IV CONSTITUCIONAL | 42 |
| 2.8 | TIPOS DE RESPONSABILIDAD EN EL DERECHO MEXICANO | 44 |
| 2.8.1 | RESPONSABILIDAD PENAL | 45 |
| 2.8.1.1 | DECLARACION DE PROCEDENCIA | 49 |
| 2.8.2 | RESPONSABILIDAD CIVIL | 50 |
| 2.8.3 | RESPONSABILIDAD POLITICA | 52 |
| 2.8.4 | RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA | 55 |
| 2.8.4.1 | RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO | 56 |

CAPITULO III

| | | |
|-----|---|-----------|
| | MARCO JURIDICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO | 61 |
| 3.1 | EL TITULO IV DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS | 61 |
| 3.2 | LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL | 65 |
| 3.3 | LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS | 67 |
| 3.4 | OBJETO Y PRINCIPALES ASPECTOS DEL DECRETO DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1996 | 70 |
| 3.5 | DECRETO DEL 29 DE SEPTIEMBRE DE 1997 | 72 |
| 3.6 | DECRETO DEL 12 DE NOVIEMBRE DE 1997 | 75 |
| 3.7 | LA CONTRALORIA INTERNA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y SUS FACULTADES DISCIPLINARIAS DERIVADAS DEL REGLAMENTO INTERIOR DE DICHA SECRETARIA | 76 |

CAPITULO IV

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y SUS MEDIOS DE IMPUGNACION

| | |
|--|------------|
| | 78 |
| 4.1 PRINCIPIOS TUTELADOS EN EL ARTICULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS | 78 |
| 4.2 FORMALIDADES QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES | 86 |
| 4.3 TIPOS DE SANCIONES DISCIPLINARIAS | 96 |
| 4.3.1 APERCIBIMIENTO PUBLICO O PRIVADO | 97 |
| 4.3.2 AMONESTACION PRIVADA O PUBLICA | 98 |
| 4.3.3 SUSPENSION | 98 |
| 4.3.4 DESTITUCION | 99 |
| 4.3.5 SANCION ECONOMICA | 100 |
| 4.3.6 INHABILITACION | 101 |
| 4.4 MEDIOS DE IMPUGNACION | 102 |
| 4.4.1 RECURSO DE REVOCACION | 102 |
| 4.4.2 JUICIO DE NULIDAD | 105 |
| 4.5 APUNTAMIENTOS DE MODIFICACION A LA FRACCION III DEL ARTICULO 71 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. | 108 |
| CONCLUSIONES | 112 |
| BIBLIOGRAFIA | 115 |

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como objetivo, dar una visión general del marco jurídico del procedimiento administrativo de responsabilidades y su instauración en contra de servidores públicos que pertenecen a la Administración Pública Federal, y en especial de los servidores públicos que se encuentran adscritos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el capítulo I de ésta tesis, se han analizado los antecedentes históricos de los servidores públicos, desde la época colonia hasta la actualidad, asimismo se establece el manejo que dieron las distintas constituciones emitidas en el México independiente, a la responsabilidad de dichos servidores. Por otro lado también se analizan las distintas leyes de responsabilidades que se han expedido a lo largo de nuestra historia, hasta la que actualmente se encuentra vigente.

El capítulo II se establece la naturaleza y diversos conceptos de lo que es el Estado, el derecho administrativo, la función administrativa, la función pública, el régimen jurídico-laboral de los servidores públicos, el concepto que de estos últimos se da en nuestra ley fundamental, así como los tipos de responsabilidad que se contemplan en el derecho positivo mexicano. Asimismo, se detallan las responsabilidades penales, civiles, políticas y administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos, así como también se describen los ordenamientos jurídicos donde se encuentran reguladas cada una de ellas.

En el capítulo III desglosa de manera detallada el marco jurídico del procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, y muy particularmente de aquéllos que prestan sus servicios en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, iniciando con el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estableciendo claramente las facultades que de éstos ordenamientos jurídicos emanan hacia las

autoridades administrativas, en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Así también se describen los artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que regulan la responsabilidad administrativa de todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal, así como los artículos del Reglamento Interior de dicha Secretaría, de los que se derivan las facultades de la Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para instaurar el procedimiento administrativo disciplinario. Por otra parte, también se describen los últimos decretos expedidos por el Poder Ejecutivo y con los cuales se pretende dar un mayor control por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como una mejor autonomía de los Organos de Control Interno de las Dependencias Federales.

En el capítulo IV de este trabajo, se plasma la forma en que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ordena como debe desarrollarse el procedimiento administrativo disciplinario en contra de los servidores públicos que pertenecen a la administración pública federal y las entidades paraestatales, los tipos de sanciones que se contemplan en dicha ley, y los medios de defensa con que cuentan dichos servidores, a fin de que tengan un mejor conocimiento para impugnar las resoluciones emitidas por las Contralorías Internas de las mencionadas dependencias o por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Asimismo, señalan los principios que rigen el desempeño de los servidores públicos así como la descripción detallada de las obligaciones contempladas en el artículo 47 de la Ley citada con anterioridad.

Finalmente, se propone la modificación del artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con objeto de hacer más rápido y sencillo el recurso de revocación, y evitar así perjuicios e incertidumbre de los servidores públicos recurrentes.

CAPITULO I

ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

1.1 EVOLUCION NORMATIVA EN EL PERIODO COLONIAL.

En virtud de la deficiencia de los medios de comunicación y las dificultades que se presentaron para gobernar los vastos territorios conquistados en el continente americano, era necesario que la Corona Española contara con instrumentos efectivos de control de la actuación de sus funcionarios en las indias, para impedir abusos de poder y en su caso fincarles la responsabilidad correspondiente. Por lo que, la corte española estableció dos procedimientos para vigilar la actuación de los funcionarios, autoridades y corporaciones colegiadas (Consejo de Indias, Municipios, Etc.) en el “nuevo mundo”, denominados visita y residencia, que aunque al principio de su instauración se usaron de modo semejante y simultaneo, existían grandes diferencias entre una y otra institución, siendo la fundamental, en que las visitas eran despachadas en cualquier momento en que la sospecha o denuncia de un mal comportamiento de un funcionario público surgiera, en tanto el juicio de residencia solo se exigía, al terminar su mandato dicho funcionario.

1.1.1- LA VISITA DE LA CORONA ESPAÑOLA.

La visita era sinónimo de inspección realizada por parte de autoridades superiores, a la actuación pública de un gobernante o funcionario, así como la practicada a un organismo colegiado indiano, o a todo un virreinato.

1.1.2-. PROCEDIMIENTO DE LA VISITA

El Doctor Agustín Herrera Pérez, en su libro, "Las Responsabilidades Administrativas De Los Servidores Públicos", al respecto nos dice: "Una vez que las autoridades de la Corona decidían realizar una visita, se efectuaban diversas actividades que forman parte del procedimiento, desde su inicio hasta la terminación de la misma...",³ y cita las siguientes etapas:

- 1) Medidas Cautelares.- tales como el secreto de la decisión de practicar la visita; la rapidez, que consistía en que el visitador debería de actuar con velocidad; y la fianza, la cual debían de otorgar tanto ministros de justicia como funcionarios de Hacienda.
- 2) Publicidad.- Esta se hacía de viva voz, por edictos, los cuales se enviaban a todas las ciudades, villas y pueblos cercanos, para que si alguien tenía algún agravio, pusiera su queja y pidiera la reparación del daño.
- 3) Notificación de la Visita.- Se notificaba al visitado para que compareciera ante el juez visitador, pudiendo hacerlo por sí mismo o a través de los procuradores.
- 4) Demandas Públicas.- La actividad del visitador se iniciaba cuando atendía las demandas que hubiesen presentado los particulares en contra del visitado dentro de un plazo de 60 días, término que se empezaba a contar desde la fecha de la notificación de la visita.
- 5) Información Secreta.- Toda la información que recibía el visitador era secreta, la cual se obtenía por tres vías, las denuncias; la revisión de los libros de acuerdos de la

³ Citado por Herrera Pérez Agustín, "Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", segunda edición, editorial Carsa, S.A., México 1996, pág. 45

oficio. Sanciones que en la actualidad se encuentran en nuestra actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

1.2- EL JUICIO DE RESIDENCIA

El juicio de residencia era uno de los instrumentos de control de los funcionarios Públicos más eficaces en la Nueva España, y consistía en la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos al término del cargo de un servidor público, para beneficio del Nuevo Mundo. “Su origen se encuentra en una constitución del emperador bizantino Zenón (475) por la que se obliga a los magistrados imperiales y a otros jueces a permanecer durante cincuenta días en los sitios donde ejercieron su autoridad a fin de que los habitantes pudieran querellares contra ellos por los abusos cometidos en su cargo.”⁴ Así mismo, la finalidad de éste juicio, consistía en, realizar “un examen judicial de la conducta de un funcionario al término de su mandato”.⁵

Por otro lado, lo relativo a los juicios de residencia se reguló en las leyes de indias, donde se señalaba quienes podían desempeñar la función de juez de residencia, y cuya designación correspondía al Consejo de Indias si se trataba de las primeras autoridades del Nuevo Mundo, y a los Virreyes y Gobernadores de las demás, así mismo, dependía de la importancia del cargo del residenciado para nombrar al juez, quien tenía amplias facultades para investigar y debían informar la verdad de sus resultados; siendo usual que el nombramiento recayera en el nuevo titular que llegaba a ocupar la vacante del residenciado.

Es importante establecer que, el juicio de residencia se aplicó a casi todos los funcionarios que ejercían tareas de gobierno, administrativas, judiciales y municipales. “De forma general, todas las autoridades y funcionarios del nuevo mundo

⁴ Muro Orejon Antonio, ob. cit., nota 1, Pág. 275.

⁵ Citado por Herrera Pérez Agustín, ob. cit., nota 3, Pág. 56.

precepto constitucional por las cortes gaditanas en la constitución de 1812, y era impartido por el Supremo Tribunal de Justicia, tal y como se establecía en el punto sexto de el artículo 261 de dicha constitución, mismo que a la letra decía: "Art. 261.-Toca a este Supremo Tribunal: ...Sexto: Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes".⁷

Los sujetos de Responsabilidad en la constitución de Cádiz se encontraban determinadas en el decreto del 24 de septiembre de 1810, en el reglamento provisional del 16 de enero de 1811, y en el Nuevo Reglamento de la Regencia del Reino del 8 de abril de 1808; en primer lugar los miembros del poder ejecutivo; en segundo lugar los secretarios del despacho, por las ordenes que autoricen y sean contrarias a la constitución o por faltas en el desempeño de su cargo; en tercer lugar era responsable todo servidor público de conformidad a lo establecido en punto sexto del artículo 261 antes citado; en cuarto lugar eran sujetos de responsabilidad los diputados de quienes se dispuso que serían inviolables por sus opiniones, y que únicamente podían ser juzgados por el tribunal de cortes.

Cabe aclarar que en la Constitución de Cádiz, el único sujeto exento de responsabilidad era el rey, ya que se consideraba que su persona era sagrada e inviolable. La explicación a esta disposición se contiene en el discurso preliminar rendido por la comisión redactora del proyecto de dicha constitución, en la que se estableció: "Este inmenso poder, de que el monarca se haya revestido, sería ineficaz e ilusorio si su persona no estuviera a cubierto de una inmediata responsabilidad (...) en obsequio del orden público, de la tranquilidad del estado, y de toda la posible duración de la institución magnífica de una monarquía moderada".⁸

⁷ Tena Ramirez Felipe, "Leyes fundamentales de México 1808-1997", Edit. Porrúa, México 1997. Pags. 90 y 91.

⁸ Citado por Lanz Cardenas J. Trinidad, "La Contraloría y el Control Interno en México", Edit. Porrúa, México 1996. Pag. 74

Era materia esencial del juicio de responsabilidad toda clase de infracciones a la constitución o a las leyes, haciendo responsable directa y personalmente al presunto infractor. Así cuando las disposiciones del ejecutivo violaron el sistema legal establecido se declaraban nulas de pleno derecho, y se le fincaba responsabilidad personal y directamente al Secretario que los firmaba, así como a la autoridad o persona pública que tratara de ejecutarlas o aplicarlas, basándose para ello en las "Reglas para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos", relativo al capítulo II del decreto del 24 de marzo de 1813.

Por otra parte, las reglas para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos, se encontraban previstas en el Decreto del 24 de marzo de 1813, el cual estipulaba que el juicio se iniciaba con las medidas preventivas, las cuales consistían en la suspensión provisional del responsable, y la declaración de si habla lugar o no a la formación de la causa de responsabilidad, la cual podía hacerla el rey, la corte si se trataba de los magistrados del tribunal supremo de justicia, el tribunal superior inmediato si se trataba de magistrados y jueces; y de los demás empleados públicos la declaración la podían hacer sus superiores; tratándose de los consejeros de Estado, Embajadores, Tesoreros Generales, Ministros de la Contaduría Mayor de Cuentas, Jefes Políticos e intendentes de las provincias y demás empleados superiores, la formulación de la declaración la realizaba el rey o el tribunal supremo de justicia; las cortes sin embargo tenían expedita la vía para hacer efectiva la responsabilidad de todo empleado público, en cuyo caso remitían los documentos al juez o tribunal competente para que se juzgaran con arreglo a las leyes.

Es importante señalar que, cuando la causa de responsabilidad se atribuía a los magistrados del tribunal Supremo de justicia, era competente para conocer un tribunal especial, integrado por 9 jueces que eran nombrados por las cortes. Así mismo, los efectos de la residencia eran de dos clases:

- a) Anulatoria de los actos contrarios al orden constitucional, y
- b) Efectos de responsabilidad.

Respecto de primer efecto, Lanz Cárdenas nos dice que emanaba del artículo 173 de la Constitución gaditana, en el que se contemplaba el juramento que había de prestar el rey ante las cortes, mismo que a la letra decía: "...juro por dios y por los santos evangelios (...) que guardaré y haré guardar la constitución política y leyes de la Monarquía española (...) que no tomaré jamás a nadie su propiedad y que respetaré sobre todo la libertad política de la nación y la personal de cada individuo: y si lo que he jurado, o parte de ello, lo contrario hiciere, no debo ser obedecido; antes aquello en que contraviniere, sea nulo y de ningún valor..."⁹

De lo anterior se deduce que la nulidad de los actos contrarios a la constitución y otras leyes se encontraba expresamente determinada en la propia constitución gaditana, y que regía además por igual a los Servidores Públicos a través del juramento que debían prestar al tomar posesión de su cargo; de tal manera que su incumplimiento además de originar la nulidad de todo lo actuado, permitía a los afectados presentarse ante las cortes o el rey para reclamar el cumplimiento del artículo 173 de la Ley fundamental.

Por lo que se refiere a los efectos de responsabilidad, estos eran de varias clases, mismas que se encontraban estipuladas en el decreto del 24 de marzo de 1813, los cuales consistían en penas pecuniarias, convertir la suspensión provisional en definitiva, la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos, así como también podía acarrear responsabilidad penal o civil, ya que se podía dar en ciertos casos la pena de muerte y el destierro.

⁹ Idem. Pag. 79.

órgano facultado para instaurar el juicio de residencia era el tribunal de residencia, el cual en el término perentorio de un mes admitía las acusaciones que había en contra de funcionarios públicos, (art. 225). Finalmente en el artículo 226 de la constitución en comento, se establecía que los juicios de residencia debían de concluirse dentro del término de tres meses, y no concluyéndose en este término se absolvía los acusados, exceptuándose las causas en las que se admitía recurso de suplicación, pues en estos casos el término se prorrogaba por un mes más. Por último, es importante establecer que las sentencias pronunciadas por el tribunal de residencia se remitían al supremo gobierno para que las publicara y las hiciera ejecutar por medio del jefe o tribunal al que correspondía.

