

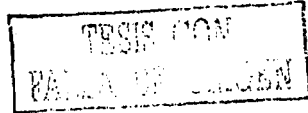
00761

15

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**



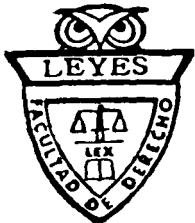
COORDINACION DE ESTUDIOS DE POSGRADO



**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
RESPONSABILIDAD PARA LOS SERVIDORES
PUBLICOS Y SUS MEDIOS DE IMPUGNACION**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO
P R E S E N T A:
ROBERTO OROZCO MARTINEZ

TUTOR: DR. RUPERTO PATIÑO MANFFER



CIUDAD UNIVERSITARIA

2003.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

**TESIS
CON
FALLA DE
ORIGEN**

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Rebeca Orozco

FECHA: 18/Nov/03

FIRMA: [Firma]

A mis Padres:

El C.P. Rodolfo Orozco Espinosa y Rebeca Martínez García.

Por haberme dedicado su tiempo, paciencia, y conocimiento a lo largo de mi vida, así como su cariño y aliento de manera incondicional, ya que sin ellos no hubiera alcanzado esta meta.

A mi hermano:

El Lic. Rodolfo Orozco Martínez.
Como muestra sincera del cariño que no une, así como por sus consejos invaluable en mi vida.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

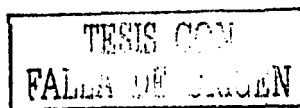
A mi asesor de tesis.

El Dr. Ruperto Patiño Manffer, por su apoyo en mis estudios de posgrado y quien hizo posible este trabajo dedicándome su tiempo, conocimiento y experiencia profesional.
Mi agradecimiento.

A mis Sinodales:

Al Dr. Marco Antonio Pérez de los Reyes, Dr. Carlos Francisco Quintana Roldan, Dr. José Manuel Vargas Menchaca y al Mtro. Jorge Ulises Carmona Tinoco.

A cada uno de ustedes agradezco tan valiosas aportaciones formando parte muy importante en la superación de mi vida profesional.



Al Dr. José Luis Soberanes Fernández.

En el que encontré apoyo al brindarme la oportunidad para desarrollarme profesionalmente en la ciencia del derecho.

Mi respeto y gratitud.

Al Dr. Raúl Plascencia Villanueva.

Quien me brinda día con día su conocimiento, experiencia laboral y académica.

Mi agradecimiento.

TESIS CON
FALLA DE TIPO

A mis primos:

Al Lic. Enrique Martínez Vega, a su
esposa la Lic. Norma Lucía Piña
Hernández e hijos.

De quienes he recibido innumerables
distinciones.

Mi especial gratitud.

A la Lic. Susana del Rocío Barragán
Alatorre e hija.

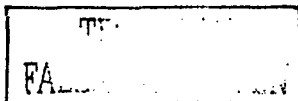
En quienes he encontrado confianza y
ayuda en los momentos difíciles.

Con afecto.

-

Al Ing. Luis Juárez Suárez
Por brindarme su experiencia en el
Alpinismo.

Mi reconocimiento.



EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SUS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

INTRODUCCIÓN	1
---------------------	----------

CAPITULO I

Antecedentes de la Función Pública

1. Época prehispánica	6
2. Época colonial	9
3. Época independiente	17
4. Época revolucionaria	22
5. Época post-revolucionaria	24

CAPITULO II

La Función Pública y su Definición

1. Función pública	27
2. Servidor público	33
3. Deberes fundamentales de la función pública	37
4. Valores éticos y morales de los servidores públicos	46

CAPITULO III

Marco Jurídico de la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.

1. Constitución Política de los Estados los Estados Unidos Mexicanos	54
2. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	73
3. Jurisprudencia	82

CAPITULO IV

El Procedimiento Administrativo Disciplinario y sus Medios de Impugnación

1. Servidores públicos sujetos a responsabilidad administrativa	88
2. Obligaciones de los servidores públicos	90
3. Procedimientos Administrativos de Responsabilidad para los Servidores Públicos	104
4. Medios de impugnación contra la resolución	121
Conclusiones	135
Bibliografía	138

Introducción

Ante los cada vez más frecuentes casos de corrupción de los servidores públicos, uno se pregunta si existen medios o recursos consignados en las leyes que los prevengan o los sancionen y, de existir, si son plenamente eficaces para lograr que éstos se conduzcan con responsabilidad, legalidad, imparcialidad, honestidad, profesionalismo y eficacia, criterios que deben regir sus actividades y el ejercicio de sus funciones y atribuciones públicas.

Cuando se toca el tema de la responsabilidad administrativa de los gobernantes, y en general de los servidores públicos, es inevitable hacer referencia a uno de los conceptos políticos más utilizados por los gobernantes de casi todos los países, como lo es la democracia, ya que la responsabilidad que tienen frente a los gobernados es uno de los elementos fundamentales de ésta institución político constitucional.

El concepto de democracia existe desde la época clásica griega pero adquiere una nueva dimensión con la creación del Estado Liberal, que surge como una reacción ante los abusos de los dictadores monárquicos y absolutistas al reivindicar los derechos y libertades individuales mediante la participación del pueblo en la adopción de la forma de gobierno que más le convenga, en ejercicio del derecho inalienable llamado soberanía.

Como producto de la voluntad libre se crea un Estado de Derecho con base en un orden constitucional que consagra, en primer término, las garantías de los individuos y en segundo la organización, el funcionamiento, las facultades y las atribuciones de los órganos de gobierno, creados también por esa voluntad, para que actúen en función del bienestar común.

La actuación de los gobernantes debe estar circunscrita a ese orden constitucional y a las leyes que de ella emanen y están obligados a la guarda y respeto a ese ordenamiento, por lo que la honestidad y la eficiencia en el desempeño de sus tareas públicas deben ser sus características fundamentales inseparables y, en caso contrario, están obligados a responder por su incumplimiento.

La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social, corrupción, erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que prevalece en nuestro país.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay

responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Derivado de lo anterior, este trabajo tiene como finalidad investigar primero si la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos está en armonía con los Tratados Internacionales en los que México es parte y, segundo si dicha Ley otorga a la persona que denuncia la actuación de un servidor público ante el Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública, el derecho de inconformarse contra la determinación de éste. Para tal fin el presente trabajo, se desarrolla en cuatro capítulos.

El capítulo primero se refiere a los antecedentes de la función pública en nuestro país, durante los períodos más importantes de la historia, en donde se observa el papel preponderante que ha tenido el debido ejercicio de ésta por parte de los servidores públicos, así como las sanciones que se les aplicaba por su incumplimiento.

El segundo aborda el tema del marco teórico de los conceptos con el tema de la presente investigación, indispensables para su comprensión, como son los de la función pública, los deberes fundamentales de ésta, así como el de servidor público y los principios éticos y morales que deben observar.

En el capítulo tercero está dedicado al marco jurídico de la responsabilidad administrativa que rige a todos los servidores públicos, analizando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y por último los criterios que en la materia ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la última parte de ésta investigación se hace un análisis de las obligaciones que tienen los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, el procedimiento administrativo que se inicie en caso de incumplimiento de éstas y los medios de impugnación que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para inconformarse con la resolución que emita el Órgano Interno de Control.

La presente investigación se realizó con una combinación de métodos como el deductivo, histórico y jurídico. Mediante el deductivo se aprovechan conceptos con la finalidad de formular afirmaciones que conducen a conocimientos particulares sobre un determinado objeto de estudio; el histórico es la aproximación de los hechos pretéritos con el fin de explicar el presente y responder al futuro; y por último el jurídico mezcla la teoría del derecho (doctrina) con la ley, con las ejecutorias o resoluciones formuladas por las autoridades

jurisdiccionales (tesis y jurisprudencias) en torno al comportamiento social y al estudio de la conducta humana.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

1. EPOCA PREHISPÁNICA

Durante la época prehispánica florecieron a lo largo y ancho del territorio de lo que hoy es México, diversas culturas con una organización social, política y económica propia, entre las que destacaron la azteca, la maya, la olmeca, entre otras. En lo que respecta a la cultura maya, cada ciudad-estado estaba gobernada por un *halach uinic* (verdadero hombre), también llamado *ahau*, cargo que recibía el hijo mayor por herencia del padre, con posibilidad de una regencia por parte de un pariente paterno si el heredero aún no tenía, por su edad la capacidad de gobernar.¹ Asimismo tenía como función pública la de dirigir la política exterior o interior, además de nombrar a los *bataboob* administradores y jueces con funciones militares y religiosas, de las aldeas adscritas a cada ciudad-estado. Los cargos de estos funcionarios eran heredados a sus descendientes.

Entre los mayas, la función pública revestía gran importancia, como lo deja entrever el hecho de que "a los funcionarios se les tatuaban en ambos

¹ PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, Historia del Derecho Mexicano, Oxford, México, 2003, vol., 1, p. 51.

carrillos figuras alusivas a los delitos que cometían, siendo su ejecución en forma pública".²

En el caso de la cultura azteca, el gobierno era ejercido por un rey, el cual gozaba de amplias facultades, pudiendo heredar su trono a sus descendientes, con lo cual el poder, en cierta manera se depositaba en unas cuantas manos. Al lado del rey funcionó una *curia regis* de unos doce a veinte nobles, conocido como *Tlatocan*, de la cual se formó el Consejo Supremo compuesto de cuatro consejeros permanentes.³ De esta manera se pretendió frenar el poder excesivo de que gozaba el rey, controlando el desempeño de su función pública.

Igualmente, entre los aztecas (y en general en todas las culturas prehispánicas), se sancionó severamente el incorrecto desempeño de sus cargos por parte de los funcionarios públicos. Prueba de ello es que a quienes cometían delitos se les imponía la pena de muerte, pero si ocupaba el cargo de administrador real, se le confiscaban además sus bienes.⁴

Asimismo, el indebido manejo de los fondos públicos era castigado equiparándolo al delito de robo, aplicándoseles penas como: suspensión o

² LOPEZ BETANCOURT, Eduardo. Delitos en Particular, Porrúa. 3 ed., México, 1997, Tomo II, p. 294.

³ MARGADANT, Guillermo Floris. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Esfinge, 14º ed., México, 1997, p. 28.

⁴ LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. op. cit., p. 294.

destitución de empleo, esclavitud, arresto, prisión, demolición de casa, penas pecuniarias y privativas de libertad, confiscación de bienes y muerte.⁵ Igualmente, a los funcionarios que se dejaban corromper con dones, se les imponía la pena capital. Y al administrador real que incurría en peculado se le sancionaba con la muerte y la confiscación de sus bienes.⁶

Uno de los ordenamientos más importantes que rigió durante la época prehispánica, por cuanto a determinar sanciones a los funcionarios que cometían conductas contrarias a sus funciones o que no cumplían con sus deberes, y que implícitamente ponían de manifiesto la importancia de cuidar la función pública, lo constituyeron las Leyes de Nezahualcóyotl. Ejemplos de ellas son las siguientes:

- En la Ley Novena, "se sancionaba con la muerte, degollándolo al embajador que no cumplía su encargo o faltaba a la exacta ejecución del mismo".⁷ Asimismo, se imponía la pena de muerte a los colaboradores de los funcionarios públicos que cobraban más impuestos de lo que debían pagar los súbditos o vasallos.⁸
- En la Ley Décima "se mandaba que los jueces a quienes se averiguase haber admitido cohechos muriesen degollados, si el

⁵ Ídem.

⁶ CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl y Carranca y Rivas, Raúl, Derecho Penitenciario. Cárcel y Penas en México, Porrúa, 3ª ed., México. 1986, p. 28.

⁷ Ibid., p. 373.

⁸ Ibid., p. 400.

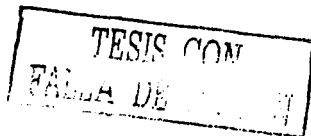
cohecho fuese de entidad, y si fuese de poca monta quedasen despojados del empleo, y los trasquilasen en público mercado".⁹

Como podemos apreciar, dentro de los pueblos prehispánicos se trató de garantizar que los funcionarios públicos cumplieran cabalmente con sus cargos, atendiendo los intereses colectivos, so pena de hacerse acreedores a severas sanciones, las cuales de alguna forma, eran una razón de peso para forzar a aquellos a actuar con apego a las disposiciones y principios de lealtad y honradez que debían regir sus funciones.

2. ÉPOCA COLONIAL

Durante la Colonia (la cual comienza a partir de la Caída de la gran Tenochtitlán en el año 1521 y que dura tres siglos), el derecho vigente que rigió en la Nueva España fue una mezcla del principal y del supletorio: "el primero constituido por el derecho indiano, entendido en su expresión más genérica, es decir, que comprendía tanto las leyes *stricto sensu* cuanto las regulaciones positivas, aún las más modestas, cualquiera que fuese la autoridad de donde emanaran, pues es sabido que varias autoridades coloniales -Virreyes, Audiencias, Cabildos- gozaban de un cierto margen de autonomía que les permitía dictar

⁹ *Ibid.*, p. 493.



disposiciones de carácter obligatorio; y el segundo constituido por el Derecho de Castilla".¹⁰

En otras palabras, las leyes que regían en la Nueva España eran primordialmente de origen español, quedando en un segundo el derecho indiano. Entre las legislaciones más importantes descollaron: "el Fuero Juzgo, el Fuero Viejo, el Fuero Real, las Siete Partidas, el Ordenamiento de Alcalá, las Ordenanzas Reales, las leyes de Toro, Nueva Recopilación y la Novísima Recopilación."¹¹

En lo relativo al tema que nos ocupa, cabe decir que la máxima autoridad era el rey, representado en la Nueva España por los virreyes, así como los adelantados, los capitanes generales y los presidentes. Respecto al virrey; con el objeto de frenar su arbitrariedad o codicia en el desempeño de sus funciones, se implementaron varios mecanismos, a saber:

a) *Las audiencias*, que se encargaban de criticar las disposiciones administrativas dictadas por el virrey. "El hecho de que la audiencia e incluso los oidores individuales- podía corresponder con la Corona, sin necesidad de una autorización respectiva por parte del virrey o del presidente de la audiencia, aumentaba aún la eficacia de este control sobre la actividad administrativa virreinal".¹²

¹⁰ CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl y Carranca y Rivas, Raúl, op. cit., p. 116.

¹¹ MARGADANT, Guillermo Floris, op. cit., p. 131.

¹² *Ibid.*, p. 67.

b) *El envío de inspectores*, por parte de la Corona para emitir alguna opinión sobre un tema concreto, o para rendir un dictamen sobre alguna rama de la administración.

c) *El juicio de residencia*, mediante el cual se ventilaban las denuncias presentadas contra un funcionario público.

La función de los virreyes en materia administrativa fue destacada, pues se encargaban de rubros tan importantes como: salubridad, correos, repartimiento de tierras, las obras públicas, el control sobre gobernadores, corregidores y alcaldes mayores.

Un aspecto digno de acotar es que "los virreyes fueron escogidos con cuidado, no entre los intrigantes o súper intelectuales, sino más bien entre personas disciplinadas, serios, trabajadores, sin exceso de fantasía. El oficio casi nunca fue concedido al mejor postor: no era vendible, y durante casi trescientos años la Nueva España tuvo 62 gobernantes generalmente competentes. Simpson incluso afirma que ningún país ha gozado durante tanto tiempo, de una serie casi ininterrumpida de gobernantes serios, preparados, trabajadores y honrados."¹³

Lo dicho es importante, porque pone de manifiesto que en la época colonial las funciones públicas eran desempeñadas por funcionarios a los que se

¹³ *Ibid.*, p. 68.

les exigía una probidad moral, aparte de conocimientos en la materia, para así garantizar el debido cumplimiento de aquellas.

Un mecanismo a través del cual se trató de conservar cierto nivel de honradez en la administración pública fue el "juicio de residencia", al que fueron sometidos todos los funcionarios de la Nueva España (desde el virrey hasta alcaldes, regidores, o trasadores de tributos) cuando se retiraban a la vida privada o cambiaron de función. "Bajo un sistema de acción popular se reunían e investigaban todas las quejas concretas contra el ex funcionario, el cual, entre tanto, por regla general, no podían salir del lugar donde habían ejercido sus funciones".¹⁴

Los jueces en cuestión fueron designados *ad hoc* por la persona o el consejo que había hecho el nombramiento del ex funcionario por investigar. Tal juicio de residencia se aplicó sin distinción del funcionario de que se tratara, siendo sometidos al mismo el virrey Revillagigedo II, el marqués de Branciforte, e incluso Hernán Cortés.

Pasando a referirnos a los ordenamientos jurídicos que contemplaban aspectos inherentes a la función pública, tenemos que en las Siete Partidas de Alfonso X El Sabio se sancionó a los funcionarios públicos que exigían al pueblo

¹⁴ Ibid., p. 75.

impuestos o dinero que no debían (lo que vendría a equivaler actualmente al delito de concusión), al preverse lo siguiente:

"Que gualardon deven aver los selladores, e como deven ser honrados e guardados.

"Recelando que los selladores tomarían más que deven por el sellador de las cartas, queremos mostrar esta ley, que gualardon es el que deven aver por el sellar.