1.3.3 - LA CONSTITUCIÓN DE 1824

Esta Constitución, suscrita en la ciudad de México en 1824, se encausó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, y no establecía capítulos especiales para el juicio de responsabilidad, sin embargo, se señaló principalmente las responsabilidades del Presidente, de los Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, Diputados y Senadores.

El artículo 38 de esta Carta Magna, establecía que el Presidente podía ser acusado durante el cargo de su empleo, y hasta un año después de cesado el mismo, ante cualquiera de las cámaras en calidad de gran jurado, por delitos de traición contra la independencia nacional, cohecho, soborno, atentar contra la forma de gobierno, impedir que se hagan elecciones de presidente, senadores y diputados; así también estipulaba que los gobernadores de los estados podían ser acusados por infracciones a la constitución federal, leyes de la unión, ordenes del presidente de la federación que no fuesen contrarias a la constitución y leyes generales de la unión, así como por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, que fueran contrarios a la misma constitución. Asimismo establecía que los individuos de la corte suprema de justicia y los

secretarios del despacho, podían ser acusados por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo.

Por otra parte, en el artículo 43 de dicha ley fundamental se establecía que los Diputados y Senadores podían ser acusados por causas criminales desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido el cargo; así también estipulaba que los Senadores solo podían ser acusados en la Cámara de Diputados, y estos solo ante la Cámara de Senadores, constituyéndose cada cámara según el caso, en gran jurado, para declarar si había lugar a la acusación.

Finalmente es importante destacar que, la facultad para sancionar a los empleados de la federación estaba concedida al supremo poder ejecutivo, y se concentraba en la fracción XV del artículo 16 de esta constitución, mismo que textualmente decía: "16. Sus atribuciones, a más de otras que se fijaran en la constitución son las siguientes: ...XV Suspender de los empleados hasta por tres meses, y privar hasta de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de las ordenes y decretos; y en los casos que crea deber formarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo."¹¹

1.3.4. - LA CONSTITUCIÓN DE 1836

Esta ley fundamental suscrita en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, de carácter contratista, también fue conocida como la "Constitución de las siete Leyes", por estar dividida en siete estatutos. En ella, al igual que la Constitución descrita en el punto anterior, la regulación de la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, solo se encausó fundamentado a las responsabilidades políticas y penales; así en su artículo 47 de la tercera ley, se consignó "la responsabilidad por la comisión de delitos comunes del Presidente de la República, de los Diputados y Senadores,

¹¹ Idem. Pags. 156 y 157.

Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores, quienes solo podian ser acusados ante la Cámara de Diputados o ante el Senado cuando el acusado era el Diputado, y en los plazos fijados por la propia Constitución.”¹²

La instrucción del proceso estaba encomendada al senado, quien después de haber escuchado a los acusadores y a la exposición de defensas, debía de dictar el fallo correspondiente, pudiendo poner como penas, la destitución del cargo o empleo, y la inhabilitación perpetua o temporal, para obtener otro cargo. Asimismo en esta Constitución se establecía que el Presidente de la República no podía ser acusado por delitos políticos cometidos antes o en la época de su mandato, después de pasado un año del término de su cargo, y que solo podía ser procesado cuando existía la declaración de ambas cámaras (Diputados y Senadores).

Finalmente, esta “Constitución de las Siete Leyes”, en sus artículos sexto de la séptima ley constitucional, y trigésimo sexto de la quinta ley fundamental, “concedía acción popular contra magistrados y jueces que cometieran prevaricación, cohecho, soborno o baratería, y consideraba responsable a todo funcionario público por infracciones a las leyes constitucionales que cometiera o no impidiera.”¹³

1.3.5- LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Esta Constitución solo previó las responsabilidades del presidente, y de los altos funcionarios a nivel federal y los gobernadores, en su título IV, el cual se denominaba: “De la responsabilidad de los Funcionarios Públicos”; así en el artículo 103 se

¹² Citado por Lanz cardenas J. Trinidad. Ob. Cit. , Pag. 144.

¹³ Idem. Ob. Cit., Pag. 146

establecía que los Diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, eran responsables por los delitos comunes que cometían durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en ejercicio del mismo (delitos oficiales); que los gobernadores de los estados eran responsables por infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales; así también señalaba que el presidente de la república durante el tiempo de su encargo solo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Por otra parte, en el artículo 104 se estipulaba que cuando el delito cometido por los funcionarios antes citados fuere común, el congreso erigido en gran jurado declaraba por mayoría absoluta de votos, si había o no, lugar a proceder contra el acusado, quien en caso afirmativo, quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

En el artículo 105 se disponía que de los delitos oficiales (los que se cometían con motivo del cargo) conocían, el congreso como jurado de acusación y la suprema corte de justicia, como jurado de sentencia, por otro lado, el jurado de acusación tenía por objeto declarar por mayoría de votos si el acusado era o no culpable, Si el servidor público era declarado culpable, se separaba inmediatamente del cargo y se ponía a disposición de la Suprema Corte de justicia, quién erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, procedía a aplicar por mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designará, no concediéndosele al reo la gracia del indulto (artículo 106).

Asimismo en esta Constitución se disponía que la responsabilidad por los delitos y faltas oficiales solo podía exigirse durante el periodo en que el funcionario ejercía su cargo y hasta un año después, y que en las demandas del orden civil no había fuero y inmunidad para ningún funcionario público. (artículos 107 y 108).

1.3.6. - LEY DEL TRES DE NOVIEMBRE DE 1870

Este decreto del 3 de noviembre de 1870, también fue conocido como "Ley Juárez", y su expedición obedeció a la necesidad urgente de restringir la amplia libertad que tenía la cámara de diputados, única integrante del congreso en esa época, en ella se señalaban como sujetos del juicio de responsabilidad, los diputados, senadores, individuos de la suprema corte, secretarios de despacho, gobernadores de los estados y al presidente de la república, por los delitos, faltas u omisiones señaladas en el artículo 105 de la Constitución de 1857.

Asimismo esta ley señaló como delitos oficiales, el ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano representativo y federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación a las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales.

Por otra parte, en sus artículos 4º y 5º determinaba las sanciones que debían imponerse a cada uno de los supuestos señalados en el párrafo anterior, habiéndose fijado para los delitos oficiales la sanción de destitución del cargo e inhabilitación, y para las faltas u omisiones la suspensión del cargo e inhabilitación; finalmente es menester señalar que en su artículo octavo, en esta Ley ya se consignaba el derecho de la nación y de los particulares para hacer efectiva, ante los tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubieran contraído los Servidores Públicos anteriormente mencionados, por los daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión del que hubiesen sido declarados culpables.

1.3.7. - LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896

En el Diario Oficial del 6 de junio de 1896, fue publicada la Ley de Responsabilidades del 20 de mayo del mismo año, y se le denominó "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", en virtud de que regulaba los citados artículos de la constitución de 1857. Esta ley, siguió encauzada a las responsabilidades políticas y penales; en su primer capítulo reglamentaba la responsabilidad y el fuero constitucional de los Diputados, Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios de Despacho, y a todos aquellos funcionarios señalados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, quienes eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de sus respectivos encargos y de los delitos, faltas y omisiones oficiales en que incurrieran en el ejercicio de esos mismos encargos; así también establecía que el presidente de la república durante el tiempo de su gestión solo podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa a la libertad electoral y delitos del orden común, y que los gobernadores serían únicamente responsables por las infracciones a la constitución y leyes federales.

Asimismo estipulaba que era competencia exclusiva del congreso General para conocer de la responsabilidad oficial de los altos funcionarios, misma que podía ser exigida hasta dentro del año siguiente al que hubiesen cesado sus funciones, previa declaración de procedencia del gran jurado, y disponía que en las demandas del orden civil no existía fuero o inmunidad para los funcionarios mencionados, en el párrafo anterior.

Por otra parte, en su capítulo II se regulaba la designación de los individuos que habían de formar las secciones instructoras del Gran Jurado; en el capítulo III se normaba el procedimiento que había de seguirse en los supuestos de delitos comunes, y porque también se estipulaba la facultad de la cámara de diputados de investigar si el hecho que se atribuía al alto funcionario era delito, y poner este último a disposición de los

tribunales comunes; así mismo se establecía que correspondía a los jueces investigar los delitos, seguir el proceso y dictar la sentencia respectiva; en el capítulo IV se contemplaba el procedimiento que se debía seguir en los casos en que concurriera la responsabilidad oficial con la civil; en el capítulo V se consignaba que la cámara de senadores en su carácter de jurado de sentencia debía poner al acusado a disposición del juez competente por la responsabilidad de algún delito común y del que la cámara de diputados hubiere formulado la respectiva declaración de procedencia. Igualmente en este capítulo se estipulaba que “los veredictos de Acusación y Sentencia eran irrevocables y que no podía otorgarse la gracia del indulto a los condenados por responsabilidad oficial.”¹⁴

Finalmente es importante destacar que esta ley reglamentaria de 1896 contemplaba la posibilidad de que un alto funcionario solicitara a la cámara de diputados la “Declaración de Inmunidad” para suspender la substanciación de algún juicio en su contra; decidiendo la propia cámara, erigida en gran jurado con la declaración de procedencia o de que “no ha lugar a proceder.” Así también cabe destacar que dicha Ley no enunciaba los delitos oficiales, ya que la definición de tales delitos estaba contenida en el artículo 1059 del Código Penal de 1872, mismo que estuvo vigente hasta 1929.

1.3.8 LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Esta Ley fundamental que entró en vigor el 1 de mayo de 1917, es la que se encuentra vigente hasta la fecha, en ella originalmente el título IV abarcaba de los artículos 102 al 114, y se denominaba “De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos”, título adecuado, en virtud de que en esta carta magna inicialmente solo se regulaba la responsabilidad de los altos funcionarios, sin incluir a los demás empleados de la federación, lo que estaba debidamente establecido en el artículo 108, mismo que textualmente disponía: “Art. 108. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el

¹⁴ Idem. Ob. Cit. Pag. 162.

Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”.¹⁵

El artículo 109 de esta Constitución al principio estipulaba que si el delito era común, la Cámara de Diputados erigida en gran jurado y por mayoría absoluta de votos decidía si había lugar o no a proceder en contra el acusado; en caso afirmativo el acusado quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. Así también se establecía que el presidente de la República solo podía ser acusado ante la cámara de senadores ya sea por delitos comunes u oficiales.

Por otra parte también en esta Ley fundamental anteriormente se estipulaba que los funcionarios de la federación no gozaban de fuero constitucional por los delitos oficiales comunes y por faltas u omisiones en que incurrían en el desempeño de algún cargo o comisión pública que conforme a ley se disfrutaba de fuero (art. 110).

Asimismo en el artículo 111 se señalaba que el senado erigido en gran jurado conocía de los delitos oficiales, pero no podía abrir ninguna averiguación sin previa acusación de la cámara de diputados, y que si la cámara de senadores declaraba por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros que el funcionario público era culpable, éste quedaba privado de su puesto e inhabilitado para obtener otro; y que cuando la conducta cometida por dicho funcionario tenía otra penalidad en otra ley, se ponía a disposición de las autoridades comunes para que lo juzgasen con arreglo a ella. También en este artículo se disponía que Las resoluciones del Gran Jurado y de la cámara de diputados eran inatacables, y que “El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara

¹⁵ Tena Ramirez Fetiye, Ob Cit., Pag. 865

de Diputados la destitución por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios".¹⁶ Es menester señalar que en este precepto legal también se establecía que antes de pedir la destitución de algún funcionario público el presidente de la república, debía de escuchar en privado a dicho funcionario, a efecto de apreciar correctamente la justificación de la solicitud de destitución. Por otra parte, igualmente en el artículo en comento se estipulaba que el congreso de la unión expediría a la brevedad posible una Ley de responsabilidad de todos los funcionarios públicos y empleados de la federación del distrito y territorios federales, en la cual se determinarían como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho; situación que solo se dio hasta el año de 1940, cuando se creo en México la primera Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Finalmente es importante destacar que en esta Constitución originalmente se plasmó que en las sentencias de responsabilidad por delitos oficiales, no se concedía al reo la gracia del indulto, que las responsabilidades por delitos y faltas oficiales solo podían exigirse al funcionario durante su encargo y hasta un año después de dejar el puesto, y que en las demandas civiles no existía fuero e inmunidad de ningún servidor público. (artículos 112, 113 y 114).

¹⁶ Idem. Ob. Cit., Pag. 866.

1.3.9 - LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940

Como quedó establecido con antelación, en el párrafo quinto del artículo 111 de nuestra Carta Magna de 1917, se estipulaba que a la brevedad el Congreso de la Unión debía expedir una Ley de Responsabilidades de todos los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, ya que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1857.

Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939 cuando se promulgó el ordenamiento legal denominado “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados”, también conocida como “La Ley Lázaro Cárdenas” misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940 y entró en vigor al día siguiente.

El artículo primero de esta ley en términos generales dispuso: “Los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que comentan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales a que esta ley se refiere”.¹⁷ Asimismo se conceptuó como altos funcionarios de la federación al presidente de la república, a los senadores y diputados del congreso de la unión a los ministros de la suprema corte de justicia de la nación, a los Secretarios de Estado, jefe de departamento autónomos, Procurador General de la República, Gobernadores y diputados de las legislaturas locales. (Art. 2)

Por otro lado, en este ordenamiento legal se “Definió como delitos oficiales de los altos Funcionarios de la Federación, de los gobernadores de los Estados y

¹⁷ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, Edit. Porrúa, Segunda Edición, México 1998., Pags. 48 y 49.

de los diputados de las legislaturas locales, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal y a la libertad del sufragio; la usurpación de funciones; la violación de garantías individuales así como cualquier infracción u omisión a la Constitución o a las leyes federales, cuando causaron graves perjuicios a la Federación o a uno o varios Estados de la misma”.¹⁸ (Art. 13).

Como sanciones por la comisión de los delitos mencionados en el artículo antes descrito, se establecieron:

1. Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido.
2. Inhabilitación de cinco a diez años.

Asimismo en esta ley se hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, las cuales se sancionaban con la suspensión del cargo de uno seis meses.

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en 72 fracciones se enumeraron diversas conductas que se tipificaron como delitos, los cuales podían ser sancionados con destitución, inhabilitación de dos a seis años, penas pecuniarias, hasta la privación de la libertad por doce años.

Por lo que tocaba al presidente de la república, se determinó que éste solo podría ser acusado durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común. (Art. 3ro.).

Por otra parte, para los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios, este ordenamiento jurídico estableció el juicio político, en el que la cámara

¹⁸ Lanz Cardenas J. Trinidad, Ob., Cit., Pag. 458.

de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia; en lo que toca a los delitos del orden común, la cámara de Diputados se erigió en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia. Asimismo para el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, este ordenamiento legal establecía que el procedimiento se debía incoar en forma ordinaria, una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público y del acusado o su defensor, el Juez remitía el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y empleados de la Federación (y del Distrito Federal y Territorios Federales), los cuales residían en cada uno de los partidos judiciales en que residieran cortes penales o jueces de primera instancia en materia penal, para que dictara sentencia. Así también se señalaba que el presidente de la república podía pedir a la cámara de Diputados la destitución por mala conducta de los Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Jueces del orden común. Para estos casos, dicha cámara debía resolver, y si consideraba que procedía la petición, la turnaba a la cámara de senadores para la resolución correspondiente.

Es importante destacar que una innovación de esta Ley fue que estableció un capítulo especial que regulaba el procedimiento a seguir cuando existía una denuncia sobre enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos, en el cual para mayor efectividad no solo atendía al caso en que pudiera probarse que el enriquecimiento indebido era fruto de un delito, si no también se atendían los casos en los que no fuera posible probar el origen del enriquecimiento.

Finalmente es menester señalar que éste ordenamiento legal fue reformado por decreto de fecha 30 de diciembre de 1952, el cual se modificó el capítulo II del Título Sexto, con lo que se incluyó en el artículo 110 la obligación de declarar bienes en un plazo de 60 días después de tomar posesión del cargo y dentro de los 30 días siguientes al término del mismo.

1.3.10 LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1980

La Ley de Responsabilidades de 1980, es el segundo ordenamiento legal elaborado al amparo de la Constitución de 1917, Dicha ley se promulgó el 27 de diciembre de 1979, y fue publicada el 4 de enero de 1980 en el Diario Oficial de la Federación; en su artículo Segundo transitorio derogó la “Ley Cárdenas” de 1940; asimismo en su artículo primero disponía que “los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal eran responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo y con motivo del mismo”.¹⁹

Se determinaba como Funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado y Procurador General de la República; a quienes solo se podía sancionarlos previo desafuero y a través del juicio político ante el poder legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados ante el Senado que se erigía en un Jurado.

En esta ley se establecieron tres tipos de ilícitos, delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, así en su artículo tercero se disponía: “son delitos oficiales 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. Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;

¹⁹ Pérez Nieto Leonel, “Reformas Constitucionales de la Renovación Moral”, Edit. Porrúa, Mex. 1995, Pag. 39.

- III. El ataque a la libertad de sufragio;
- IV. La usurpación de atribuciones;
- V. Cualquiera infracción a la constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la federación o a uno o varios estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VI. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
- VII. Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales y,
- VIII. En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de ideas.”²⁰

En su artículo cuarto estipulaba que las faltas oficiales, eran las infracciones en que incurrian los empleados o funcionarios durante su encargo o con motivo del mismo, que afectaban de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, que no trascendían al funcionamiento de las instituciones, y de gobierno, y se señaló como sanción la amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero, y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año; “quedando expedito el derecho de la Federación o de los particulares para exigir ante los Tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el Funcionario o empleado (artículos. 11 y 14) “.²¹ Asimismo en estos artículos se disponía que en las demandas del orden civil no había fuero ni inmunidad para los Funcionarios Públicos y que una vez pronunciada una sentencia de responsabilidad oficial, no podía concederse al condenado la gracia del indulto.

²⁰ Delgadillo Gutierrez L. Humberto, Ob, Cit. Pag.52.

²¹ Herrera Pérez Agustín, Ob, Cit., pag. 53

Así también esta Ley disponía que cuando un Funcionario o empleado de la Federación con su conducta afectara los intereses públicos o su buen despacho, se sujetaba a un procedimiento especial, estructurado en dos fases: “la primera en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante un jurado popular denominado jurado de responsabilidades oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación”.²²

Por otra parte, también se disponía que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales podía hacerse efectiva durante el tiempo del encargo o dentro de un año después de concluido el mismo.

Asimismo en este ordenamiento legal se apuntaba que el presidente de la República durante el tiempo de su encargo solo podía ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, y que los gobernadores de los Estados y los Diputados de las legislaturas locales se les podían fincar responsabilidades por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales y por los delitos y faltas establecidos por la propia ley.

Por otro lado, en su artículo 84 se establecía el procedimiento que se seguía para la remoción de los funcionarios judiciales, el cual era similar al que disponía la ley de 1940, ya que el presidente de la república, previa audiencia con el interesado podía solicitar a la cámara de diputados la destitución, por mala conducta de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia del Distrito Federal, de los magistrados del tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los jueces del orden común del mismo distrito.

Finalmente es importante destacar que en el artículo 92 de la ley de 1979, se dispuso la obligación de todo funcionario o empleado de hacer ante el Procurador

²² Delgadillo Gutierrez L. Humberto, Ob. Cit. Pag. 53.

General de la República, o del Distrito Federal, una manifestación de sus bienes, tanto al tomar posesión del cargo, como al término de éste.

1.3.11 -LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 1982.

Esta ley es la que actualmente rige la conducta de los servidores Públicos de la Federación, y del Distrito Federal, la misma emergió con motivo de las modificaciones al título IV de nuestra Carta Magna que propuso el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, al congreso de la Unión, en 1982; propuesta que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del año antes mencionado, y con la que se enmendaron también del artículo 108 al 111 de la constitución.

En este ordenamiento legal se estructura de manera más amplia la responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado, desaparece la antigua y tradicional diferencia entre funcionarios, y se establece en su artículo segundo que toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier nivel o naturaleza en el Servicio Público, será considerado Servidor Público, además de que se hace extensiva tal denominación a los empleados que integran la administración pública paraestatal, lo anterior en base, a lo estipulado en el artículo 108 constitucional; en su artículo 5 establece claramente quienes son sujetos del juicio político; así también en esta Ley se regulan básicamente cuatro temas, los cuales son: Las Responsabilidades políticas, el procedimiento de declaración de procedencia, el registro de la situación patrimonial y las responsabilidades administrativas; siendo este último el que se analizará en la presente tesis, su determinación y aplicación a los Servidores Públicos que pertenecen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CAPITULO II

EL ESTADO Y ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCION PUBLICA

2.1- DEFINICION DEL ESTADO.

Al respecto, el Doctor Miguel Acosta Romero nos dice que, toda vez que el derecho disciplinario, se encuentra relacionado con la administración pública, para ubicar a ésta dentro de un todo social, es necesario que primeramente estudiemos al Estado, por lo que, a nuestro parecer, la mejor definición es la que da dicho autor, quien define al Estado como: "la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas."¹

2.1.1- FINES Y FUNCIONES DEL ESTADO.

Una vez que ya definimos al Estado, es importante señalar los fines y funciones del mismo, estableciéndose que, los primeros lo "constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y que se consagran en su legislación."² Por otra parte, las funciones del Estado, son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado, y que se dividen principalmente en tres, las cuales son:

a) Función Legislativa.- Es la que esta encaminada a establecer las normas Jurídicas

¹ Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso", Edit. Porrúa. México 1997, pag. 106.

² Citado por Serra Rojas Andres, "Derecho Administrativo Primer Curso", Edit. Porrúa, México 1999, pag. 39

Generales.

- b) **Función administrativa.**- Es la que esta encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo un orden jurídico.
- c) **Función Jurisdiccional.**- Es la actividad encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho.

En conclusión, podemos decir que el Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad.

2.2. - EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA FUNCION ADMINISTRATIVA

Toda vez que el derecho administrativo regula a la función administrativa, debemos definir en principio el concepto de derecho administrativo, por lo que, decimos que éste es un conjunto de normas y principios que aluden a la organización y funcionamiento de la administración pública.

Así mismo, podemos definir al igual que el Doctor Serra Rojas, a la función administrativa como " la actividad que normalmente le corresponde al poder ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen como finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control."³ por otro lado, dicho autor también nos dice que entre los temas generales del derecho administrativo, encontramos a las reglas constitucionales y administrativas que rigen las relaciones de la administración pública con sus servidores, razón por la cual la función pública, se encuentra dentro del derecho administrativo.

³ Idem, pag. 67

2.3- NATURALEZA JURIDICA DE LA FUNCION PUBLICA

Diversas corrientes y autores han pretendido explicar la naturaleza jurídica de la relación que se genera entre el servidor público y la administración pública, sin embargo, la función pública realizada por los trabajadores al servicio del Estado, aún cuando se encuentra vinculada con la actividad pública de éste, no debe confundirse con ella, ya que la función pública es la capacidad de acción que guarda todo trabajador del Estado en cuanto a tal, y que implica una relación laboral entre el Estado y el servidor público, mientras que la actividad pública se puede definir como todas las acciones a cargo del Estado mismo. Así, Rafael I. Martínez, define a la función pública como “las tareas burocráticas, las cuales implican una relación laboral”.⁴

Así también Gabino Fraga en su libro de Derecho Administrativo nos dice, que el ingreso a la función pública se realiza por un acto que, aunque tiene carácter convencional, simplemente condiciona la aplicación de un régimen legal a un caso individual, lo que significa que la teoría admitida dentro de la legislación mexicana, es la de considerar esa relación jurídica como un acto – unión, que esta formado por la concurrencia de las voluntades, del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y el efecto jurídico que origina el citado concurso de voluntades, que es el de condicionar la aplicación a un caso individual de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del poder público.

⁴ Martínez Morales Rafael. “Derecho Administrativo, Segundo Curso”, Edit. Harla S. A. de C. V., Méx., 1996

2.4.- ASPECTOS TEÓRICO.- CONCEPTUALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

De acuerdo con Gabino Fraga, quien en su obra citada con anterioridad, también nos dice que: “Las teorías que sobre el particular se han construido, pueden reducirse fundamentalmente, a dos: las teorías de derecho privado y las teorías de derecho público”.⁵

2.4.1- LA TEORÍA DE DERECHO PRIVADO

Esta teoría establece que las relaciones entre el Estado y sus Servidores Públicos se encuentran dentro del derecho civil, toda vez que, se trata de un contrato de locación de obras o de un contrato de mandato, según se trate de prestación de servicios materiales o de realizar en nombre y representación del Estado actos jurídicos; lo anterior en virtud “de que de ambas partes se exige capacidad y consentimiento y que además existen prestaciones recíprocas al proporcionar el empleado sus servicios a cambio de la compensación pecuniaria que recibe del Estado”.⁶ Sin embargo, esta teoría debe descartarse porque en la función pública los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado, aunado al hecho de que esta función exige lealtad, legalidad, imparcialidad, honradez y eficiencia, en razón del interés público, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir el interés general, por lo que se concluye que la función pública solo puede encontrarse dentro del Derecho Público.

⁵ Fraga Gabino, “Derecho Administrativo”, Edit. Porrúa, S.A., México 1997, Trigesimo Sexta Edición. Pag. 130

⁶ Idem., Pag. 130.

2.4.2.- TEORÍA DE DERECHO PÚBLICO.

Dicho autor también nos dice que dentro de la concepción del derecho público existen tres diferentes Teorías que tratan de explicar la función pública, las cuales son:

- a) La que sostiene que es un acto unilateral del Estado.
- b) La que afirma que es un acto contractual. y
- c) La que lo considera como un acto condición.

La primera tesis debe descartarse totalmente, ya que presupone que el servicio a prestar por una persona física, se da por un acto unilateral del poder público, lo cual no es posible ya que la libertad de trabajo es una garantía individual consagrada en el artículo quinto constitucional, mismo que enumera excepcionalmente, cuales son los servicios públicos obligatorios. La Segunda tesis considera el carácter contractual de la función pública, ello en virtud de que dicha función según esta ponencia, nace de un contrato administrativo en el que existe la voluntad del Estado que nombra y la del nombrado que acepta; también debe desecharse esta teoría, toda vez que, al contrato se le reputa como una fuente de derecho privado, y la naturaleza pública del interés, materia de la relación no puede quedar sujeta a la negociación, aunado al hecho de que la función pública no se originan situaciones jurídicas individuales. La Tercera teoría, que es la de mayor aceptación, dice que, “la concurrencia de voluntades es indispensable para la aplicación de un estatuto específico, predeterminado por la Ley, que no puede ser modificado por el interés de las partes, ya que su consentimiento solo genera la individualización de la disposición general al caso concreto”.⁷ De dicha definición se desprende que la función pública es un acto diverso cuyas características son: la de estar

⁷Delgadillo Gutierrez L. Humberto, “Elementos de Derecho Administrativo”, Primer Curso, Editorial Limuza, Mex. 1998, Pag. 146.

formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y el efecto jurídico que origina el concurso de voluntades, que es el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio), de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponde a los titulares de los diversos órganos del poder público.

Por otro lado, el doctor Andres Serra Rojas nos dice que la función pública se forma, "con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el estado y sus servidores"⁸

En conclusión, podemos definir a la función pública en sentido amplio, al igual que el Doctor Delgadillo en su obra antes citada, como "la actividad que el estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares".⁹

2.5 - LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Toda vez que, ya definimos a la función pública como la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos, y que éstos, son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio de la función pública, ya que la norma dispone el cómo, cuándo, dónde, porqué y para qué de la manifestación del poder estatal; por lo que, es importante señalar que, "también se necesita la participación de una persona física que externe la voluntad del Estado, para que al ejercer la competencia que le es atribuida su actuación se manifieste como expresión del órgano del que forma parte, de tal manera que sea el propio órgano que actúe a través del individuo."¹⁰

Llegándose a la conclusión anterior, en virtud de que la realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad física de las personas que son en sentido

⁸ Serra Rojas Andres, Ob-Cit. pag. 385

⁹ Idem. Pag. 145.

¹⁰ Delgadillo Gutierrez L. Humberto, Ob, Cit., Nota 17, Capitulo I, Pag. 55

amplio sus agentes, los cuales según la actividad y naturaleza del vínculo que los une al Estado, se dividen en funcionarios y empleados; y que dicha relación se da a partir del otorgamiento del cargo, mediante un nombramiento, contrato, designación o elección; así también es importante señalar que con ambas denominaciones, se les conoce a los servidores públicos, y aunque en nuestra legislación no se establece la diferencia entre funcionarios y empleados públicos, la doctrina define a los primeros como aquellos que tienen un encargo especial transmitido por la Ley, que da al titular funciones de representación, iniciativa, decisión y mando, “mientras que el empleado es la persona que presta sus servicios en la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando”.¹¹

Asimismo, cabe destacar que la doctrina establece que para que las personas físicas puedan ser consideradas trabajadores del Estado, deben de reunir las siguientes características:

- 1 La incorporación
- 2 La regularidad de la relación
- 3 La retribución y
- 4 El sometimiento al Derecho Administrativo.

La primera es el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público, al respecto, Lucero Espinosa nos dice: “La incorporación es el efecto del acto que la doctrina denomina investidura, es decir, el otorgamiento de una envoltura especial a favor de una persona, a fin de que pueda llevar a cabo el ejercicio de una competencia, de tal forma que a un determinado individuo se le da investidura de director, gerente, secretario de estado, etc., en el que se identifican dos faces, la designación y la toma de posesión.”¹²

¹¹ Delgadillo Gutierrez L. Humberto, Ob., Cit., Nota 4, Capítulo II. Pag. 147.

¹² Lucero Espinosa Manuel y L. Humberto Delgadillo G., “Compendio de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México 1997. Pag. 192.

La segunda característica, parte del hecho de que se trata de empleados que se incorporan al servicio público como una ocupación habitual, como un modo de vida y con la idea de permanencia.

La tercera característica, consiste en que el desempeño de la función pública, esta identificada como un medio de vida para el servidor público ya que su actividad laboral es un medio para subsistir, y cuyo salario debe de estar incluido en el presupuesto de egresos.

Finalmente la última característica consiste en que independientemente de la regulación laboral que se da entre el Estado y los servidores públicos, la actividad de estos últimos es materia del Derecho Administrativo, ello en virtud de que la regulación de la actividad del elemento subjetivo del órgano (persona física), implica la sujeción a las normas que establecen la existencia y funcionamiento del órgano, que en este caso son las normas administrativas.

2.6 – LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y LA DIVERSIDAD DE DISPOSICIONES A QUE ESTAN SUJETAS LAS RELACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS CON EL ESTADO.