"E dezimos que. los selladores de la cancellería del Rey deven aver cada uno dellos, tanto como uno de los otros escribanos del Rey. E además deven tomar por los privilegios que procuraren, por cada uno un maravedí, e por las cartas plumadas, de cada uno un medio maravedí. E los selladores de las ciudades e de las villas deven tomar cada uno dellos, por quantas cartas sellaren, de cada una seya dineros, de la moneda que comunalmente usan, e despienden de la tierra: e si mas tomaren de lo que en esta ley manda, que gele escarmiente el Rey según tuviere derechos. E estos selladores de la cancellería del Rey, dezimos que deben aver aquella honrra aquella guarda, que los otros escribanos del Rey; e quien los deshonrrase o las ciudades, e de las villas, si alguno los deshonrrase de dicho o de fecho, o los firiesse, o los matasse haya doble pena que auría si no tuviesse el sello, así como de sus diximos en el título de los escrivanos".¹⁵

También en la Novísima Recopilación se establecieron ciertas obligaciones que debían observarse en el desempeño de las funciones, al disponerse que:

"De los alguaciles de las Cancillerías y Justicia del Reyno-Ley I-Juramente de los alguaciles sobre el buen uso de sus oficios para ser recibidos en ellos D. Fernando y Da. Isabel"

"Mandamos que los alguaciles juren de hacer bien y fielmente sus oficios, ya que no llevarán más derechos de los que le son trazados: so pena del que más llevara, lo pague con el cuatro por tanto por la primera vez, y por la segunda con el diez por tanto, por la tercera que no use más de sus oficios, y que no prenderán a ninguno buscando achaques para lo cohechar so pena de cier florines por la primera vez, y la segunda no use más el oficio y que no reciban dádivas ni presentes por si ni por otros, directe ni indirecte, de cualquier persona que con ellos hubiere de librar en las cosas tocantes a su oficio, salvo cosas de beber y comer en pequeña cantidad, ofrecidas de grado sin las pedir en manera alguna, y estas después de que fueran librados y despachados y no antes so pena que el que lo contrario hiciere, la primera vez lo pague con el diez tanto y por la segunda no use más de su oficio; y que juren de guardar lo susodicho, y de pagar las penas

¹⁵ Código de las Siete Partidas. Tomo III. Tercera Partida, Título XX, Ley V, Imprenta de la Publicidad de Madrid, España, 1848, p. 272.

en las cuales desde luego, las condenamos la mitad dellas para Cámara, la otra parte para el acusador; y que juren descubrirán lo que otros supieren".¹⁶

Lo transcrito nos conduce a pensar que en todo momento se sancionaban la aceptación de dádivas por parte de los funcionarios, encaminadas a influir positivamente en algún asunto, a favor de quien se las obsequiaba. Es decir, se pugnaba porque la función pública se desempeñara con honradez.

En la Ley XL, promulgada por D. Felipe IV", por Decreto de 14 de agosto de 1627, se hace hincapié en el castigo a los funcionarios que hagan cosas indebidas, al disponerse:

"Que el Consejo castigue á los que en sus officios hicieren cosas indebidas.

*"Encargamos á los del nuestro Consejo de Indias, que si los Ministros de justicia, y otros cualesquiera sugetos á su jurisdicción, assi en estos Reynos como en los Estados de las Indias, hicieran vejaciones ó agravios á las partes, ó cosas indebidas, los castiguen severamente, porque no se les imputen las culpas, que los susodichos cometieren, y los delitos sean castigados".*¹⁷

Un aspecto digno de alabanza (que por desgracia en nuestros días ya no ocurre así), es que en la Colonia se prohibía el acceso a cargos públicos, por medio de favores o pagando alguna cantidad de dinero. Ello se ejemplifica en la Ley XXXVII, D. Felipe II en la Ordenanza 45 del Consejo; y D. Felipe IV en la 37 de 1636, expresaban:

"Que en la provisión de los officios no intervenga precio, ni interés. Ordenamos y mandamos, que en la provisión de los cargos y officios, los del Consejo no consientan, ni permitan, que intervenga ningún género de precio, ni

¹⁶ Cfr. Ibid., p. 401.

¹⁷ Cfr. Ibid., pp. 424-425.

interés, por vía de negociación, venta, ni rueego, directa ni indirectamente, pena de ser mandado castigar por Nos gravemente el que lo consintiere, o dissimulare, y que las personas proveídas en cualesquier officios por semejantes medios, los pierdan, con todo lo que huvieren dado por ellos para nuestra Cámara, y queden inhábiles para poder tener de Nos otros algunos".¹⁸

De igual modo, en aras de salvaguardar la imparcialidad de la función pública, se prohibió a los funcionarios públicos intervenir en aquellos asuntos en los que estuvieran vinculados personas ligadas afectivamente a ellos, tal como lo estatuyó la Novísima Recopilación, en su Libro 5º, Título XI, Ley XLVIII y XLIX, las cuales ordenaban lo siguiente:

"LEY XLVIII. Que los Presidentes, Oidores, Alcaldes y Fiscales no sean padrinos de matrimonios, ni bautismos, ni los vecinos lo sean suyos, y los Ministros lo puedan ser unos de otros.

Mandamos que los Presidentes, Oidores, Alcaldes del Crimen y Fiscales, en ningún tiempo, ni por ningún caso puedan ser, ni sean padrinos de matrimonios, ni batúmos de ningunas personas de sus distritos y jurisdicciones, en cuyas causas y pleitos fueren, ó pudieren ser Jueces, conforma á derecho y leyes de estos nuestros Reinos de Castilla, y que estos tales tampoco lo puedan ser en matrimonios y bautismos de Presidentes, Oidores, Alcaldes y Fiscales, ni de sus hijos; pero bien permitimos, que los dichos Ministros sean padrinos de matrimonios unos de otros, y de sus deudos y parientes, en cuyos pleitos y causas están prohibidos de ser Jueces, y de los bautismos de sus hijos, y así se guarde y cumpla inviolablemente sin contravenir en ninguna forma, porque de lo contrario nos tendremos por deservido, y se les hará cargo en las visitas y residencias, y serán castigados con rigor de derecho".

"LEY XLXX. Que los Presidentes, Oidores, Alcaldes y Fiscales no visiten á persona alguna, ni vayan á desposorios, ni entierros.

*Ordenamos a los dichos Ministros, que no visiten á los vecinos, ni á alguno de ellos por ningún caso, ni á otra cualquier persona particular, tenga, ó no tenga, pueda ó no pueda tener negocio, ó pleito; y asimismo, que no vayan á desposorios, casamientos, ni entierros en cuerpo de Audiencia, ni alguno en particular, si no fuere en casos muy señalados y forzosos"*¹⁹

¹⁸ RODRIGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan N., *Pandectas Hispano-Mexicanas*. Tomo I, Ed. UNAM, México, 1980, p. 676.

¹⁹ *Ibid.*, p. 839.

En la Recopilación de Indias, Libro VIII, Título IV, mediante Decreto del 24 de marzo de 1813, en su Capítulo II, fracción II, se estatuyó: "*Si el empleado público prevaricase por soborno ó por cohecho en la forma prevenida con respecto á los jueces, será castigado como éstos*"²⁰. Con tal disposición se previno que los funcionarios públicos dejaran de cumplir con sus obligaciones, en virtud de haberse dejado sobornar.

En el mismo ordenamiento citado se sancionó a los funcionarios que se hubieren enriquecido en forma ilícita, al prescribir en su Libro 5º, Título XI, Leyes LV y LVI, lo siguiente:

"LEY LV Que los oidores, Alcaldes, Fiscales no tengan casas, chacras, estancias, huertas, ni tierras.

"Mandamos, que los oidores, Alcaldes y Fiscales en ningún caso, ni en manera alguna puedan tener, ni tengan casas propias para su vivienda, ni para alquilar, ni chacras, ni estancias, ni tierras, ni huertas, ni labren casas, ni tiendas en las Ciudades donde residieren, ni fuera de ellas, ni en otra parte en todo el distrito de la Audiencia, en su cabeza, ni en las de otras personas directa, ó indirectamente, so las penas en que está dispuesto, que incurran los que trataren, ó contrataren, ó tuvieren otras granjerías "

"LEY LVI. Que los ministros contenidos en la ley antecedente incurran en pena del precio de las estancias, huertas, casas, ó tierras, que compraren, aunque las hayan vendido, y en otro tanto las personas en cuya cabeza hubieren estado".

"Porque sin embargo de lo proveído por los señores Emperador y Rey, nuestro abuelo y padre, los dichos Ministros interponen terceras personas en cuyas cabezas tienen casas y granjerías, siendo ellos los verdaderos dueños, y á nuestro servicio conviene, que se castiguen los excesos cometidos, sin aguardar á tiempo de visitas. Mandamos, qué demás de las dichas penas, constando en cualquier tiempo que hubieren comprado, ó compraren, ó puesto, ó pusieren en cabeza agena alguna de las cosas sobredichas, aunque las hayan vendido, y

²⁰ LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, op. cit., p. 493.

pasado con efecto a otro poseedor, hayan perdido el precio en que se hubieren vendido; y además de lo susodicho, la persona en cuya cabeza hubieren estado puestas en confianza, incurren en pena de otro tanto como montó el precio en que se hubieren vendido las huertas, casas, tierras, ó estancias "²¹

Recapitulando, en la etapa colonial se trata de garantizar que la función pública se desarrolle con imparcialidad, eficiencia y honradez, a cuyo efecto se imponen sanciones a los funcionarios que incurren en faltas, que si bien no son tan severas como en la época prehispánica, sirven para disuadir a éstos de no cometer conductas contrarias al buen desempeño de sus cargos.

3. ÉPOCA INDEPENDIENTE

La época independiente, iniciada como consecuencia del triunfo de la Guerra de Independencia, contrariamente a lo que muchos suponen, no desvinculó a México totalmente de la Corona Española, como lo demuestra el hecho de que siguieron aplicándose infinidad de disposiciones provenientes de España, conjuntamente con las leyes mexicanas. Lo importante de esto es que la línea seguida respecto a la función pública en las épocas anteriores, se siguió respetando durante esta etapa, como lo veremos a continuación.

Debe destacarse que en el período que abarcó la lucha independentista, se promulgaron diversos ordenamientos en donde se aludió a la función pública.

²¹ RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan N., op. cit., pp. 840-841.

Así, en la Constitución de Cádiz de 1812 (que fue la primera Constitución formal que rigió a México), se establecieron normas sobre la responsabilidad de empleados públicos, como por ejemplo en la Ley del 12 de octubre de 1812, en la cual se consagraba que la Suprema Corte ejerciera sus funciones de conocer sin ninguna limitación de las causas civiles, y criminales causas de responsabilidad de los empleados y funcionarios públicos y posteriormente la Ley de Responsabilidad del 24 de marzo de 1813, expedida por las Cortes de Cádiz.²² Más tarde, en la Constitución de Apatzingán de 1814, se contempló "el Tribunal de Residencia, para hacer efectivas las responsabilidades de los miembros de los tres poderes, a través de juicios de residencia. Los siete jueces de este Tribunal de Residencia serían electos por las juntas provinciales y el mismo tendría un carácter transitorio, o sea, para juzgar *ad hoc*"²³ este juicio es proveniente de la época colonial, con el cual se responsabilizó a los individuos del gobierno, es decir, a los funcionarios públicos.

En la Constitución de 1824, de carácter federal, también se estableció un título especial que contempló la responsabilidad en que incurrían los servidores públicos cuando realizaran actos que afectaran la honradez, lealtad y legalidad de sus funciones y los procedimientos para hacerlas efectivas.²⁴

²²Cfr. MARGADANT, Guillermo Floris, *op. cit.*, p. 143.

²³SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, Porrúa, 7 ed., 1999, pp. 94 y 95.

²⁴RABASA, Emilio O. y Caballero, Gloria, *Mexicano: esta es tu Constitución*, Porrúa, 11 ed., México, 1997, p. 289.

La responsabilidad de los empleados públicos en la Constitución de 1824, es una asimilación al sistema de responsabilidad gaditano, a través de la aplicación de la Ley del 24 de marzo de 1813, en el cual era responsable hasta el propio presidente y vicepresidente con lo que se pretendía castigar al responsable por haber quebrantado sus obligaciones jurídico constitucionales, obligando a resarcir de daños y perjuicios al agraviado, o simplemente restableciendo el orden conculcado y sancionando a la autoridad responsable.²⁵

Asimismo, durante el período que comprendió el gobierno de Antonio López de Santa Anna, aparte de los estragos sociales, económicos y políticos que causó su administración, podemos afirmar que la función pública se apartó de los cánones que hasta entonces se habían seguido en los períodos de nuestra historia, en el sentido de imponer fuertes sanciones a los funcionarios que se apartaran de los buenos principios que debían regir su actuación. Hacemos tal aseveración en virtud de que el propio Santa Anna señalaba que él sólo era responsable ante Dios, de lo cual se deduce que ante los hombres no podía ser acusado ni juzgado por los malos manejos que hubiere hecho él o los demás funcionarios o empleados durante el desarrollo de sus funciones, aunque fueran a

²⁵ BARRAGAN, José, Facultades de la Justicia Federal en materia de Responsabilidades según las Constituciones de 1824 y 1857, Artículos en Anuario Mexicano de Historia del Derecho, México, UNAM, 1991, p.21.

todas luces ilegales y en perjuicio de los intereses sociales, que siempre debe perseguir la función pública.

Muestra de lo que señalamos es que durante el "Santanismo", el número de burócratas aumentó notablemente, producto del afán del gobierno de dar empleo a sus conocidos, en recompensa de la fidelidad mostrada, aunque por lo regular eran personas sin la capacidad moral, ni los conocimientos suficientes para desempeñar debidamente la función pública.²⁶ Lógicamente también fue una etapa en la cual el cohecho y el soborno fueron prácticas comunes en el ejercicio de la función pública, lo cual demuestra la carencia de honestidad, honradez y legalidad con que actuaban tales funcionarios, quienes eran fácil presa de proposiciones indebidas por parte de los particulares, que denigraban la función pública y la idea que del gobierno se tenía.

Posteriormente, en la Constitución de 1857 (la cual sirvió de inspiración para la promulgación de la Constitución de 1917) también se previó un título especial que reguló lo relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos y la manera de hacerla efectiva,²⁷ lo que evidenció el interés de que la función pública se realizara con estricto apego a la ley, con imparcialidad, honestidad y eficiencia, en beneficio de la sociedad a la cual servían.

²⁶ MARGADANT, Guillermo Floris, op. cit., p. 169.

²⁷ RABASA, Emilio O. y Caballero, Gloria, op. cit., p. 290.

Es importante señalar que el juicio de responsabilidad nace con el juicio de amparo y estuvo vigente durante el siglo XIX, prueba de ello lo son las diversas sentencias que se dictaron en su momento en las cuales al momento de conceder el amparo indicaban si era procedente la causa de responsabilidad, además el Acta de Reformas de 1847, así como la Constitución de 1857, textos fundamentales, en donde se produce esa unión de un juicio de amparo para proteger las libertades y el orden legal y un juicio de responsabilidad, entre otros fines, para castigar a la autoridad que, por ello o por haber quebrantado la Constitución, se le llama hasta nuestra fecha "autoridad responsable" en el juicio de amparo.²⁸

No podemos soslayar que en 1871, entró en vigor el primer Código Penal para el Distrito Federal, cuya importancia para efectos del tema que nos ocupa reside en haber tipificado en su título undécimo, bajo el rubro "Delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones", una serie de conductas graves a cargo de éstos que atentaban contra los principios y objetivos que debían regir la función pública y que por lo mismo, ameritaban sancionarse de manera grave, con penas privativas de libertad y pecuniarias.²⁹ Entre los delitos en que

²⁸ BARRAGAN, José, *op. cit.* p. 23.

²⁹ LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *op. cit.*, p. 327.

podían incurrir los funcionarios públicos en aquella época se encontraban: el peculado, enriquecimiento ilícito, abuso de autoridad, cohecho, entre otros.

En conclusión, los años que siguieron a la Consumación de la Independencia, se caracterizaron por constantes vaivenes en la vida política y social del país, lo que trascendió a la función pública, pues en algunos gobiernos en que predominó la democracia, se resaltó la necesidad de vigilar la función pública y la imposición de sanciones a los funcionarios que no cumplieran con sus obligaciones; y en otros, la actuación de los funcionarios públicos se llevó a cabo en forma impune, lo que conllevó al desarrollo de una función pública deficiente, corrupta, en perjuicio de los intereses sociales a los cuales sirven.

4. ÉPOCA REVOLUCIONARIA.

El movimiento revolucionario gestado en los albores del presente siglo, fue resultado, entre otros factores, de la grave situación en que se encontraban los sectores sociales más desprotegidos: los trabajadores y los campesinos, consecuencia del gobierno porfirista que favoreció a los grandes empresarios y terratenientes, y la consecuente explotación de aquellos.

Lo trascendente de la Revolución Mexicana fue la promulgación de la primera Constitución social del mundo, la de 1917, que actualmente nos rige, en la cual por vez primera se establecen garantías sociales a favor de los trabajadores

(Art. 123) y los campesinos (Art. 27). En cuanto al tema que nos ocupa, la Carta Magna de 1917 "acogió en los siete artículos que integran el título cuarto dos principios fundamentales: el de la igualdad ante la ley de todos los habitantes de la República y el de responsabilidad de todos los servidores públicos, así como el procedimiento para juzgarlos y la penalidad respectiva".³⁰

Es decir, el Constituyente de Querétaro consideró que para la existencia de un verdadero estado de derecho, era necesario vigilar que los funcionarios públicos, como encargados de dar vida a la actuación del Estado, desempeñaran su función pública con estricto apego a la ley, en forma eficiente, combatiendo la corrupción. Para ello, se contemplaron una serie de responsabilidades en que podían incurrir los funcionarios públicos: política, administrativa y penal. Cada una de estas responsabilidades se hacía exigible mediante un procedimiento específico, con sanciones igualmente determinadas.

De ésta manera, el Estado comprendió la necesidad de vigilar la actuación de los funcionarios públicos, cuyas funciones debían en todo momento servir a la sociedad; a la vez, que protegió las garantías individuales de los gobernados, pues sin duda, al cerciorarse que la función pública se desarrollara

³⁰ RABASA, Emilio O y Caballero, Gloria, *op. cit.*, p. 290.

en los cauces legales, prevenía posibles afectaciones a los derechos públicos subjetivos de los gobernados.

En suma, la Constitución de 1917 constituye una parte aguas en cuanto a la función pública y a la responsabilidad de sus funcionarios, pues deja de ser una actividad arbitraria, para convertirse en una actuación apegada a la ley y a ciertos principios básicos que garantizan una función pública acorde a los intereses para los cuales es creada, es decir, para los gobernados.

5. ÉPOCA POST-REVOLUCIONARIA.

La Constitución de 1917 sentó las bases jurídicas generales rectoras de la función pública y de sus funcionarios. Pero lógicamente se hacía necesario un ordenamiento reglamentario que normara con mayor amplitud tales disposiciones constitucionales, lo que motivó al Ejecutivo de la Unión a promulgarlo.

Dicha ley reglamentaria ha sido varias veces reformadas, tratando de adecuarla a los cambios políticos, económicos y sociales y al compromiso del Estado de ejercer una función pública, a través de sus servidores, acorde a las expectativas que la sociedad tiene de ellas. Así, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que actualmente rige, promulgada por el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, responde a

tal compromiso. En el Capítulo III de la presente investigación haremos el estudio de este ordenamiento con profundidad.