Antes que nada, es importante dejar en claro que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge cuando éstos violan los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia, mismos que deben de observarse en el desempeño de la función pública, y cuyo incumplimiento será sancionado, en los términos que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mientras que el incumplimiento de las obligaciones de índole laboral, serán sancionadas de conformidad con la establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por otro lado, es menester señalar que la responsabilidad administrativa tiene su

fundamento en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que la responsabilidad laboral tiene su fundamento en el artículo 123, apartado “B”, de la misma Constitución. Sirviendo de apoyo a lo anterior, la siguiente tesis jurisprudencial, emitida por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, Hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, misma que a la letra dice:

**“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE
LOS SERVIDORES PUBLICOS.- ES
IMPROCEDENTE OPONER EXCEPCIONES
DE INDOLE LABORAL PARA
DESVIRTUARLA.-**

Partiendo de la distinta naturaleza de las relaciones jurídicas que vinculan, por un lado, al trabajador al servicio del Estado con el ente público empleador, y por el otro, al servidor público con la función pública que desempeña, se pueden distinguir dos regímenes jurídicos diferentes y excluyentes, regulados cada uno por ordenamientos legales específicos, reglamentarios cada uno de diverso apartado constitucional, a saber, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado regula la relación laboral entre en ente público y sus trabajadores, como ley reglamentaria del artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en cambio, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, emanada de la infracción disciplinaria, es regulada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos. Por tanto, resulta jurídicamente improcedente pretender desvirtuar la responsabilidad administrativa disciplinaria de un servidor público, surgida por el incumplimiento a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben regir el ejercicio de la función pública, mediante la oposición de excepciones de índole laboral, ya que tal proceder implica desconocer, no sólo la diferente regulación legal que cada relación jurídica tiene en virtud de su distinta naturaleza, sino soslayar la diferente finalidad de las sanciones que pueden imponerse en cada materia, ya que ante el incumplimiento de las obligaciones laborales, de contenido eminentemente prestacional, se busca fundamentalmente obtener la realización del servicio no prestado o la satisfacción de la contraprestación omitida, y en cambio, en la imposición de las sanciones administrativas con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de contenido esencialmente resarcitorio y restrictivo de derechos para el infractor, se tiene por finalidad reprimir el incumplimiento a las obligaciones que como servidor público se tiene al desempeñar la función pública, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria, es decir, se busca preservar la disciplina dentro del ejercicio de la función pública, logrando la reparación del daño

causado además de restringir la esfera jurídica del servidor público infractor.

Juicio 801/98-05-01-1/99-PL-01-04. Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 12 de abril de 2000, por **unanimidad de 11 votos**, de los Magistrados LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS MALPICA DE LAMADRID, ALMA PERALTA DI GREGORIO, JORGE ALBERTO GARCIA CACERES, MARIA DEL CONSUELO VILLALOBOS ORTIZ, RUBEN AGUIRRE PANGBURN, SILVIA EUGENIA DIAZ VEGA, FRANCISCO VALDES LIZARRAGA, LUIS CARBALLO BALVANERA, GUILLERMO DOMINGUEZ BELLOC y MARIA GUADALUPE AGUIRRE SORIA.- Magistrado Ponente: Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.- SECRETARIO: Lic. César Octavio Irigoyen Urdapilleta.”

(Tesis aprobada en sesión privada de 12 de abril de 2000 y publicada en la Revista del Tribunal de la Federación, agosto de 2000, páginas 67 y 68)

Sin embargo, y no obstante lo anterior, existe cierta confusión, respecto de las relaciones entre los servidores públicos y sus patrones en el sector público, ello en virtud de que los primeros, están sujetos a una amplia diversidad de disposiciones legales, las cuales se dividen en:

- a) Los regulados por el apartado "A" fracción XXXI, del artículo 123 Constitucional, el cual comprende a los trabajadores de empresas de participación estatal mayoritaria y de algunos organismos descentralizados.
- b) Los regulados por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- c) Los empleados de confianza, que sólo se encuentran regulados por la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, sin ningún otro ordenamiento secundario que expresamente los comprenda.
- d) Los miembros del Ejército y Armada Nacionales, cuya situación se prevé en la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123, con un régimen regulado por las leyes Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea mexicana, y Orgánica de la Armada de México.
- e) Los miembros del Servicio Exterior Mexicano, en los términos de la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 y la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.
- f) Los que ejercen funciones de seguridad pública, que están sujetos a sus propios reglamentos y excluidos del régimen general.
- g) Los empleados sujetos a contrato civil o sujetos a honorarios, que se regulan en los términos del contrato celebrado de acuerdo a la legislación civil.
- h) Finalmente, los empleados de las entidades bancarias que sean parte de la Administración Pública Federal, en los términos de la fracción XIII bis del apartado "B" del artículo 123 y su ley reglamentaria.

Por lo anterior, se concluye que es necesario la unificación del régimen jurídico de los servidores públicos, sobre todo a lo que se refiere a sanciones administrativas, a fin de evitar confusiones y dificultades por la falta de uniformidad en la regulación de la naturaleza jurídica de la relación que une al servidor público del Estado con éste, toda vez que algunas de las Leyes citadas con anterioridad, contienen también sanciones las cuales son de índole laboral, pero que pueden llegar a confundirse con las sanciones administrativas que establece el derecho disciplinario.

2.7- LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL MARCO DEL TITULO IV CONSTITUCIONAL.

A partir de la reforma del Título IV Constitucional, denominado “De las responsabilidades de los Servidores Públicos”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, nuestra Ley fundamental dejó a un lado la diferenciación que existía anteriormente entre los “altos funcionarios” y los empleados públicos, denominando indistintamente a ambos en la actualidad como servidores públicos, por participar en el ejercicio de la función pública; y sujetándolos a un régimen especial para el efecto de las responsabilidades, dividiéndolos en la actualidad, en sujetos al Juicio Político, y los sujetos al Procedimiento Administrativo Disciplinario de Responsabilidades. Siendo importante señalar que con la denominación de “Servidor Público” se incluyó a “todos los trabajadores del Estado, por la idea de Servicio que debe imperar en ellos, no por la Dependencia o Entidad en la que trabajan, además de que aparte de la naturaleza de la función que realicen, si participan en alguna actividad que el Estado haya asumido en razón del interés público, como es el caso de sus empresas industriales y comerciales, que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, quedaran incorporados al régimen especial de sujeción que impone el interés general”.¹³

¹³ Delgadillo Gutierrez L. Humberto, Ob., Cit., Nota 17, Capitulo I, Pag. 80.

Por lo anterior, y de acuerdo con el Título IV de nuestra la ley fundamental, en su artículo 108, y para los efectos de las responsabilidades de los servidores públicos, se reputaran como tales, a los representantes de elección popular, los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

De lo anteriormente expresado, se desprende que, por el solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado, se da la calidad de servidor público, ya sea que el cargo se desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios o una designación de cualquier otra naturaleza.

Por lo tanto, se concluye que en el citado artículo 108 de nuestra Carta Magna, se supera la distinción de categorías entre las diversas personas que prestan sus servicios al Estado, sometiendo a todos al mismo régimen de responsabilidades, sin mas distinciones que la consideración del tipo del acto violatorio de la ley en que incurran el tipo de falta que cometan y la consideración de estar sujetos o no a una protección constitucional especial, como la inmunidad o el fuero constitucional. “De esta manera, se cumple estrictamente con el requisito de igualdad ante la Ley y se evita cualquier distinguo jerárquico que no deja de ser arbitrario, convencional, superficial, transitorio y, por estas razones, injusto e inadmisibles.”¹⁴

2.8.- TIPOS DE RESPONSABILIDAD EN EL DERECHO MEXICANO

Antes de enumerar los tipos de responsabilidad que establece nuestra legislación, definiremos el concepto de responsabilidad, al respecto, Rafael I Martínez Morales nos dice que, "Responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de actos; responder por la conducta propia." ¹⁵, conforme a lo anterior, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes.

Por otro lado, Gabino Fraga nos menciona que: "La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública de nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente sin perjuicio de que pueda originarse, además una responsabilidad civil o penal". ¹⁶

Por lo tanto, y debido a la regulación especial que presentan los trabajadores del Estado en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, cuando incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del propio Estado, las cuales pueden presentar características diferentes en razón del régimen legal aplicable, dependiendo de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

De lo anterior, se desprende que, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurrir es

¹⁴ Pérez-Nieto Castro Leonel. Ob., Cit., Pag. 32

¹⁵ Martínez Morales Rafael I., Ob., Cit., Pag. 389.

¹⁶ Fraga Gabino, Ob., Cit., Pag. 169.

penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esta naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

Independientemente de estos tres tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la *lex Aquilia* de que “aquel que cause daño a otro tendrá la obligación de repararlo”, tal como lo establece el artículo 1910 del Código Civil Federal.

Por otra parte, nuestra ley fundamental en su título IV define claramente los cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, las cuales son: Penal, Civil, Política y Administrativa. Siendo importante señalar que las dos primeras se encuentran reguladas por las leyes de la materia y las dos últimas por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

2.8.1. – RESPONSABILIDAD PENAL.

Este tipo de responsabilidad se da, “cuando los Servidores Públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, las responsabilidades en que incurren es penal y por lo tanto les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esta naturaleza”.¹⁷

¹⁷ Lucero Espinosa y L. Humberto Delgadillo G. Ob., Cit., Pag. 199.

Por otro lado, en la Fracción II del artículo 109 constitucional se establece que la “Comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”, lo que fue retomado en el Libro Segundo, Títulos Décimo y Decimoprimer del Código Penal Federal, mismos que comprenden de los artículos 212 al 227, y en los que se establecen trece figuras delictivas en las que el sujeto activo forzosamente debe ser un servidor público, con la salvedad de que las sanciones que se aplicaran al trabajador del Estado, también se pueden aplicar a los particulares que participen en la realización de cualquiera de los delitos mencionados en dichos títulos, del citado Código Penal.

Así mismo, también el artículo 212 de dicho Código retoma parte del concepto de servidor público que se menciona en nuestra ley fundamental, disponiendo que es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la de del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, 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. Así también, dichos títulos son aplicables a los Gobernadores de los estados, a los Diputados de las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por los delitos cometidos en materia Federal.

Así también en los títulos anteriormente citados del Código Penal Federal, se tipifica como delitos cometidos por servidores públicos los siguientes:

1. Ejercicio indebido del Servidor Público; (art. 214)
2. Abuso de autoridad; (art. 215)
3. Coalición de Servidores Públicos; (art. 216)
4. Uso indebido de atribuciones y facultades, (art. 217)
5. Concusión; (art. 218)
6. Intimidación (art. 219)

7. Ejercicio abusivo de funciones; (art.220)
8. Tráfico de influencias; (art. 221)
9. Cohecho; (art. 222)
10. Peculado; (art.223)
11. Enriquecimiento ilícito (art. 224), y
12. Delitos cometidos en la administración de justicia. (art. 225)
- 13.Ejercicio indebido del propio derecho (art. 226). (éstos dos últimos contenidos en el título Décimo Primero).

Es importante establecer que, en dicho Código se señalan las sanciones que se pueden imponer por la comisión de los delitos antes mencionados, las cuales pueden ser: la privación de libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos o cargos públicos, y el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

Así también el artículo 213 del Código en comento establece que para la individualización de las sanciones anteriormente mencionadas, el juez deberá tomar en cuenta los siguientes elementos: 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 causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales en la comisión del delito.

Por otro lado, también el artículo 213 bis del Código que nos ocupa, señala que cuando los delitos de abuso de autoridad, intimidación y cohecho, sean cometidos por Servidores Públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad y se impondrá además la destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Por otra parte, es importante señalar que, en materia penal, se da la protección constitucional que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía cuando cometan delitos durante su encargo. Dicha protección es con el fin de proteger el ejercicio de la función pública, y consiste en que no se pueda proceder en contra del funcionario, sin la autorización previa de la cámara de Diputados, esta figura jurídica es denominada "Declaración de procedencia", y esta contemplada en el artículo 111 de nuestra Ley Fundamental, mismo que a la letra dice: "Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador general de justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado".

Así mismo, en el párrafo quinto del artículo antes mencionado, se señala que para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en el párrafo anterior, pero en estos supuestos, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como en derecho corresponda.

Igualmente es preciso mencionar que el artículo antes citado, dispone que el presidente de la República solo podrá ser sujeto de juicio político, por lo que, la declaración de procedencia dará lugar a que la cámara de diputados asuma funciones de jurado de acusación para iniciar el procedimiento ante la cámara de senadores y esta última resolverá con base a la legislación penal aplicable. Así mismo en dicho artículo, se estipula que las resoluciones de las cámaras de diputados y senadores son inatacables, y que el

efecto de declaración de procedencia en contra el servidor público será la separación del cargo, mientras este sujeto a proceso penal.

Finalmente en el párrafo noveno del artículo en comento, señala que, las sanciones a que se harán acreedores tanto el presidente como los servidores públicos citados con antelación, se aplicaran de acuerdo con la legislación penal, y que en los delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, se graduaran de acuerdo de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados.

2.8.1.1. - DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.

El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que cuando se presente denuncia o querrela por particulares, o requerimiento del ministerio público, y cumplidos los requisitos procedimentales para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda actuarse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 Constitucional, se actuará de acuerdo con el procedimiento previsto en materia de juicio político ante la cámara de Diputados, cuya sección instructora practicará las diligencias necesarias para determinar la existencia del delito, mismos que tienen que ser diferentes a los señalados en el artículo 7 de la citada ley, la probable responsabilidad del inculpado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita, concluido lo anterior, la sección instructora de la cámara de diputados dictaminara si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

Por lo tanto, la declaración de procedencia es el medio para remover el fuero constitucional de los funcionarios públicos, al respecto Felipe Tena Ramírez sostiene: "Tratándose de los delitos comunes, la cámara de diputados no absuelve, ni condena,

prejuzga, respecto de la responsabilidad penal del funcionario, sin que solo lleva a cabo o no el acto indispensable para que el acusado quede a merced de la potestad judicial común, el acto consiste en separarlo de su encargo, único medio de suspender el fuero. El acto de la cámara si esta resuelve en sentido afirmativo, no es por tanto acto jurisdiccional, si no de índole administrativa, el simple acto administrativo de separar de su encargo a un funcionario.”¹⁸

De lo anterior, se concluye que, una vez que el funcionario pierde la inmunidad por resolución de la cámara o por la terminación de su encargo, es el juez del orden común quien conocerá del proceso y aplicará en su caso la pena. Por otro lado, si el juez absuelve al presunto responsable, este tendrá el derecho de reasumir su cargo, siempre y cuando durante el procedimiento no haya concluido el período de su función.

2.8.2 - RESPONSABILIDAD CIVIL

Esta se origina cuando los actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, causen o hayan causado daños al Estado, a su administración pública o a terceros particulares, y queda comprendida dentro de esta responsabilidad no solamente la reparación del daño o perjuicios estrictamente civiles, sino también de naturaleza moral, lo anterior de conformidad con lo que se establece en el artículo 1916 del Código Civil Federal (Reforma del 29 de mayo del dos mil).

Por otro lado, aunque en nuestra carta magna no se define la responsabilidad civil, en el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional, se hace referencia a ella al establecer: “En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier

¹⁸ Citado por Juan Francisco Arrollo Herrera. “Régimen Jurídico del Servidor Público. Edit Porrúa. México

servidor público no se requerirá declaración de procedencia”. Así mismo, la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que “nadie tiene derecho a dañar o otro”; por lo anterior, si nadie esta obligado a soportar una daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin causa justificada, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que establece el artículo 1910 del Código Civil Federal.