Pero no únicamente la responsabilidad de los servidores públicos se limitó a la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, sino también irrumpió en otros cuerpos normativos, como fueron los Códigos Penales de 1929 y de 1931, en donde se siguieron tipificando delitos en los cuales podían incurrir los funcionarios públicos, sancionando aquellas conductas que atentaban contra los principios rectores de la función pública, derivados de la corrupción de los funcionarios, de su deshonestidad, ineficiencia, entre otros aspectos.

Es decir, el marco jurídico de la función pública y de los funcionarios está encaminado a garantizar que los individuos que representan la voluntad del Estado, ejercido a través de la función pública, cumplan debidamente con un compromiso social y moral adquirido, por el hecho de aceptar representar los intereses de los gobernados, pues la función pública es una actividad fundamental del Estado para aspirar a cumplir con los fines que tiene asignados.

Indudablemente, los funcionarios públicos, como encargados de llevarla a cabo, tienen que actuar con honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, para que pueda aspirarse a cumplir tan loable propósito, pues ello a su vez ayudará a que los gobernados confíen en sus funcionarios, en sus instituciones y en la función pública. Consecuentemente, la ley trata de combatir la corrupción, de

sancionar a los malos funcionarios estableciendo no sólo las responsabilidades en que éstos pueden incurrir y los supuestos en que se actualizan, sino además los procedimientos y sanciones que correspondan.

CAPÍTULO II

LA FUNCIÓN PÚBLICA Y SU DEFINICIÓN

Dentro del tema objeto de esta investigación, existen una serie de conceptos que es necesario definir, a efecto de tener una noción clara de la problemática a abordar. Es decir, no podemos pretender adentrarnos al estudio de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, sin conocer de antemano en qué consiste la función pública; cuáles son los valores fundamentales que la rigen; quiénes son los servidores públicos y los valores éticos y morales a los que están sujetos en el desarrollo de sus funciones.

En suma, queremos establecer el marco teórico sobre la base del cual desarrollaremos esta tesis.

1. FUNCIÓN PÚBLICA.

El Estado, entendido como la organización jurídico-política de la sociedad³¹ creada por la sociedad y para beneficio de ésta, tiene encomendados una serie de fines (seguridad interior y exterior, bienestar económico, asistencia social, justicia, satisfacción de necesidades colectivas) que podemos condensar en lo que se ha dado en llamar bien común, es decir, en la satisfacción de las necesidades prioritarias de la sociedad. Para el cumplimiento de tales fines, el Estado tiene que ejercitar una serie de funciones, que por el hecho de estar enfocadas a servir al público, a la sociedad, dan origen a lo que se conoce como

³¹ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 39ª ed., México, 1988, p 98.

función pública. Para definir ésta, consideramos prudente desglosarla en sus dos elementos: función y pública.

Etimológicamente, la palabra "función" proviene de *fugere*, que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de *finiré*.³²

Doctrinalmente, Gabino Fraga comenta que la acepción "función" "... es actividad dirigida a un fin concreto y determinado".³³

Por su parte, Andrés Serra Rojas considera que la función "... son los medios o formas diversas que adopta el Derecho para realizar los fines del Estado. Es actividad dirigida".³⁴

Luego entonces, la función viene a ser un conjunto de actividades que persiguen un propósito, un fin específico, una meta.

Ahora procedamos a definir lo que entendemos por "pública". Esta acepción se emplea para referirse a la colectividad, a la sociedad, a los intereses de las mayorías y no solamente particulares. Consecuentemente y vinculando

³² SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Primer Curso, Porrúa, 19ª ed., México, 1998. p. 39.

³³ Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, ed. 1994, p. 4.

³⁴ SERRA ROJAS, Andrés, *op cit.*, p. 39.

ambos conceptos, podemos afirmar la función pública es toda actividad desarrollada por el Estado, a través de sus órganos y dependencias, para atender debidamente las necesidades colectivas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación define a la función pública como "... el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio...".

Por su parte, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez define a la función pública de la forma siguiente: "Es la forma de la actividad del Estado que se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas, es decir, que la forma de manifestación del Estado, de acuerdo con los principios de Montesquieu, sólo puede ser Legislativa, Ejecutiva y Judicial".³⁵

Desglosando la opinión de este autor, podemos decir que la función pública es de tres clases, a saber:

a) **Función Legislativa.** Esta función al igual que las otras dos desempeñadas por el Estado, puede analizarse desde dos vertientes: una material, la cual atiende al contenido de la actividad; y otra formal, referida al órgano que la realiza, con independencia del acto de que se trate. Luego

³⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1994, p. 31.

entonces, todo acto emanado del Poder Legislativo es una función legislativa formalmente; pero, cuando se erige en jurado en el juicio político, realiza una función materialmente jurisdiccional.

Desde el punto de vista material, la función legislativa implica la creación por parte del Estado de normas generales, imperativas y coercibles, generales, porque están dirigidas a todas las personas, sin distinción alguna; imperativas, en virtud de ser obligatorio para todos su observancia y coercibles, habida cuenta que el Estado puede exigir por la fuerza el cumplimiento de las normas, aún en contra de la voluntad de sus destinatarios.

b) Función Jurisdiccional. Esta función surge por la necesidad de solucionar los problemas existentes entre particulares, o entre éstos y los gobernantes cuando existe alguna controversia derivada de los conflictos de intereses jurídicamente relevantes. Por tanto, el Estado crea una serie de autoridades y tribunales encargados de la solución de los mismos, mediante el pronunciamiento de una sentencia que sea resultado del seguimiento de un procedimiento, en el cual se aplique la norma general, abstracta e imperativa al caso concreto, determinado el derecho que corresponde a cada parte.

Igualmente, la función jurisdiccional podemos percibirla formal y materialmente. Desde la primera perspectiva, es ejercida por los órganos judiciales previstos en el artículo 94 de la Constitución Política, a saber:

"Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distritos".

Y desde el enfoque material, la función jurisdiccional es desempeñada por cualquier órgano creado para resolver los conflictos existentes en una sociedad, pertenezcan o no al Poder Judicial, verbigracia: el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal, que se ubica dentro del Poder Ejecutivo.

c) **Función Administrativa.** Dentro de la doctrina no existe un criterio uniforme para definir esta función, pues mientras algunos juristas señalan en forma simplista que es aquella realizada por el Estado distinta de las funciones Legislativa y Judicial, otros pretenden hacerlo sobre la base de un criterio formalista. Sea como fuere, estimamos que la función administrativa implica la ejecución de actos manifestados en cumplimiento a disposiciones legales, creadoras de situaciones jurídicas concretas. En otras palabras, se expresa "en el cumplimiento del mandato legal, con el fin de que el Estado realice sus fines, ya sea en materia de policía, fomento o servicio, lo cual produce situaciones jurídicas individuales".³⁶

Las características de la función administrativa vienen a ser las siguientes:

³⁶ Ibid., pp. 34-35.

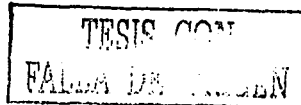
- a) Se manifiesta en la realización de actos jurídicos o materiales, creadores de situaciones jurídicas individuales.
- b) La actuación de que se trata, se deriva de un mandato legal rector del contenido y límites de aquélla.
- c) Crea situaciones jurídicas individuales, modificando el mundo jurídico.³⁷

De las anteriores consideraciones, podemos decir que la función administrativa son los actos jurídicos o materiales, ejecutados con apego a derecho, en virtud de crear situaciones jurídicas concretas.

En suma, la función pública tiene una importancia vital para la sociedad, puesto que son "servicios de los cuales no puede prescindir una sociedad, como la justicia, la defensa nacional, los transportes, la actividad educativa y económica del Estado, el crédito público, etc."³⁸ A través de la función pública los órganos del Estado logran dar cumplimiento al compromiso que tienen asumido frente a aquella, en el sentido de satisfacer sus necesidades fundamentales, desarrollando diversas actividades idóneas para tal fin. Por consiguiente, es imprescindible que la función pública se desarrolle debidamente, adquiriendo singular importancia la

³⁷ Ibid., p. 35.

³⁸ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, op. cit., p. 109.



labor desempeñada por los servidores públicos, a quienes nos referiremos enseguida.

2. SERVIDOR PÚBLICO

Como sabemos, el Estado es una ficción legal creada por la sociedad con la cual garantiza su existencia presente y futura, y organización jurídica y políticamente. Lógicamente que el Estado, es "algo" abstracto, el cual adquiere voluntad a través de las personas físicas que se encargan de llevar a cabo las funciones y fines asignados a aquél, que son precisamente los servidores públicos; en otras palabras, son las personas que representan la voluntad del ente jurídico llamado "Estado".

Antes de definir lo que es un servidor público, debemos acotar que anteriormente a los servidores públicos se les denominaba "funcionarios públicos", pero se sustituyó tal acepción por considerarse que la primera responde de manera más clara al fin que persiguen con su actividad: servir a la sociedad, a los intereses colectivos.

Pasando a definir lo que es servidor público, Antonio de P. Moreno expresa que "es quien está investido de una función pública y esta capacitado para ejercer autoridad, por gozar del poder de compulsión"³⁹

Dicho lo anterior, Serra Rojas afirma que los servidores públicos son "... las personas físicas a las cuales son atribuidas las varias funciones y deberes del Estado, que forman parte integrante de su estructura y representan los instrumentos por medio de los cuales el Estado es puesto en la condición de querer obrar y de estar en relación con otros sujetos de derecho".⁴⁰

Las anteriores opiniones nos permiten esbozar la siguiente reflexión: el Estado, para la consecución de sus fines desempeña varias funciones por conducto de los órganos que considera necesarios crear, a los cuales dota de atribuciones y poderes. Sin embargo, esos órganos requieren de un elemento subjetivo, que se encargue de ejercitar tales funciones y llevar a cabo las actividades asignadas por el Estado, recayendo tal responsabilidad precisamente en los servidores públicos.

Jurídicamente, el artículo 108 Constitucional, si bien no define quienes son servidores públicos, si enumera quienes quedan englobados dentro de tal

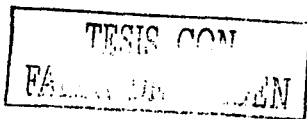
³⁹ Moreno, Antonio de P., Curso de Derecho Penal Mexicano. Parte Especial: De los Delitos en Particular, Tomo Primero, 2 ed., Porrúa, México, 1968, p. 25.

⁴⁰ SIERRA ROJAS, Andrés, op. cit., p. 388.

categoría para efectos de las responsabilidades en que pudieran incurrir en el desempeño de sus funciones, estableciendo lo siguiente:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

Analizando el contenido del precepto transcrito, deducimos que el concepto de servidor público no se establece en forma limitativa, sino por el contrario, se enumeran sólo algunos que se consideran como tales, pues carecería de sentido mencionarlos a todos, siendo suficiente con que se señale que desempeñen una función, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, su pertenencia al Poder Judicial Federal o del Distrito Federal; que sean representantes de elección popular, entre otros. De esta manera, el Presidente de la República, los diputados (locales y federales), senadores, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, son servidores públicos puesto que son elegidos popularmente. Así también, los ministros de la Suprema



Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, también son servidores públicos en razón de que pertenecen al Poder Judicial Federal, y puesto que también se consideran servidores públicos a quienes desempeñan un empleo cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal y teniendo presente que ésta es centralizada y paraestatal,⁴¹ inferimos que todos los que desempeñen alguna de dichas labores en tal organización administrativa quedará inmerso dentro de la categoría de servidor público.

Luego entonces, dentro de la gran estructura estatal, los servidores públicos ocupan un papel primordial, pues aparte de las funciones públicas que realizan, tienen un contacto directo con los gobernados, pues insistimos, representan la voluntad y actuación del Estado. Por ende, cuando el Estado no cumple cabalmente con el compromiso que tiene de servir a la comunidad, ello debe atribuirse a la mala función desarrollada por los servidores públicos, pues en ello se deposita la noble labor de dar respuesta y satisfacer las necesidades que demanda la población. Por el contrario, cuando los mismos actúen con apego a los principios fundamentales que rigen la función pública, el Estado se

⁴¹ Artículo 90 Constitucional.

encuentra en aptitud de desarrollar óptimamente sus funciones y dar cabal cumplimiento a sus fines.

Como colofón, podemos señalar que los servidores públicos son las personas físicas que desempeñan las tareas encomendadas a los órganos del Estado, para cumplir con los fines que tiene asignados, constituyendo el elemento subjetivo que representa la voluntad y decisión estatal.

3. DEBERES FUNDAMENTALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Partiendo de la base que el Estado, para la consecución de sus fines, requiere desempeñar eficiente y con estricto apego a la ley la función pública, es la razón por la cual se imponen en el ejercicio de ésta una serie de deberes, sin los cuales no se podría acceder a tan loable propósito. En este contexto, Andrés Serra Rojas señala los siguientes deberes de la función pública:

- 1) *Tiempo*. Deber de desempeño de la función pública, desde que nace hasta que concluye el *status* del funcionario.
- 2) *Lugar*. Residir en el lugar indicado para el ejercicio de sus funciones.

3) *Modo de cumplimiento.* Implica el deber de objetividad y el deber de secreto; deber de obediencia y cooperación; corrección con el público.⁴²

Por ello se afirma que: "Los deberes de los funcionarios y de los empleados comprenden los relativos a la actividad personal, que en principio son de índole profesional (como en el derecho privado son los del mandato y de la locación de servicios), y a otras obligaciones que nacen de la vinculación jurídica que se establece entre el Estado y el que ejerce la función y el ejemplo, obligaciones que no existen en el derecho privado, al menos legalmente, como la lealtad al orden constitucional, la residencia, la asiduidad, prohibiciones e incompatibilidades".⁴³

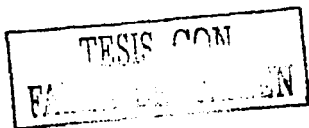
En resumidas cuentas, los deberes de la función pública se traducen en una serie de obligaciones que tienen que cumplir los servidores públicos en el ejercicio de aquella, para verdaderamente estar en aptitud de servir adecuadamente a los intereses colectivos. Enseguida, analizaremos cada uno de tales deberes.

1) Deber de prestar la protesta legal.

La protesta legal tiene su fundamento legal en lo ordenado por el artículo 128 de nuestra Carta Magna, que a la letra dice: "Todo funcionario público,

⁴² SERRA ROJAS, Andrés. op. cit., p. 419.

⁴³ Cfr. Ibid., p. 420.



sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestara la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

Interpretando tal precepto, entendemos que la protesta legal tiene razón de ser porque al constituir nuestro país un Estado de Derecho, en el que tanto gobernantes como gobernados están sometidos al ordenamiento normativo. representa un acto cívico mediante el cual los servidores públicos se comprometen frente al Estado y principalmente ante la sociedad al actuar con estricto apego a la ley.

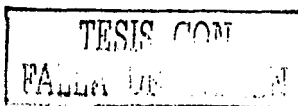
La protesta legal no es de reciente acuño dentro de nuestro sistema jurídico, pues desde la época colonial se empleaba el juramento en México, aunque "consistía en la invocación a Dios como testigo de la verdad de una aseveración"⁴⁴. Por ello se afirma que la protesta legal "sustituyó a la ceremonia religiosa del juramento, la cual tenía como base fórmulas de tipo religioso, que aún fueron utilizadas en México en la jura de la Constitución de 1857".⁴⁵

Actualmente, la protesta legal reviste las siguientes características:

a) La realiza todo *funcionario público*, sin excepción, antes de tomar posesión de su encargo. Cabe comentar que la Constitución emplea el término "funcionario público", para referirse propiamente a quienes desempeñan una

⁴⁴ Ibid., p.421.

⁴⁵ RABASA, Emilio O y Caballero, Gloria, op. cit., p 370.



función pública, pero con facultades de mando y decisión, excluyendo en consecuencia a los que se conocen como "empleados públicos", que si bien participan en la actividad pública, no tienen tales potestades.

b) Tiene por objeto comprometer públicamente a dichos servidores públicos a respetar todo el marco jurídico, y para el caso de no hacerlo, incurrirán en las responsabilidades establecidas en la Constitución, haciéndose acreedor a las sanciones correspondientes, pues como lo indica el artículo 130 de la Ley Fundamental: "La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley".

Como ejemplo de protesta legal, tenemos la efectuada por el Presidente de la República al tomar posesión de su cargo, ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, que se expresa en los siguientes términos: *"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera, que la Nación me lo demande"*⁴⁶

2) Deber de ejercer las funciones.

El Estado encomienda a los servidores públicos la realización de las funciones asignadas a los órganos por él creados, sobre la base de las

⁴⁶ Artículo 87 Constitucional.

atribuciones legales que para tal fin les confiere. Luego entonces, si se pretende aspirar a cumplir los fines del Estado y servir a la sociedad, los servidores públicos deben efectivamente ejercer la función pública que tienen asignada. Y ello implica a su vez tres obligaciones básicas:

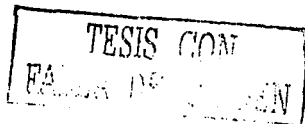
1. *Responsabilidad.* El servidor público tiene que ejercer su función poniendo toda la atención y cuidado debidos en todos los asuntos públicos, tomando en cuenta las disposiciones legales respectivas, al igual que las órdenes de sus superiores.

2. *Continuidad.* El servidor público debe desempeñar sus funciones durante todo el tiempo que fijen los reglamentos interiores o disposiciones administrativas, pues incluso puede ser causa de despido el que falte a sus labores durante tres días consecutivos, sin causa justificada.

3. *Exclusividad.* El servidor público debe desempeñar, de manera personal y exclusiva, la función pública a la cual haya sido designado, no pudiendo desempeñar otras actividades.

3. Deber de diligencia.

Este deber "... implica prestar sus servicios personalmente, en el horario fijado, con asistencia regular y con las demás condiciones que el servicio lo



requiera".⁴⁷ De ello deducimos que existe una íntima vinculación de éste deber con el anterior, como lo deja entrever Serra Rojas, cuando afirma que el mismo conlleva las siguientes consecuencias:

- a) Responsabilidad en las tareas que se le encomiendan al funcionario o empleado.
- b) Continuidad, debiendo el servidor público brindar todo su tiempo durante el desempeño de sus funciones y en los horarios oficiales.
- c) Exclusividad, el cual plantea dos aspectos medulares: 1) El deber de desinterés, referido a que los servidores públicos no deben tener un interés económico o de cualquier naturaleza en los asuntos en que ejerciten su función pública; su interés debe ser uno sólo: servir a la sociedad, otorgando un trato igualitario a todos; y 2) La no-acumulación de cargos, relativa a que los servidores públicos deben desarrollar una sola función pública y no varias al mismo tiempo, puesto que nuestra legislación fija la incompatibilidad de funciones. No obstante, debemos reconocer que es una práctica común en nuestro país, el que varios servidores públicos desempeñen varios cargos simultáneamente, lo cual deriva entre otras causas, de los

⁴⁷ SERRA ROJAS, Andrés. *op. cit.*, p. 423.

bajos salarios percibidos por ellos, así como una deficiente organización administrativa.