Así mismo el artículo 1927 del Código antes mencionado textualmente establece: “El Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos doloso, y subsidiaria en los demás casos, en los que solo podrá hacerse efectiva contra el 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”.

Del artículo antes citado se desprende que, el directamente responsable del daño causado es el servidor público, quien deberá responder con su patrimonio de la responsabilidad en que haya incurrido, y en el caso de que el servidor público no tenga bienes suficientes para cubrir el monto del daño, será responsable el Estado. Así también se desprende que, “la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en el ejercicio de sus funciones que causen daño a los particulares”.¹⁹ Sin embargo, cuando el agente no actúa investido del cargo, no obstante que la responsabilidad se genere, no le es imputable en su carácter de servidor público.

Asimismo y de acuerdo con el párrafo octavo del art. 111 de la Constitución, para demandar este tipo de responsabilidad no se requerirá declaración de procedencia, mejor conocida como desafuero.

¹⁹ Delgadillo Gutierrez L. Humberto. Ob., Cit., Nota 17 Capítulo I Pag. 30

Por otro lado, es importante señalar que el daño por el cual se da la responsabilidad civil también puede ser moral, entendiéndose como tal, y de acuerdo al artículo 1916, de dicho Código, 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 si misma tienen los demás". Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o integridad física o psíquica de las personas."

Asimismo en el segundo párrafo de dicho artículo, establece claramente que el responsable del daño moral tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero e independientemente de que se haya causado un daño material, incluyéndose al Estado y sus servidores públicos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1927 descrito con anterioridad.

Concluyendo, la responsabilidad civil de los servidores públicos solo se genera respecto de los particulares, por los daños que los primeramente mencionados les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe de ser demandada conforme a la legislación civil.

2.8.3. - RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Este tipo de responsabilidad y en términos de la fracción I del artículo 109 Constitucional, se origina por actos u omisiones de los servidores públicos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del Estado o de su buen despacho, además de que, esta responsabilidad solamente es aplicable a los servidores públicos de elección popular o que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración, y por las causales señaladas en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas que a continuación se enuncian:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en términos de la fracción anterior, y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Por otra parte, y de acuerdo con el artículo 110 de nuestra carta magna, los servidores públicos sujetos del juicio político son: "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo; los representantes a la asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los magistrados y jueces de fuero común del Distrito Federal, los directos generales o sus equivalentes de los

organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.”

Asimismo en el segundo párrafo de dicho artículo se establece que los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, solo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de Fondos y recursos Federales, con la salvedad de que en estos casos, la resolución en el juicio será únicamente declarativa, y que se comunicará a las legislaturas a fin de que resuelvan en definitiva respecto de la responsabilidad del Servidor Público.

Por otro lado, el procedimiento del juicio político se debe llevar a cabo de conformidad a lo estipulado en los capítulos II y III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, denominado “Procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia del Juicio Político y Declaración de procedencia”; y en los que se establece que dicho juicio puede ser iniciado dentro del tiempo en que el Servidor Público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante un año posterior a la conclusión del cargo.

El juicio político se debe desahogar ante el congreso de la unión, cuya cámara de Diputados realizará las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dándole audiencia al inculcado y determinará sobre la inocencia o probable responsabilidad del servidor público. Cuando la mayoría de la cámara de Diputados determine la probable responsabilidad del funcionario, procederá a la acusación respectiva ante la cámara de Senadores quien erigida en jurado de sentencia, y mediante resolución de las dos terceras partes de sus miembros presentes en sesión y una vez que se haya escuchado al acusado, aplicara la sanción correspondiente, misma que puede consistir en la destitución del Servidor Público, e incluso en su inhabilitación para desempeñar funciones, cargos o

comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, cuyo término va de uno a veinte años.

Finalmente es importante señalar que el último párrafo del artículo 110 de nuestra carta magna, establece que las resoluciones de las cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

2.8.4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La responsabilidad administrativa debe de ser entendida como obligación que nace como consecuencia del incumplimiento de deberes, los cuales tienen señalados todos los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones dentro de la administración Pública, ya sea Federal, Estatal, Paraestatal y Municipal.

Al respecto Gabino Fraga nos dice que: “La responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falla cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y penal...”²⁰

El fundamento de este tipo de responsabilidad, se encuentra en el primer párrafo de la fracción III del artículo 109 Constitucional, mismo que textualmente estipula: “Se aplicaran sanciones administrativas a los Servidores Públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

Asimismo cabe señalar que, los valores antes citados, (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia), se encuentran tutelados en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo anterior, podemos

²⁰ Fraga Gabino, Ob., Cit., Pag. 141.

decir que la responsabilidad administrativa se da cuando se infringe cualquiera de las 24 fracciones del citado artículo.

Este tipo de responsabilidad tiene las siguientes características:

1. No trasciende fuera de la administración.
2. La falta que la origina se denomina falta disciplinaria.
3. La sanción que se impone por su comisión, también es una pena disciplinaria.
4. La autoridad que impone la pena es el superior jerárquico de quien cometió la falta.
5. Con su ejecución puede originarse una responsabilidad civil o penal.

En conclusión, podemos definir a la responsabilidad administrativa, como la consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los Servidores Públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan los valores fundamentales que rigen la función pública, y que se encuentran estipulados en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, y cuyas características esenciales son las anteriormente citadas.

2.8.4.1 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Es conveniente señalar que, aún y cuando este tipo de responsabilidad no se contempla en nuestra Carta Magna, en el ejercicio de la función pública resulta normal que el Estado lesione los intereses de particulares ya sea por las acciones que emprende o por las que deja de realizar, por lo anterior, el lunes 10 de enero de 1994, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. Dicho decreto en su Artículo Sexto dispuso que se reformaban los párrafos Primero y Segundo del artículo 1916, así como los artículos 1927 y 1928 del entonces Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la Republica en Materia Federal, de los cuales se desprende que cuando un servidor público del Estado provoque daños por ilícitos dolosos, la responsabilidad de éste será solidaria, y

subsidiaria en los demás casos, tal y como ya se estableció en el punto 2.8.2 de la presente Tesis. De acuerdo con lo anterior, para que se de la responsabilidad patrimonial del Estado, deben de existir dos supuestos, demostrar que el daño o perjuicio causado deriva de una falta del servidor público, que vaya en contra de la disposición legal y que haya sido realizada con dolo.

Por otra parte, en el Artículo Séptimo del citado Decreto, se Dispuso que se adicionaba a la Ley Federal de Responsabilidades el artículo 77 bis, mismo que a la letra dice: "Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (actualmente Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquiera otra.

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

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

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

Del artículo anteriormente citado, se desprende que, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también contempla la reparación del daño, cuando se haya determinado fehacientemente la responsabilidad de un servidor público, y que con motivo de esa responsabilidad se haya causado daño o perjuicios a particulares, pudiendo éstos acudir a las dependencias donde labora dicho servidor público o a la actual

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a exigir la reparación del daño causado, sin que se acuda a cualquier otra instancia judicial. Así también se desprende que, cuando la Comisión Nacional de Derechos Humanos recomiende proponer la reparación de daños y perjuicios, la autoridad o dependencia se limitara a determinar la cantidad líquida y elaborará la orden de pago respectiva, y que en caso de que el órgano del Estado negase la indemnización o si el monto no satisficiera al reclamante, éste podrá solicitar el pago por la vía administrativa o judicial (juicio de amparo contra actos de autoridad, o la instancia ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa). Así mismo, se desprende que la responsabilidad patrimonial del Estado frente al gobernado depende de la responsabilidad administrativa del servidor público, y que una vez realizado el pago por la Dependencia, ésta podrá solicitar el reembolso al servidor público que haya originado el daño; por lo anterior, podemos establecer que éste artículo se pronuncia en la misma tesitura que el artículo 1927, del Código Civil Federal, el cual fue descrito con antelación.

En conclusión, podemos decir que la responsabilidad patrimonial del Estado se da como resultado de los daños y perjuicios que se causan a los particulares, por los actos que realizan los servidores públicos, en el desempeño de la función pública, y que el nacimiento del derecho de solicitar la reparación del daño o perjuicio causado queda limitado a la determinación de la responsabilidad del servidor público en el procedimiento disciplinario, ya que es hasta ese momento en que la ley le da al particular afectado la posibilidad de acudir a solicitar la reparación, por lo que el particular queda supeditado a la eficiencia de la actuación de la administración pública; sirviendo de apoyo a lo anterior, la siguiente tesis:

“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 dicha autoridades si 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 procedía 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 la Contraloría General de la Federación, para que una vez que se reconozca 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.

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.

Por último, es importante señalar que, también este tipo de responsabilidad se da cuando el hecho dañoso no puede imputarse algún servidor público, o bien cuando el daño se produzca sin que hubiera medrado dolo o culpa de los servidores públicos sino derivado a una ineficacia o irregularidad del servicio; que los contratos o actos restrictivos de derechos, como la revocación, expropiación, requisa, las cuales dan lugar a indemnizaciones, quedan fuera de este supuesto, y que de acuerdo con la fracción Tercera del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el derecho de los particulares para solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribe en un año, contado a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

CAPITULO III

MARCO JURIDICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

3.1 EL TÍTULO IV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Este Título, abarca de los artículos 108 al 114 de nuestra Ley Fundamental, se denomina “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, y toda vez que ya con anterioridad se hizo un análisis minucioso de algunos de los artículos antes citados, en este Capítulo se analizara brevemente este apartado constitucional.

En el artículo 108 se enumeran a los Servidores Públicos que se encuentran sujetos a las responsabilidades a que se refiere este apartado constitucional, y define como tales, a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, así como “toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como en los Estados y Municipios, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

También el artículo en comento establece que el presidente de la República, durante su ejercicio, únicamente podrá ser acusado de traición a la patria y delitos graves del orden común.

Finalmente en este precepto legal se señala que los gobernadores de los Estados y Funcionarios de los Poderes Judicial y Legislativo locales, serán responsables

por violación a la Ley fundamental y a las Leyes Federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

El artículo 109 precisa que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de su ámbito de competencia, expedirán las leyes de responsabilidades de los Servidores Públicos y las normas conducentes a sancionar a quienes con tal carácter incurran en responsabilidad.

El citado artículo también estipula tres tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los Servidores Públicos, las cuales son: Política, Penal y Administrativa, estableciendo también la salvedad de que “No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”.

Finalmente este precepto legal estipula que cualquier ciudadano bajo su mas estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la cámara de diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas de las que se puede derivar algún tipo de responsabilidad, ya sea política, penal o administrativa.

El artículo 110 detalla a los Servidores Públicos que pueden ser sujetos del juicio político y mediante que procedimiento se seguirá este juicio. Asimismo establece que las sanciones por este tipo de responsabilidad, consistirán en la destitución del Servidor Público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Por lo que respecta al artículo 111, éste regula la responsabilidad en materia penal, y establece que para proceder penalmente “contra los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura

Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de su miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.”

Por otro lado, también el mencionado precepto legal establece que para proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los tribunales superiores de justicia de los Estados y los miembros de los consejos de los judicaturas locales, la cámara de Diputados declara por mayoría absoluta de sus miembros si hay o no lugar a proceder contra el inculpado, pero esta declaración de procedencia será para que se comunique a las legislaturas locales, para que sean estas decidan o no respecto de la posible responsabilidad.

Así mismo el citado artículo estipula que el efecto de la declaración de procedencia en contra del inculpado, será separarlo de supuesto en tanto este sujeto al proceso penal, y que las sanciones se aplicaran de acuerdo a la legislación penal.

Finalmente dicho artículo señala que en demandas del orden civil que se entablen en contra de cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia y que las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficiarios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Por lo que se refiere en el artículo 112, de nuestra carta magna, en él se establece que no se requerirá declaración de procedencia de la cámara de Diputados cuando los Servidores Públicos descritos en le artículo anterior cometa un delito y se encuentre separado de su cargo.

El artículo 113 Constitucional, estipula que las leyes sobre responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos deberán establecer la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a todo servidor público en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables a los actos u omisiones en que se incurran; así como los procedimientos y las autoridades para aplicarla. También establece que las sanciones consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación del Servidor Público, y que las sanciones económicas deberán fincarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y que en ningún caso las sanciones económicas podrán exceder de tres tantos de los beneficiarios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En lo que toca al artículo 114 de nuestra Ley Fundamental, señala que el juicio político solo podrá iniciarse durante el período en que el Servidor Público desempeñe su cargo y dentro de un año después, y que las sanciones correspondientes se aplicarán en un período de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Así también en dicho artículo se menciona que, la prescripción de los delitos cometidos por los Servidores Públicos se sujetaran a la Ley penal y que en ningún caso podrá ser inferior a tres años, y que la prescripción se interrumpe cuando el Servidor Público desempeñe algún cargo o comisión de los descritos en el artículo 111.

Finalmente el 114 constitucional, establece que las leyes señalaran los plazos de prescripción de la responsabilidad administrativa, los cuales cuando los actos u omisiones sean graves, no serán inferiores a tres años.

3.2 -LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Las bases de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentran en el artículo 90 Constitucional, mismo que a la letra dice:

“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamento Administrativos.”

De acuerdo con su artículo primero, en esta ley se establecen las bases de la Organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, definiendo a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo, como los integrantes de la Administración Pública centralizada; así también se establece que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, de seguros y fianzas, y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Así mismo, el artículo 26 de la ley en comento señala que para el despacho de los asuntos administrativos, el poder ejecutivo contara con las siguientes dependencias:

1. Secretaría de Gobernación
2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de la Defensa Nacional
4. Secretaría de Marina
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
6. Secretaría de Desarrollo Social
7. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
8. Secretaría de Energía
9. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
10. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
12. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
13. Secretaría de Educación Pública
14. Secretaría de Salud
15. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
16. Secretaría de la Reforma Agraria
17. Secretaría de Turismo
18. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Por otro lado, es importante señalar que de las Dependencias antes citadas, corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos, identificar las responsabilidades administrativas en que se incurran por el incumplimiento de dichas obligaciones y aplicar las sanciones disciplinarias; lo anterior, tiene su fundamento en el artículo 37 fracción XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que textualmente establece: "Artículo 37. A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...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 fue requerida.”

3.3.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Esta Ley regula básicamente cuatro temas, las responsabilidades políticas, el procedimiento para la declaración de procedencia, Registro Patrimonial de los Servidores Públicos y las responsabilidades administrativas; siendo éste último, el tema el que se estudiara en el presente trabajo de tesis.

Este ordenamiento legal fue publicado oficialmente el 31 de diciembre de 1982, en su artículo primero dispone que el mismo tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.”

Por otra parte, el artículo segundo de éste ordenamiento jurídico, añade que serán sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además de las personas señaladas en los párrafos primero y tercero del artículo 108

constitucional, mismo que fue descrito en el Capítulo anterior, todas aquellas personas que manejen y apliquen recursos económicos federales.

Así también, el artículo tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala cuales son las autoridades competentes para aplicar dicha ley, enumerando cada una de ellas, las cuales son:

“I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;

I Bis.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

I. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

II. Las Dependencias del Ejecutivo Federal;

III. El Departamento del Distrito Federal;

IV. Se deroga.

V. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;

VI. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;

VII. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;

VIII. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes”.

Así mismo en su artículo 4º la ley en comento, establece que los actos u omisiones que estén comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción

previstos en el artículo 109 Constitucional (penal, política y administrativa), los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independientemente según su naturaleza; y aclara que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

Por otro lado, es menester señalar que, las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos se encuentran reguladas en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que abarca de los artículos 46 al 78. Estableciéndose en el artículo 46, que incurren en responsabilidad administrativa, todos los servidores públicos que se mencionan en el artículo 108 de nuestra Carta Magna, así como todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

El artículo 47 contiene el catálogo general de deberes comunes a todos los servidores públicos y en el que se plasman los principios que orientan a la función pública, mismos que se enuncian en el artículo 113 de nuestra carta magna y que consisten en la salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones empleos, cargos y comisiones por parte de los citados servidores, y cuyo incumplimiento da lugar a las sanciones establecidas en el artículo 53 de la Ley en comento.