4. Deber de obediencia.

Dentro de la organización administrativa, existe una jerarquía entre los funcionarios, es decir, unos que cuentan con capacidad de orden y mando o superiores, y frente a ellos existen otros inferiores que tienen el deber de seguir las instrucciones de aquellos. Dicha obediencia jerárquica es fundamental para la buena marcha de la función pública, pues no se podría concebir tal objetivo, ni la unidad de acción del poder público, si los inferiores no obedecieran a sus superiores, ya que existiría un caos total, en detrimento de los intereses públicos.

El deber de obediencia a los superiores, es el poder jerárquico, "que comprende también el poder de anular o reformar los actos del inferior, aún por simple oportunidad; es a la vez el poder de reformar o mandar..." y agrega este autor, que la jerarquía se explica por varias razones: 1. El superior jerárquico tiene un papel de coordinación de tareas; 2. Vigilar la unificación de las prácticas administrativas; 3. El tiene una competencia técnica más grande o una más larga experiencia, por lo menos cuando se trata de un funcionario de carrera".⁴⁸

⁴⁸ ídem.

Así pues, el deber de obediencia presupone que entre los servidores públicos haya una relación de jerarquía. Ahora bien, tal deber no tiene exigencia cuando la orden del superior al inferior es contraria a la ley o en detrimento de la función pública, pues en tal supuesto el inferior no tiene la obligación de obedecer las órdenes respectivas.

5. Deber de secreto profesional o de fidelidad.

Este deber conlleva que los servidores públicos deben guardar reserva en torno a aquellos asuntos que sean de su conocimiento en razón del puesto o cargo desempeñado, cuando su divulgación pueda ocasionar graves peligros para el Estado o el interés público, como por ejemplo: en tópicos militares y diplomáticos. En otras palabras, los servidores públicos, con motivo del desarrollo de la función pública, suelen tener conocimiento de muchas cuestiones o información que es preciso tener reservada, por lo delicado de los mismos, ya que hacerlo público traería consigo perjuicios a la sociedad o al propio Estado.

6. Deber de seguridad.

Los servidores públicos deben actuar con toda diligencia y responsabilidad, a fin de evitar que sus actividades pudieran poner en riesgo la vida o integridad física de terceros, sean compañeros de trabajo o el público al cual sirven; o también los bienes con base a los cuales se desarrolla la función

pública. Ello va dirigido especialmente a aquellos funcionarios que realizan actividades en que se emplean armas, explosivos, sustancias o elementos que exigen un cuidado en su manejo para no causar daños.

7. Deber de lealtad o fidelidad a la nación mexicana

Los servidores públicos, por la naturaleza de sus funciones, tienen la obligación de desempeñar sus actividades teniendo como propósito esencial servir a México, a lo cual coadyuvarán si actúan con sentido de responsabilidad. apegando su actuación a la ley y con vocación de servicio a la colectividad.

El deber de lealtad a la nación es una exaltación patriótica de orgullo, desinterés y nobleza del funcionario y del empleado para servir a su patria, a la que desea ver grande y respetada".⁴⁹

Los servidores públicos deben anteponer su fidelidad a la nación, antes que servir a otros intereses particulares. Empero, el deber de lealtad no debemos confundirlo con una sumisión y adhesión incondicional e irreflexiva de los servidores públicos respecto al gobierno, cuando ello signifique daños y perjuicios al país, situación que lamentablemente ocurre frecuentemente, cuando por ejemplo los Secretarios de Estado, los cuales son nombrados por el Presidente de

⁴⁹ SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.*, p. 427.

la República, acatan incondicionalmente las órdenes de éste, sin reparar si las mismas son favorables a los intereses colectivos o de unos cuantos.

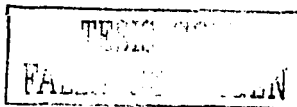
8. Deber de residencia

Este deber significa que el servidor público tiene la obligación de residir en el lugar en que se presten los servicios, permaneciendo en sus funciones el tiempo fijado. Aunque debe aclararse que la movilidad de los trabajadores bien puede tener lugar en forma válida cuando circunstancias graves así lo requieran.

Luego entonces, los deberes de la función pública se traducen en una serie de obligaciones a cargo de los servidores públicos que deben observar en el desempeño de la misma, para hacer asequible la consecución del bien común.

9. Valores éticos y morales de los servidores públicos.

Los servidores públicos, al igual que los abogados, los doctores y en general cualquier profesionista, necesitan observar en el desempeño de sus funciones, entre otros aspectos, una serie de valores éticos y morales para que la misma pueda efectuarse correcta y eficientemente. Así por ejemplo, en el caso de los abogados, existen diversos decálogos y mandamientos que señalan cuáles son los valores y directrices morales que deben observar para aspirar a cumplir su función social y al mismo tiempo ennoblecer la carrera.



En el caso de los servidores públicos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 2002, su código de ética que sienta las bases rectoras de la trascendental función pública que desempeñan, como lo es servir al público, pero para entender mejor éste, conviene definir que son la moral y la ética. Se afirma que ambas tienen un mismo origen etimológico, pues ética proviene del griego *ethos*, que significa costumbre; y moral de *mos moris*, que en latín significa también costumbre.⁵⁰

La moral es un conjunto de reglas que norman el comportamiento de los hombres para realizar el valor de lo bueno.⁵¹ Esto es, a la moral busca que la conducta del hombre tienda al perfeccionamiento de éste y a realizar los más altos valores, como son: la justicia, la bondad, la equidad.

Por su parte, la ética es una ciencia que se encarga de estudiar la moral, explicando la conducta humana valiosa, la que tiende a la perfección del hombre; o sea, estudia el deber ser.

De éste modo, podemos decir que los deberes éticos y morales de los servidores públicos están encaminados a buscar que éstos, en el desempeño de la función pública, actúen con la intención de servir a la sociedad, con estricto apego a la ley, independencia, imparcialidad y honestidad.

⁵⁰ CAMPILLO SAINZ, José. La Ética en el Servicio Público Deontología del Servidor Público. Edit., INAP. México, 1996, p. 11.

⁵¹ Ídem.

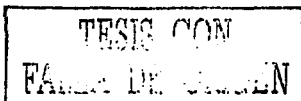
En éste sentido, así como existe una deontología (del griego deón- deber y logos-tratado, o sea, ciencia del deber ser),⁵² podríamos decir que los deberes éticos y morales de los servidores públicos podemos ubicarlos en la deontología del servidor público.

Un primer valor moral de los servidores públicos es el tener convicción y vocación de servicio. Esto es, los servidores públicos deben estar plenamente convencidos que su labor está destinada a servir a la sociedad, para realizar los valores fundamentales de la convivencia humana, como lo representan: la justicia, la seguridad, la paz social, el bien común. Por tanto, los funcionarios que únicamente desempeñan la función pública por ser su trabajo o medio de subsistencia, no saben de la trascendencia de su actividad, por lo que es común que la desempeñen de manera irresponsable, pues sólo piensan en sus intereses y no de aquellos a quienes representan.

El servidor público en el momento de desarrollar su función debe ser leal, la cual no únicamente implica que aquél sea honesto, incorrupto, sino también que responda a la confianza depositada por la sociedad, anteponiendo los intereses de ésta, a los propios.

También los servidores públicos deben actuar con apego a la ley en cada asunto que se someta a su conocimiento, no actuando por encima de ella, en

⁵² Ibid., p. 8.

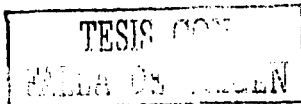


forma arbitraria, sino siempre dentro del marco de la legalidad, pues ellos son quienes deben poner el ejemplo de respeto a la ley, para que después puedan estar en aptitud de exigirla de los gobernados. Pero también deben ser justos, pues en ocasiones la ley es injusta, y es ahí donde el servidor público debe actuar con criterio suficiente para hacer que impere la justicia antes que la ley, cuando ésta se contraponga con aquella.

Igualmente, los servidores públicos deben actuar con apego a la verdad, esto es, sin recurrir a mentiras en el ejercicio de la función pública, pues lo único que provoca es desconfianza de la colectividad en sus representantes y reacciones violentas y de inconformidad contra la actuación estatal.

También deben ser imparciales, lo cual implica servir a todos por igual, y no con preferencia o discriminación, derivada de lazos amistosos, afectivos o económicos, que lo único que fomenta es la corrupción y falta de transparencia en la función pública.