En el artículo 49 se señala que en las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas de fácil acceso para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos, para el efecto de iniciar el procedimiento administrativo disciplinario.

Por otra parte, la facultad de instaurar el procedimiento administrativo disciplinario, por parte de los órganos de control interno, se deriva del segundo párrafo del

artículo 57 de la ley en cuestión, y en el que se establece que; “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”.

Por último es importante señalar que, el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos estipula que “la Contraloría Interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias”; y que el artículo 65, dispone que los procedimientos para la aplicación de sanciones en las contralorías internas de las Dependencias, se sujetarán a lo establecido en el artículo 64 de la misma ley.

3.4- OBJETO Y PRINCIPALES ASPECTOS DEL DECRETO DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1996.

En este decreto, se realizaron reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de que las Contralorías Internas de la totalidad de las dependencias y entidades de la Federación, contaran con mayor independencia para desahogar el procedimiento disciplinario de responsabilidades.

Así mismo, y toda vez que el plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, establecía entre otros objetivos, la reestructuración del sistema de control interno del poder ejecutivo a fin de que se aprovecharan todos los recursos asignados a las Contraloría Internas, y al mismo tiempo dotar a éstas de la autonomía necesaria para el mejor desarrollo de su función, en fecha 20 de noviembre de 1996, el presidente de la República puso a consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de ley, a fin de ampliar las

facultades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, establecidas en la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Así también, se propuso modificar también el artículo 62 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

De acuerdo con lo expuesto con antelación, y a efecto de que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, perfeccionara los mecanismos de supervisión y vigilancia, para garantizar así el desempeño honesto, eficiente y responsable de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, en fecha 24 de diciembre de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación éste Decreto, mediante el cual se reformaba la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Por otro lado, es necesario señalar que el propósito fundamental del citado decreto, fue conferir atribuciones a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar o remover a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración Pública Federal, de la Procuraduría General de la República, así como a los titulares de las áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de dichos órganos, con el objeto de que las Contralorías Internas tuvieran mayor libertad de actuación, respecto de las Dependencias Federales de las que forman parte. Dicho decreto, que entro en vigor el primero de enero en su artículo primero dispuso que se reformaba la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en su artículo segundo se señaló que se reformaban el primer párrafo y la fracción I del artículo 62 de la Ley Federal de las entidades Paraestatales; y en su artículo tercero se dispuso que se reformaban los artículos 48, 56 fracción VI, 57 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.5.- DECRETO DEL 29 DE SEPTIEMBRE DE 1997.

Toda vez que con el Decreto del 24 de diciembre de 1996, los titulares de los Organos de Control Interno, así como los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de dichos Organos, dependían jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se hizo necesario modificar el Reglamento Interior de la citada Secretaría, a efecto de que los mencionados Servidores Públicos, tuvieran el carácter de autoridad para sustanciar procedimientos disciplinarios, y tener las facultades para aplicar las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitieran, ante las diversas instancias jurisdiccionales.

Por lo anterior, en fecha 29 de septiembre de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto, mediante el cual se modificó el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y en el que, en su artículo único se estableció que, se reformaban los artículos 2, primer párrafo; 5, fracción IX y XIX; 12, fracciones II y IV; 18; 19 fracción V; 20; 21 fracciones I, IX, X, XI, y XII; 22 fracciones I, IV y V, así como la denominación del capítulo VIII; 26; 29 fracción II; 30 fracción III, y 31; así mismo se adicionaron los artículos 2 con un segundo y tercer párrafos, recomiéndose el párrafo segundo para pasar a ser el cuarto; 22 con las fracciones VI y VII, pasando la entonces fracción VI a ser la VIII, y 33 con tres párrafos, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para quedar como sigue:

“Artículo 2.- Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo contará con los siguientes Servidores Públicos y Unidades Administrativas: Para los efectos de lo previsto por la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la

Secretaría contará con los titulares de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en la Procuraduría General de la República, así como con los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, quienes tendrán el carácter de autoridad y contarán con las facultades que les confiere el artículo 26 de este Reglamento. Asimismo, contará con los delegados, comisarios públicos y los supervisores regionales, quienes tendrán las atribuciones a que se refiere el artículo 26 de este Reglamento.”

Así también la fracción XIX del artículo quinto estableció que el Secretario tendrá la facultad de “Designar y remover a los Delegados de la Secretaría en la Administración Pública Centralizada, a los Comisarios en las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a los titulares de los órganos internos de control y a los de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de dichos órganos en las propias dependencias y entidades y en la Procuraduría General de la República, así como a los supervisores regionales y visitadores que se requieran para el funcionamiento de la Secretaría,”

Por otro lado, el capítulo VIII del Decreto en comento, denominado “De los Delegados, Comisarios Públicos, titulares de los Organos Internos de Control y Supervisores Regionales”, y en su artículo 26 estipuló que para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, designara a los delegados y Subdelegados de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada y sus Organos desconcentrados, a los de la Procuraduría General de la República y a los Comisarios públicos ante los Organos de Gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal. Así también estableció que en el mismo propósito se designará a los titulares de los Organos Internos de Control en las Dependencias, Organos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría,

quejas y responsabilidades de los citados órganos, en los términos del artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, la fracción III del artículo 26 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, otorgó diversas facultades a los Organos Internos de Control, entre las que destacan principalmente las siguientes:

“1.- 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 en los términos de ley, con excepción de las que deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; 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, salvo los que sean competencia de la Dirección General mencionada;

2.- Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos, y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que compete conocer a los titulares de las áreas de responsabilidades;

3.- Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaria, así como expedir las certificaciones de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control.”

Por último, es importante destacar que de acuerdo con el inciso a) del punto IV del citado artículo, los titulares de las áreas de responsabilidades de los órganos de control interno, también tienen entre otras, la facultad de instruir el procedimiento administrativo de responsabilidades, e imponer las sanciones correspondientes; Así como

dictar las resoluciones de los recursos de revocación interpuestas por los Servidores Públicos sancionados y realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan, ante diversas instancias jurisdiccionales, representando así al titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

3.6. - DECRETO DEL 12 DE NOVIEMBRE DE 1997

Que con base en los decretos anteriormente descritos, y con el propósito de mantener la coordinación institucional en le ejercicio de las funciones y en el despacho de los asuntos del orden administrativo a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como precisar la adscripción orgánica de sus unidades administrativas y subordinación de los supervisores regionales y de los titulares de los Organos Internos de Control, quienes no guardaban nexo jerárquico alguno con la citada dependencia, en fecha 12 de noviembre de 1997 se emitió en el Diario Oficial de la Federación acuerdo Secretarial, mediante el cual se adscribieron orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y se estableció la subordinación jerárquica de los servidores públicos previstos en el Reglamento Interior de dicha Secretaría; por lo que en el artículo segundo del citado acuerdo se estipuló que los delegados, ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública centralizada, los comisarios públicos de los Organos de vigilancia o de Gobierno en las entidades de la Administración Pública Paraestatal, así como los titulares de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en la Procuraduría General de la República, dependerían jerárquica y funcionalmente del Titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Así también el artículo cuarto de dicho acuerdo, se estableció que los titulares de las áreas de responsabilidades , auditorías y quejas de los órganos internos de control, dependerán jurídica y funcionalmente de los titulares de los referidos órganos.

Por lo expuesto, se concluye que los titulares de los Organos Internos de Control dependerán jurídica y funcionalmente del Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo y que los titulares de las áreas de responsabilidades auditoría y quejas dependerán jurídica y funcionalmente de los primeramente mencionados, no obstante que de acuerdo a los Decretos del 24 de diciembre de 1996, y 29 de septiembre de 1997, anteriormente descritos, sus honorarios serán pagados por dicha secretaría.

3.7.- LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y SUS FACULTADES DISCIPLINARIAS DERIVADAS DEL REGLAMENTO INTERIOR DE DICHA SECRETARÍA.

De acuerdo con el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, los cuales son expedidos por el presidente de la República, se determinan las atribuciones de las unidades administrativas de cada Secretaría, por lo que, en los Reglamentos Interiores de las dependencias se establecen las facultades y a que Dirección, Subdirección o Departamento se le debe considerar como autoridad.

Por lo anterior, el último párrafo del artículo 2º del actual Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece que para el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contara, entre otros Departamentos Administrativos, con una Contraloría Interna, misma que se regirá conforme a lo dispuesto por el artículo 98-A del mismo reglamento.

Así el artículo 98-A del citado Reglamento, estipula que al frente de la Contraloría Interna habrá un Contralor Interno designado en los términos del artículo 37, fracción II de la Ley de la Administración Pública Federal, el cual en el ejercicio de sus facultades, se auxiliará por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades. Así mismo, se establece que los citados titulares ejercerán las facultades previstas en el Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y demás ordenamientos legales y administrativos aplicables, relativos al control, investigación, auditoría, visita, trámite de quejas y denuncias, sustanciación de procedimientos, imposición de sanciones, resolución de recursos y evaluación. También dicho artículo señala que el titular del área de responsabilidades recibirá y resolverá las inconformidades que se prevén en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, y que el Contralor Interno resolverá los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones relativas a dichas inconformidades. Por último en el artículo que se comenta se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, proporcionará al Contralor Interno los recursos humanos y materiales que requiera para la atención de los asuntos a su cargo.

De acuerdo con lo establecido en el presente Capítulo, es importante señalar que, para que se pueda considerar que una resolución emitida por la Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encuentra debidamente fundada, además de citarse los artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aplicables y los artículos 2 y 98-A del Reglamento Interior de dicha secretaria, siempre deberán enunciarse también los artículos 2 y 26 fracción IV, punto 1 y antepenúltimo párrafo de la citada fracción, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los cuales engloban los Decretos mencionados en los puntos anteriores.

CAPITULO IV

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Y SUS MEDIOS DE IMPUGNACION.

4.1 PRINCIPIOS TUTELADOS EN EL ARTÍCULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47 compuesto por 24 fracciones, se establece el código de conducta que se debe de seguir en el servicio público, ya se señala una serie de obligaciones que debe de cumplir todo empleado o funcionario público, y en las que están contenidos los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia establecidos en el artículo 113 constitucional, pudiendo encontrarse tutelados en alguna de las fracciones dos o mas de los mencionados principios.

Asimismo es importante señalar que el incumplimiento de una o varias de las fracciones del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades, dará lugar a la instauración del procedimiento administrativo disciplinario.

A continuación se transcribirá cada una de las fracciones del citado artículo, el principio que tutelan y un breve comentario al respecto.

| FRACCIONES DEL ARTICULO 47 DE LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS | PRINCIPIOS JURIDICOS TUTELADOS | COMENTARIO |
|--|---|-------------------|
|--|---|-------------------|

- | | | |
|--|---------------------------------------|---|
| <p>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 servidor o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.</p> | <p>EFICIENCIA Y LEGALIDAD</p> | <p>Al respecto, es importante puntualizar que el principio de eficiencia no se puede alcanzar si no cumplen las actividades del servicio público con diligencia.</p> <p>Por otra parte, si un acto u omisión implica abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión en la función pública, además de infringirse esta disposición administrativa se incurre en el delito de abuso de autoridad previsto en el artículo 215 del Código Penal Federal.</p> |
| <p>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.</p> | <p>EFICIENCIA</p> | <p>De esta función se deriva el ejercicio presupuestal, ya que toda actividad en el sector privado, se desarrolla previa planeación, programación y presupuestación y que de no realizarse así, provoca un mal manejo de fondos y valores.</p> |
| <p>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.</p> | <p>LEGALIDAD Y EFICIENCIA</p> | <p>Esta fracción esta relacionada con los manuales de procedimientos elaborados por las dependencias públicas, ya que en estos documentos se detalla las funciones de cada departamento u oficina, por lo tanto, para verificar si un servidor público cumple o no con el empleo, cargo o comisión que tiene encomendado es necesario revisar que la actuación de los servidores públicos, se ajusten a lo establecido en dichos manuales lo que en su defecto será causal de</p> |

- responsabilidad administrativa.
- 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, 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 en el ejercicio de sus atribuciones.
- VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la
- LEALTAD
- IMPARCIALIDAD
Y
EFICIENCIA
- LEGALIDAD
Y
EFICIENCIA
- EFICIENCIA
- HONRADEZ
- En esta fracción, se destaca la importancia de cuidar la documentación oficial y la información contenida en ella, ya que es parte del patrimonio nacional y constituye una fuente para efectos estadísticos, jurídicos y cuyo incumplimiento dará lugar además de la responsabilidad administrativa, la terminación de la relación laboral, en términos del artículo 46 fracción V. Inciso E de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Esta obligación también esta contenida en el artículo 44 fracción II de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y además de no cumplirse se cometería el delito de abuso de autoridad.
- Esta irregularidad administrativa, también es considerada como delito, en el artículo 215 del Código Penal Federal, y en el que se establece que el servidor público incurre en abuso de autoridad cuando en ejercicio de sus funciones hiciere violencia a una persona sin causa legítima, o la insultare.
- Esta fracción solo se refiere a los subordinados jerárquicamente y de acuerdo con la fracción V. Inciso G del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, también es motivo para dejar sin efecto el nombramiento, "por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores"
- "Este apartado supone la honradez del trabajador y la posibilidad, de que enterado de su incumplimiento a las disposiciones legales, el mismo lo haga del conocimiento

procedencia de las órdenes que reciba.

IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.

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.

del titular,"⁽¹⁾

LEGALIDAD

Quien infrinja esta fracción será un usurpador, por lo tanto también la conducta será sancionada en el Código Penal Federal por el delito de ejercicio indebido de funciones previsto en su artículo 214.

HONRADEZ

Esta fracción se contradice con lo establecido en el artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que esta, establece que el tiempo máximo que se puede conceder con goce de sueldo es de 3 días.

LEGALIDAD

Esta fracción, tiene su fundamento y se relaciona con el artículo 125 de nuestra Constitución, mismo que establece que ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno en la federación y otro en un Estado.

⁽¹⁾ Arrollo Herrera José Francisco, Op-cit pags. 24 y 25.

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución conforme de la autoridad competente para ocupar empleo, cargo o comisión en el servicio público.

LEGALIDAD

Quien infringe esta fracción simultáneamente puede incurrir en el delito de abuso de autoridad previsto en la fracción XI del artículo 215 del Código Penal Federal.

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 aquéllos 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.

**HONRADEZ
E
IMPARCIALIDAD**

Esta disposición tiende a impedir que con su intervención el servidor público, obtenga un beneficio económico o personal, para él o para su familia.

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.

**HONRADEZ
E
IMPARCIALIDAD**

En esta fracción se establece que no obstante los impedimentos para atender un asunto, establecidas en la fracción anterior, cuando un Servidor Público no pueda abstenerse de intervenir, lo hará del conocimiento de su superior, mencionando las causas por las que no pueda excusarse a fin de que se le instruya que conducta deberá seguir para el caso concreto deberá seguir, a fin de dejar en claro que a pesar de los lazos de amistad, negocios etc., su conducta se condujo sin parcialidad.

XV Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos

HONRADEZ

El incumplimiento a esta fracción, puede dar lugar a delitos, que pueden ser tipificados como abuso autoridad o cohecho.

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 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, remoción, cese o sanción cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o puede derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a que se refiere la fracción XIII.

XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos

HONRADEZ
Y
LEALTAD

Quien infrinja esta fracción puede incurrir además en el delito de ejercicio indebido del servicio público, previsto en el artículo 214 del Código Penal Federal, y adicionalmente se opondría a la terminación de su nombramiento, de acuerdo con la fracción V, inciso a) del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

HONRADEZ
E
IMPARCIALIDAD

Esta fracción establece lo que fuera anteriormente, el delito de nepotismo que ya no existe en el código penal quedando solo ahora como falta administrativa, asimismo este apartado tiende a evitar la parcialidad del Servidor Público, en la contratación, designación, promoción cese o sanción de otro servidor público.

LEGALIDAD

Esta obligación también esta contenida en los artículos 79 y 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los cuales marcan los plazos en

por esta Ley.

XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la 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 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

EFICIENCIA

que los servidores públicos deberán presentar su manifestación de bienes.

Es importante establecer que para el cumplimiento de las disposiciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de acuerdo con el artículo 77 de la misma ley, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo puede aplicar las siguientes medidas de apremio; sanción económica de hasta 20 veces el salario mínimo diario en el Distrito Federal, y el auxilio de la fuerza pública.

LEGALIDAD Y LEALTAD

Esta fracción va ligada al artículo 57 de la misma Ley, ya que en él se establece que todo Servidor Público deberá denunciar a la Contraloría Interna de su dependencia los hechos que a su juicio sean causa de responsabilidad administrativa.

LEALTAD

Esta disposición esta encaminada a evitar la violación de los derechos humanos de los Servidores Públicos por lo que siempre serán atendidas con prontitud sus requerimientos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

que le correspondan.

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

HONRADEZ

“Aparentemente esta prevención sobra, pues es obvio que la infracción a otras disposiciones también será sancionable por éstas; sin embargo la enumeración que hace el artículo 47, pudiera considerarse limitativa y en su caso concreto se alegaría, que una sanción aunque le prevea otra disposición, no es aplicable por el hecho de no aparecer en el artículo 47”.⁽²⁾

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,

LEGALIDAD

La presente fracción tiene como objetivo que las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes del estado se lleven a cabo con los mayores beneficios posibles para las dependencias, tomando en consideración siempre la calidad, cantidad y precio.

⁽²⁾ Idem.

cargo o comisión en el servicio público.

- XXIV. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos. LEGALIDAD Esta disposición complementa la fracción XXII pues además de las obligaciones contenidas en dicha fracción, también los servidores públicos están obligados a hacer respetar otras leyes o reglamentos como la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, los reglamentos de las condiciones generales de trabajo, los reglamentos internos de las direcciones generales, etc.

4.2.- LAS FORMALIDADES ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES

Las formalidades que debe de revestir el procedimiento administrativo disciplinario, y las sanciones administrativas que se impongan, se sujetaran a lo establecido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que en sus cuatro fracciones establece lo siguiente:

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

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

Entre la fecha de la licitación 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 responsabilidades 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 a 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.
- 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.”

Es importante precisar que el citatorio para la audiencia de Ley, además de lo establecido en dichas fracciones, deberá expresar el día, todos y cada uno de los hechos que constituyen las presuntas infracciones administrativas que se atribuyen y el monto de beneficio, lucro obtenido y/o daño causado al Erario Federal; enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales infringidos, precisando los artículos y fracciones así los manuales o la normatividad que se infringió, las cuales se relacionarán con las previsiones contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Por otra parte, es menester destacar que entre la fecha de la citación y la celebración de la audiencia, debe mediar un plazo mínimo de cinco y un máximo de quince días hábiles.

Asimismo y para el efecto de no afectar las garantías individuales del presunto responsable, el citatorio también deberá precisar que el expediente esta a disposición del infractor, el lugar en que puede ser consultado y contener el apercibimiento al servidor público que de no asistir a la audiencia, se le tendrá por precluido dentro del procedimiento administrativo. Así mismo, es importante dejar debidamente establecido que todas las cuestiones relativas al procedimiento, así como la apreciación de las pruebas, que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se ventilarán usándose supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, y en lo conducente, las del Código Penal Federal, y no las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, como se hacía con anterioridad, sirviendo de sustento a lo anterior, las más recientes Tesis, mismas que establecen lo siguiente:

“SERVIDORES PUBLICOS. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS.: Si la resolución reclamada emana de un procedimiento administrativo de responsabilidad, tramitado ante la Contraloría Interna en el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, es obvio que se rige por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en consecuencia, la notificación que del acto combatido se hizo, se rigió por las reglas que para tal efecto se establecen en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de lo que se llega al conocimiento de que las disposiciones jurídicas relativas a las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas, se encuentran contempladas en el título tercero, que va de los

artículos 46 al 78, de los que se desprende que no establecen en qué momento surten efecto las notificaciones, cuestión que tampoco es posible advertir de ninguna otra disposición contenida por la misma ley, por lo que en este caso, es menester acudir a la legislación supletoria, que no el Código Federal de Procedimientos Civiles sino, el Código Federal de Procedimientos Penales y en todo caso, el Código Penal por disposición expresa del artículo 45 de la ley citada.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 2584/99. Arturo Camilo Williams Rivas. 10 de noviembre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretaria: María Ernestina Delgadillo Villegas. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo VIII, octubre de 1998, página 1203, tesis I.7o.A.23, de rubro: "RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PUBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES". Nota: En sesión plenaria de fecha primero de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, los señores Magistrados integrantes del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito acordaron abandonar el criterio sustentado en la tesis "SERVIDORES PUBLICOS,

ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, PARA EMPLAZAR A LOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 64FRACCION I DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES”, publicada con el número 1.4o.A.48 A en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo II, octubre de 1995, página 634.

“LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES, LA LEGISLACION SUPLETORIA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DERIVADO DE LA, ES EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y CODIGO PENAL FEDERAL, DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 45 DE DICHA LEGISLACION Y NO EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES: De lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Fderal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que en los casos no previstos por dicha ley en el procedimiento administrativo de responsabilidades, se aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente, el Código Penal Federal; por ende, si en dicho procedimiento se aplicó supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, ello es inexacto y violatorio

de los artículos 14 y 16 constitucionales

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.**

Amparo directo 193/99. Rosa Isela Hidalgo Baca. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José Angel Mandujano Gordillo. Secretaria: Mónica Saloma Palacios. Amparo director 293/99. Francisco Galán Granados. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Baraibar Constantino. Secretaria: Blanca Isabel González Medrano. Amparo director 649/99. Javier Heredia Pineda. 24 de febrero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Clemente Delgado Salgado. Amparo directo 404/99. Rebeca Martínez Juárez. 2 de marzo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Cleotilde Juvenalia Meza Navarro, secretaria de tribunal en funciones de Magistrada, en términos del artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Amparo directo 511/99. Alfredo Espinoza Carrera. 9 de marzo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Cleotilde Juvenalia Meza Navarro, secretaria de tribunal en funciones de Magistrada, en términos del artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Secretario: Jorge C. Arredondo Gallegos.

**“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE
FUNCIONARIOS PUBLICOS. SON
APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS
DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE
PROCEDIMIENTOS PENALES”**

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la ley supletoria aplicable, cuando ésta no prevea algunas cuestiones sobre el procedimiento así como en la apreciación de las pruebas, lo es el Código Federal de Procedimientos Penales; esto es, cuando se diriman cualesquiera de los procedimientos establecidos en la citada ley, incluso el relativo a cuestiones sobre responsabilidad administrativa de funcionarios públicos, pues no existe ninguna otra disposición que autorice emplear otro ordenamiento en supletoriedad; siendo irrelevante, que dicho precepto esté 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.

SEPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER
CIRCUITO. Amparo directo 2037/98. Fernando
Ventura Moussong. 20 de agosto de 1998.
Unanimidad de votos. Ponente: María Simona Ramos
Ruvalcaba. Secretario: Gustavo Eduardo López
Espinoza. Amparo en revisión 2397/98. Gregorio
Angel Tadeo Morales. 27 de agosto de 1998.

Unanimidad de votos. Ponente: María Simona Ramos Ruvalcaba. Secretario: Gustavo Eduardo López Espinoza. Revisión contencioso administrativa 147/99. Jefe de la Unidad de lo Contencioso del Gobierno del Distrito Federal. 27 de abril de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria; Ma. del Rocío Sánchez Ramírez. Amparo directo 7057/99. Mario Ernesto Gámez Paco. 6 de julio de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Jorge Villalpando Bravo. Revisión fiscal 1977/2000. Titular del Organo de Control Interno en el Registro Agrario Nacional de la Secretaría de a Contraloría y Desarrollo Administrativo. 13 de diciembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Miguel Angel Betancourt Vázquez.

Nota: Las Tesis antes citadas, se encuentran registradas con los números 192,053, 191,908 y 190,265, y las mismas fueron publicadas en el Semanario Judicial de la Federación en los meses de abril y mayo del 2000, y en febrero del 2001, respectivamente.

Por otro lado, es importante establecer que si en la audiencia se advierten elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presupuesto responsable o de otras personas, de conformidad con la fracción III del artículo 64, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en análisis, se podrá disponer la practica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias mediante nuevo oficio citatorio, con el objeto de no conculcar la garantía de audiencia.

Sirviendo de apoyo a lo anteriormente expuesto, las tesis emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismas que se transcriben a continuación:

“PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PUBLICOS.- GARANTIA DE AUDIENCIA: De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya procedimiento a un funcionario se le deberá citar a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuales son esas, se le dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa.

Revisión N° 387/85.- Resuelta en sesión de 23 de junio de 1988, por mayoría de 7 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: José Antonio Quinteneo Becerra.- Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara.

RTFF 3ª EPOCA, AÑO I, N° 6, Junio 1988, pág. 38.

SERVIDORES PUBLICOS.- EXISTE VIOLACION PROCESAL SI AL CITARSELES A LA AUDIENCIA NO SE LES DA A CONOCER

**DETALLADAMENTE LOS HECHOS
CONSTITUTIVOS DE LA**

RESPONSABILIDAD.- En acatamiento al artículo 64 de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, la demandada al citar al servidor público a la audiencia a que se refiere tal precepto, debe darle a conocer detalladamente los hechos que implican todas y cada una de las responsabilidades que motivan su sanción a fin de que esté en posibilidad de oponer en la propia audiencia, las defensas que estime conducentes. Si en el juicio fiscal la demandada no demuestre tal extremo, debe tenerse por configurada la violación procesal prevista por la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación del fondo de la cuestión planteada y declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la demandada emita una conforme a derecho en la que previamente haya purgado el vicio en que incurrió. Juicio No. 5064/87 y 5071/87 Acum.- Sentencia de 16 de mayo de 1988 por unanimidad de votos.- Magistrada instructora, Margarita Aguirre de Arriaga.- Secretario Lic. Félix M. Garza Garza. Tribunal Fiscal Federal, 3ª Epoca, Año 1, No. 6, Junio de 1988, pág. 47 (Pie de pág.)”

4.3.- TIPOS DE SANCIONES DISCIPLINARIAS

De acuerdo con García Maynes, en su libro "Introducción al Estudio del Derecho", la sanción es "La consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado"³, así también nos dice que tiene por objeto mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.

Asimismo y toda vez que en materia de responsabilidades de los Servidores Públicos, "las sanciones solo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado y aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión de los valores fundamentales de la función pública ya estaría producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción".⁴

Por otra parte, es importante señalar que la sanción que se impone a un servidor público, es una sanción administrativa, ello en virtud de que su determinación es materia de una autoridad que la impone de acuerdo a procedimientos administrativos.

Por último, podemos decir que las infracciones que cometen los servidores públicos en el ejercicio de su función, son castigados con sanciones disciplinarias, las cuales solo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, y con el objeto de preservar a la vigencia de los valores de legalidad, honradez, lealtad o imparcialidad y eficiencia que deben de prevalecer dentro de la función pública.

³ García Maynes Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México 1985, pág. 295

⁴ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *Ob.*, Cit., Nota No 17, Capítulo II, pág. 106

Por lo anteriormente expuesto, y de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, las sanciones por faltas administrativas 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.

Cabe señalar que en el citado artículo se establece que respecto a la sanción contenida en la fracción IV, consistente en inhabilitación, la misma será de un año hasta 10 años cuando con motivo del acto u omisión que implique lucro o daños y perjuicios no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si se excede de dicha cantidad o por conductas graves de los servidores públicos.

4.3.1 APERCIBIMIENTO PRIVADO O PUBLICO

Esta sanción contemplada en la fracción I del artículo antes citado, la podemos definir como una llamada de atención a quien ha cometido una falta, para que no vuelva a cometer una conducta indebida, y que puede ser en público o a discreción.

Por otra parte, es necesario establecer que el artículo 43 del Código Penal Federal, nos dice que: “El apercibimiento consiste en la conminación que el juez

hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas de que en caso de cometer éste será considerado como reincidente.”

4.3.2 AMONESTACION PRIVADA O PUBLICA

Esta sanción administrativa es una medida correctiva, identificada como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito cuyo fin es evitar conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción.

Por otro lado, el artículo 42 de dicho Código nos dice 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. Esta manifestación se hará en público o en privado, según parezca prudente al juez.”

4.3.3. SUSPENSION

Esta sanción consiste en la interrupción temporal sin goce de sueldo, de la función administrativa, entre el servidor público y la institución donde labora, la cual

de acuerdo con el artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no puede ser menor de tres días, ni mayor a tres meses.

4.3.4. DESTITUCION

Esta sanción, contemplada en la fracción IV del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consiste en la separación definitiva del servidor público de la administración pública federal, organismo descentralizado o empresa paraestatal, derivada de la infracción a los deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, impuestos a dichos servidores.

Por otro lado es importante señalar que de acuerdo con las fracciones II y III del artículo 56 de la Ley mencionada con anterioridad, la destitución de los Servidores Públicos, se aplicara por el superior jerárquico (Titular de la Dependencia, o del Organismo de la Administración Pública Federal). Así mismo, se aclara que existe una gran diferencia entre las figuras, cese de los trabajadores, y la destitución del puesto, toda vez que el cese es la consecuencia del incumplimiento por parte del trabajador de obligaciones de carácter laboral, y se encuentra regulada por las leyes laborales, mientras que la destitución deriva de una infracción a los deberes de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia, mismos que deben de observarse en el desempeño de la función pública, y se encuentra regulada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4.3.5. SANCION ECONOMICA

La aplicación de esta sanción, contemplada en la fracción V del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tiene como supuesto esencial que con la conducta ilícita, se cause un daño o perjuicio al Erario de la Federación, o que el infractor obtenga un beneficio económico.

Así mismo el artículo 113 Constitucional establece que por la Comisión de responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, además de las sanciones de suspensión, destitución e inhabilitación, se aplicaran sanciones económicas, las cuales deberán establecerse, de acuerdo con los beneficios obtenidos por los responsables y con los daños y perjuicios patrimoniales causados al Erario Federal, por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia del servicio público, haciéndose la aclaración que en ningún caso, las sanciones económicas podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Por otro lado, es importante señalar que de acuerdo con los artículos 55, 56 fracción VI y 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las sanciones económicas, por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados, derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de dicha Ley, consistirán en la aplicación de dos tantos de lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, serán aplicadas por los Organos de Control Interno, se constituirán en créditos fiscales a favor del Erario Federal, y se harán efectivas mediante el procedimiento económico – coactivo.

En conclusión, podemos decir que la Sanción Económica, tiene como presupuesto esencial que con el hecho ilícito derivado de la responsabilidad administrativa de un servidor público, se cause un daño o perjuicio, o que dicho servidor obtenga un

beneficio económico con su conducta, por lo que, en su aplicación, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además de incluirse la reparación del daño o indemnización se incluye también la multa; lo que diferencia la sanción económica de la multa, ya que ésta última solo es una pena pecuniaria que se impone para castigar las transgresiones a las disposiciones legales, que no incluye necesariamente la reparación del daño o indemnización, y que además no se deriva con motivo de responsabilidades administrativas atribuibles a servidores públicos.

4.3.6 INHABILITACION

Este tipo de sanción consiste en declarar a una persona inhábil por un tiempo determinado, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y esta contenida en la fracción VI del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y la misma es aplicable por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como por los órganos de control interno, lo anterior, de acuerdo con lo estipulado en la fracción V del artículo 56 de dicha Ley.

Por último, es conveniente señalar que, dado que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no se establece una determinada preferencia o criterio para la imposición de alguna de las sanciones descritas en el artículo 53 del mismo ordenamiento jurídico, siempre que se le imponga alguna de ellas, se deberá tomar en cuenta por parte de los órganos de control interno, o de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los elementos que se establecen en el artículo 54 de la misma Ley, los cuales a la letra dicen:

- 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 servicio 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.

4.4.- MEDIOS DE IMPUGNACION

En contra de las resoluciones administrativas que impongan sanciones disciplinarias, los servidores públicos podrán optar entre imponer el recurso de revocación o el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que son los medios de defensa legal con que cuentan los citados servidores, y que se encuentran estipulados en el artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4.4.1 EL RECURSO DE REVOCACION

Este medio de defensa, se encuentra estipulado en el artículo 71 del citado ordenamiento legal, y se debe interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne.

Así mismo, la tramitación del recurso se inicia mediante escrito dirigido ante la propia autoridad que emitió la resolución que se recurra, en la que los servidores públicos expresarán los agravios que a su juicio les cause dicha resolución, acompañado copia de la misma, la constancia de su notificación, para determinar que se esta dentro del término y las pruebas que se considere necesario rendir.

Recibido el escrito del recurso, la autoridad acordará si admite o no el recurso, así como las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en los que se basó la resolución.

Lo anteriormente expuesto, se sustenta con la tesis jurisprudencial emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del primer circuito, misma que a la letra dice:

“SERVIDORES PUBLICOS REGIMEN DE IMPUGNACION DE LAS SANCIONES APLICADAS CON APOYO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE.- De conformidad con lo previsto en el artículo tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Federal, son competentes para aplicar sus disposiciones, entre otras autoridades, tanto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como las diversas Dependencias del Ejecutivo Federal. Atento a ello, cuando un servidor público es sancionado con apoyo en disposiciones de ese ordenamiento, el régimen de impugnación consagrado a su favor ha variar en función de quien sea la

autoridad que haya aplicado la ley en el caso concreto, es decir, si el sujeto de responsabilidad es sancionado directamente por la Dependencia a la cual presta sus servicios, su inconformidad ha de ser ventilada, obligatoriamente, a través del recurso administrativo de revocación ante el superior jerárquico y, de no ser satisfecha su pretensión, mediante la acción de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según lo disponen categóricamente los artículos 70 y 71 del cuerpo normativo invocado. Por el contrario, si la conducta del servidor público es sancionada mediante resolución dictada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, atento al contenido (dispositivo) del artículo 73 de aquella ley, el inconforme podrá optar, por así estar expresamente señalado, entre agotar o no el mencionado recurso administrativo de revocación ya aludido, o mediante su impugnación en el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, alternativa que no se hace extensiva respecto de la procedencia de este último medio de defensa pues, de una u otra forma, el servidor público afectado se encuentra obligado a acudir ante este último órgano juzgador a deducir sus derechos, de manera previa al ejercicio de la acción constitucional de amparo.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

PRECEDENTE:

Amparo en revisión 1863/88.- Florida Medina

Contreras.- 28 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayan.”

Por otro lado, y de acuerdo con el artículo 72 de la misma ley antes mencionada, y si lo solicita el recurrente se podrá otorgar la suspensión de la ejecución de la resolución recurrida siempre y cuando se reúnan 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 cuanto del recurrente, y
- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de autos y omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Así también en dicho artículo se establece que la suspensión de las sanciones económicas, solo se concederá siempre y cuando se garantice el pago de éstas, en los términos que establezca el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

Finalmente, después de que se desahogan las pruebas, la autoridad administrativa, emitirá resolución del recurso de revocación, dentro de los treinta días hábiles siguientes, y se notificará al servidor público en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

4.4.2 EL JUICIO DE NULIDAD

De acuerdo con el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece el procedimiento administrativo disciplinario, los

servidores públicos sancionados podrán impugnar mediante el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas a los antes citados, convirtiéndose así dicho órgano jurisdiccional en revisor de las resoluciones dictadas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como de los Organos de Control Interno de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y de la Procuraduría General de la República, en las que se les imponen sanciones administrativas a dichos servidores.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, la demanda del juicio de nulidad se presentará por escrito en la Sala Regional que corresponda, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución que se impugne. Asimismo, el artículo 208 de dicho Código nos indica que la demanda debe de contener lo siguiente:

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente. (reforma publicada en el D. O. F. Del 31/12/2000)
- II. La resolución que se impugna.
- III. El nombre y domicilio de las autoridades demandadas o del particular en su caso.
- IV. Los hechos que dan motivo a la demanda.
- V. Las pruebas que se ofrezcan.
- VI. Los conceptos de impugnación. Y
- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando exista.
- VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Admitida la demanda el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa correrá traslado al demandado para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquél en que surta sus efectos el emplazamiento. Así también la contestación de la demanda deberá contener los siguientes datos:

- I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- II. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el acto apoye su demanda.
- III. Además el demandado se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el actor le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos o manifestando que los ignora por no ser propios, o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso.
- IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestran los conceptos de impugnación. Y
- V. Ofrecimiento de pruebas. (Art. 212 y 213)

Una vez que se haya concluido la sustanciación del juicio de nulidad, y no existiere cuestión pendiente que impida su resolución, el Magistrado instructor notificará a las partes que tienen cinco días para formular alegatos por escrito, vencido dicho término quedará cerrada la instrucción, por lo que dentro de los sesenta días posteriores a dicho cierre, se emitirá la sentencia definitiva, en la cual podrán darse los siguientes supuestos:

- I. Reconocer la validez de la resolución que se impugna.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declarar la nulidad para determinados efectos. (Artículos: 235, 236 y

239 Del Código Fiscal de la Federación).

- IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al Cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Por otro lado, las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrán ser recurridas mediante el recurso de revisión, el cual se deberá de interponer ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la Sala Regional respectiva de dicho Tribunal Fiscal, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta sus efectos de notificación, la sentencia definitiva (Art. 248). Finalmente, es importante señalar que de acuerdo con el Tercer párrafo del artículo 197 del Código citado con anterioridad, los servidores que hayan interpuesto recurso de revocación, y que no hayan obtenido resolución que satisficiera sus intereses jurídicos, se entenderá que en el juicio de nulidad, además de impugnar la resolución emitida primeramente por el Organo de Control Interno, también ataca la dictada en el recurso de revocación, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso intentado.

4.5- APUNTAMIENTO DE MODIFICACION A LA FRACCION III DEL ARTICULO 71 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Como ya se dijo con anterioridad en el punto 4.1 del presente capítulo, y de acuerdo con el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las sanciones administrativas disciplinarias, pueden ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad que emitió el acto, mediante el recurso de revocación, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta sus efectos de notificación la resolución que se va a recurrir; así también la fracción III de dicho artículo establece: “desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los 30 días hábiles siguientes, notificando al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas”. No obstante lo anterior, es de señalarse que tanto la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como la Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como en los demás Organos de Control Interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría Federal de la República, no resuelve el recurso de revocación interpuesto por los servidores públicos sancionados, dentro del término de treinta días que establece la citada fracción, ya que de la investigación realizada por el suscrito, en diversas Contralorías Internas, y en especial la de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encontró que el plazo promedio de la resolución del recurso de revocación, es de tres meses. Por otro lado, en ciertas ocasiones se ha llegado a resolver los recursos de revocación después de un año de haberse interpuesto el mismo, sirviendo como argumento del retraso, el que no se ha terminado de desahogar las pruebas presentadas por los servidores públicos sancionados, evitándose así que el citado recurso se resuelva en forma pronta y expedita, propiciándose con ello que los procedimientos administrativos disciplinarios se alarguen de manera innecesaria; lo anterior, debido a que la Ley Federal de los Servidores Públicos no contiene sanción alguna para los Organos de Control Interno que se retrasan en la emisión de la resolución que pone fin al recurso de revocación, lo que implica daños e incertidumbre a

los recurrentes, ya que éstos tienen que esperar a que la autoridad administrativa dicte la resolución que ponga fin al citado recurso para en su caso, se pueda acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para interponer el Juicio de Nulidad en contra de dicha resolución. Al respecto, es conveniente señalar que en algunas legislaciones de los Estados de la República, ya se obliga a los Organos de Control Interno para que dentro de un cierto plazo emitan la resolución del recurso interpuesto por un servidor público sancionado, tal es el caso del Estado de México, el cual contempla una figura jurídica análoga al recurso de revocación, denominada recurso de inconformidad, el cual está contemplado en el artículo 65 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, y el mismo se encuentra debidamente regulado en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que es el ordenamiento jurídico de aplicación supletoria a la Ley antes mencionada, y que en su artículo 197 dispone que, la emisión de la resolución y la notificación de la misma se llevará a cabo en un término que no exceda de treinta días siguientes a la interposición del recurso de inconformidad. Así también el artículo 2 de dicho Código señala que el incumplimiento de las disposiciones previstas en el mismo, dará lugar a la responsabilidad de los servidores públicos, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, lo que da la facultad a los servidores públicos sancionados del Estado de México, de presentar queja o denuncia en contra de los servidores públicos que tengan a su cargo la elaboración del fallo del recurso de inconformidad cuando no se dicte la resolución del mismo, dentro del término de treinta días, lo que le da mayor celeridad al propio procedimiento administrativo.

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que es necesaria una modificación a la fracción III del artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a fin de hacer más rápido y eficiente el procedimiento administrativo disciplinario y particularmente a la hora de resolver el recurso de revocación, evitándose así daños y perjuicios a los servidores públicos sancionados, ya que en muchas ocasiones, éstos contratan abogados por un largo periodo de tiempo a fin de que le den seguimiento al

recurso intentado; por otro lado también se reduciría el estado de incertidumbre laboral en que se encuentran dichos servidores, toda vez que no desempeñan sus funciones con tranquilidad, hasta que el Organismo de Control Interno resuelva el multicitado recurso.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Las diferentes referencias históricas anotadas en el primer capítulo del presente trabajo, permiten advertir una añeja y legítima preocupación de nuestra nación, a fin de poder desarrollar y controlar de mejor forma, la responsabilidad de los Servidores Públicos.

SEGUNDA.- El sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos ha evolucionado de acuerdo a las necesidades de la realidad nacional, destacando los esfuerzos de los diferentes gobiernos de México independiente por alcanzar el equilibrio social entre gobernantes y gobernados, sin embargo, a pesar de las distintas leyes que se han expedido a fin de prevenir y erradicar la corrupción oficial, esta aún persiste en muchos ámbitos de la vida nacional.

TERCERA.- Además de la modificación a la fracción III del artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades que se propone en la presente tesis, sería conveniente una profunda adecuación del régimen legal de las responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que si bien es cierto que en la actualidad la citada ley, establece con mejor congruencia a quienes se debe considerar como Servidores Públicos, y cuales son las causas por las cuales se puede incurrir en responsabilidad administrativa, también lo es que se necesita el establecimiento de una sola ley que regule la conducta de dichos Servidores y que se deroguen apartados de otras leyes que también regulan responsabilidades administrativas tales como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, la Ley Orgánica del Ejercito y Fuerza Aérea Mexicana y la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano entre otras.

CUARTA.- Es necesario que se reforme urgentemente el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o su texto se incluya en otro Título de la Ley, toda vez que en el mismo se establece que: “En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.” Sin embargo es conveniente aclarar que este artículo, pertenece al Capítulo IV del Título Segundo de la Ley anteriormente citada, denominado “Procedimiento ante el congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia”, y por lo tanto solo dentro de estos procedimientos se debería aplicar el Código antes mencionado y no dentro del título tercero de la misma Ley, como lo sustentan las recientes tesis registradas con los números 192,053, 191,908 y 190,265, que fueron publicadas en el Semanario Judicial de la Federación en los meses de abril y mayo del 2000, y en febrero del 2001, respectivamente, las cuales fueron descritas en el punto 4.2 de la presente tesis; por lo que se sugiere una modificación al citado artículo o a la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de que la supletoriedad en el procedimiento administrativo de responsabilidades, se incluya en el Título Tercero del mismo ordenamiento legal.

QUINTA.- Por último, es importante señalar que el hecho de que existan leyes administrativas que regulan el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, no garantiza por sí solo de que haya un verdadero control de la corrupción en nuestro país, ya que para evitar este vicio de nuestras instituciones públicas, es necesaria una mayor participación de la sociedad, para el efecto de denunciar cualquier acto u omisión que implique suspensión o deficiencia del servicio público, así como la voluntad política de nuestros gobernantes para actuar en contra de los funcionarios de alta

jerarquía de las dependencias federales, cuando con su conducta infrinjan cualquiera de las obligaciones que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que en la mayoría de los casos quedan impunes, por el “amiguismo y compadrazgo” que aún existe en nuestras instituciones públicas.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero Miguel, "Derecho Administrativo Primer Curso", Décimo Tercera Edición, Edit. Porrúa, México 1997.
2. Serra Rojas Andres, "Derecho Administrativo Primer Curso", Vigésima Edición, Edit, Porrúa, México 1999.
3. Tena Ramírez Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1997", Edit. Porrúa, México 1997.
4. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Edit. Porrúa, segunda edición, México 1998.
5. Arrollo Herrera Juan Francisco, "Régimen Jurídico del Servidor Público", Edit. Porrúa, México 1998.
6. Pérez Nieto Leonel "Reformas Constitucionales de la Renovación Moral", Edit. Porrúa, México 1995.
7. Lucero Espinosa Manuel y L.H., "Compendio de Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, México, 1997.
8. Herrera Pérez Agustín, "Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", Edit. Carsa Segunda Edición, México 1996.
9. Lanz Cardenas J. Trinidad, "La Contraloría y el Control Interno en México, Edit. Porrúa, México 1996.
10. Martínez Morales Rafael, "Derecho Administrativo, Segundo Curso", Edit. Harla S.A. de C.V., México 1996.
11. Fraga Gabino "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, S.A. México 1997, Trigésimo Sexta edición.
12. Muro Orejón Antonio, "Lecciones de Historia del Derecho Hispano Indiano", Edit. Porrúa, México 1998.

13. Delgadillo Gutiérrez L. Humberto, "Elementos de Derecho Administrativo, Primer Curso", Edit. Limusa, México 1998.
14. García Maynes Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Edit. Porrúa, S.A., México 1996.

LEGISLACION CONSULTADA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
3. Código Civil Federal, (Reforma del 29/05/2000)
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
5. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
6. Código Penal Federal.
7. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
8. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
9. Diario Oficial del 24 de diciembre de 1996.
10. Diario Oficial del 29 de septiembre de 1997.
11. Diario Oficial del 12 de noviembre de 1997.
12. Compilación Universitaria Dofiscal 2000.
13. Diario Oficial del 31 de diciembre del 2000.