En suma, los valores morales y éticos están encaminados a que el servidor público, actúe en el ejercicio de sus funciones, no solamente con apego a los deberes que le impone la norma, sino por principios que tienden al perfeccionamiento de su actividad, en beneficio de la colectividad a la cual sirve, los cuales se inspiran en principios de mayor valía moral y ética, que a la larga



coadyuvan al perfeccionamiento del hombre como individuo y de la sociedad en su conjunto. Para concluir éste punto, se reproduce el decálogo del servidor público, propuesto por el Licenciado José Campillo Sainz:⁵³

1. AMA Y ASUME COMO TUYOS LOS FINES DE TU ACTIVIDAD. Porque está destinada al servicio de tu país y a la realización y salvaguarda de los valores fundamentales de la convivencia humana: el orden, la seguridad, la justicia, la paz y el bienestar de la colectividad y de toda y cada una de las personas que la integran.

2. CUMPLE Y HAZ CUMPLIR LA LEY. En un Estado de Derecho, los servidores públicos sólo tienen las facultades que la ley les concede y están obligados a cumplir los deberes que les impone. Sin un orden legal ninguna sociedad podría subsistir. Cuando la ley te parezca injusta, lucha por su reforma y, mientras tanto, trata de interpretarla o de aplicarla de la manera que sea más compatible con la justicia.

3. SE LEAL. Al aceptar el cargo de servidor público has contraído un compromiso con la colectividad y contigo mismo. El país espera que respondas a la confianza que en ti ha depositado y que nunca antepongas a su interés legítimo el tuyo personal o tus pasiones.

⁵³ Ibid., pp. 26-28.

4. SE PROBO. La probidad es rectitud de ánimo hombría de bien, integridad y honradez en el obrar. La sociedad espera rectitud en tus acciones e integridad en tu conducta. Es un deber frente al Estado que sirves y frente a los particulares que utilizan los servicios.

5. SE VERAZ. La veracidad es el fundamento de la confianza en las relaciones humanas. Sé veraz con tus superiores, con la colectividad y con los particulares. La mentira, la simulación o el engaño destruyen la confianza y el respeto indispensables para el debido ejercicio de la función pública.

6. SE EFICIENTE. Pon en tu trabajo la mayor diligencia y empeño. De lo contrario, estarás defraudando a la sociedad que te otorgó su confianza. No te conformes con cubrir el mínimo de tus obligaciones. Procura servir con entusiasmo y poner en ello el máximo de tu capacidad y de tu esfuerzo.

7. SE DISCRETO. No reveles los secretos que conozcas con motivo del desempeño de tu encargo ni te aproveches de la información que tengas para tu beneficio personal o de tus allegados.

8. SE IMPARCIAL. Tu condición de servidor público te obliga a servir a todos por igual, sin discriminaciones, sin favoritismo por motivos personales y sin distinciones por razón de raza, credo, religión, sexo, opinión política, origen nacional o social, posición económica o cualquier otra condición.

9. NO ABUSES NUNCA DE TU AUTORIDAD. El poder se te ha dado para servir y no para oprimir, amedrentar, vejar o abusar de los demás. Respeta y has respetar los derechos humanos y la dignidad intrínseca de cada persona.

10. SE CORTES Y COMEDIDO. Sé cortés y comedido en tu trato con tus superiores, con tus iguales, con tus subordinados y con los particulares. La función pública no confiere derechos para la arrogancia, la prepotencia, la descortesía o el maltrato. Trata a los demás como quisieras que te trataran a ti.

TESIS COM
FALLA DE

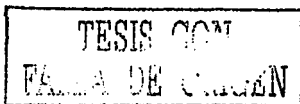
CAPITULO III

MARCO JURIDICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La manera en cómo está regulado el aspecto de la realidad social, desde el punto de vista jurídico, es lo que se conoce como marco legal, que es el resultado de la captación que de ella hace el legislador, tomando en cuenta los cambios económicos sociales, políticos y económicos existentes en un lugar y espacio determinados.

En el caso de las obligaciones y responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, así como los procedimientos para hacerlas efectivas, están determinados por un conjunto de ordenamientos legales, que abarcan desde el ordenamiento más importante de nuestro sistema jurídico, como lo es nuestra Constitución, así como su Ley Reglamentaria (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), que establecen disposiciones que hacen factible la aplicación de las leyes sustantivas.

Debemos decir que las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos no únicamente es de carácter administrativa, sino también política o penal. Sin embargo, y en aras de no extendernos ni desviarnos en demasía del tema que nos ocupa, es la razón por la cual nos limitaremos a estudiar exclusivamente la responsabilidad administrativa, dentro del contexto legal creado para tal efecto.



1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Nuestra Constitución Política representa el ordenamiento normativo más importante del sistema jurídico mexicano, no solamente porque en ella se condensan las aspiraciones y fines más importantes que persigue el pueblo, sino porque además sienta las bases de la organización jurídica y política de la sociedad, dentro de la cual adquiere vital importancia la buena marcha y transparencia con que se realice la función pública.

Antes de analizar los artículos que conforman el actual Título Cuarto de Nuestra Constitución mencionare las reformas que se han efectuado a estos preceptos desde el año de 1917 hasta la fecha.

En enero de 1917 se dictaminaron los artículos 108 al 114 referentes a las responsabilidades de los funcionarios públicos. La mayoría de éstos fueron aprobados y sólo el 108 y el 109 provocaron debates.

Los planeamientos sobre las responsabilidades de los funcionarios públicos plasmados en al Carta Magna de 1917 sufrieron pocas modificaciones en relación a la Constitución de 1857, como el artículo 108 al que sólo se agregó como sujeto de responsabilidad al procurador general de la República, y se especificó que el presidente de la República sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos del orden común.

En este orden de ideas, las reformas y adiciones que han tenido los artículos que conforman el Título Cuarto de nuestra Carta Magna a partir de su texto original, es decir, del 5 de febrero de 1917 a la fecha, todas ellas publicadas en el Diario Oficial de la Federación son:

El artículo 108, se reformó por primera vez el 28 de diciembre de 1982, señalando en ésta quienes se considerarían servidores públicos, el tercer párrafo del texto original pasó a ser el párrafo segundo, señalando responsabilidad a diversos servidores públicos por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Se adicionó un cuarto párrafo que señaló el deber de las constituciones locales de definir, en términos del párrafo primero de la Constitución, el carácter de servidores públicos en los estados y municipios.

Por otro lado la reforma incluyó el nombre de este Título, que pasó a ser "De las responsabilidades de los servidores públicos", en vez de "funcionarios públicos".

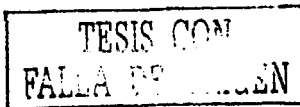
El 31 de diciembre de 1994, se agregó a los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales y, por último el 22 de agosto de 1996 se reformó el primer párrafo incorporando a los servidores del Instituto Federal Electoral al Título de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 109, también se reformó el 28 de diciembre de 1982, mediante la cual se dieron las bases generales para que el Congreso de la unión y las Legislaturas de los Estados expidan leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

Se adicionaron las fracciones I (que establece la procedencia del juicio político a los funcionarios públicos); la fracción II (que establece responsabilidad penal por comisión de delitos de cualquier servidor público). Y la fracción III, (señalando las sanciones administrativas para los servidores públicos).

El artículo 110, se reformó en su totalidad y adicionó con cinco párrafos, el 28 de diciembre de 1982, enumerándose los servidores públicos de la Federación que pueden ser sujetos de juicio político.

En el segundo párrafo se hace una relación de los servidores públicos de los estados que pueden ser sujetos de juicio político, por violaciones a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales en los términos del citado párrafo. Los párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto se refieren a las sanciones, los órganos encargados y el procedimiento a seguir para el juicio político.



El 10 agosto de 1987, se reformó el primer párrafo incluyendo como sujetos de juicio político a los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del órgano u órganos del gobierno del Distrito Federal.

El 31 de diciembre de 1994 se reformaron los párrafos primero y segundo incorporando al Consejo de la Judicatura, y el 21 de agosto de 1996 adicionó a diversos funcionarios públicos como sujetos de juicio político.

El artículo 111, la primera reforma se efectuó el 20 de agosto de 1928; por ella el párrafo segundo se agregó al primero; en el tercer párrafo se hace referencia al artículo 109; en el quinto párrafo se incluye " y del Distrito y Territorios Federales", así como la palabra "delitos" y la disyunción "o", se adicionó un sexto párrafo que faculta al presidente de la República para pedir a la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de funcionarios judiciales del fuero federal y del fuero común. Si por mayoría absoluta de votos la citada Cámara, primero, y la de Senadores, después, declaran justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado de su puesto.

La segunda reforma, el 21 de septiembre de 1944, se facultó al presidente de la República para oír en privado al funcionario judicial antes de pedir a las Cámaras su destitución.

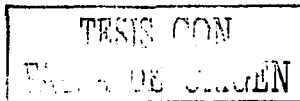
La tercer reforma, el 8 de octubre de 1974 se suprimieron los párrafos quinto y sexto a los territorios federales.

La cuarta reforma fue el 28 de diciembre de 1982, y establece la inmunidad procesal para los servidores públicos tales como ministros de la Suprema Corte, secretarios de Despacho y jefes de Departamento Administrativo, entre otros. Consistente en que para proceder penalmente en su contra, la Cámara de Diputados tendrá que declarar si ha lugar a proceder contra el inculpado.

Los párrafos segundo y tercero se refieren a las resoluciones de la Cámara, si ha lugar o no a proceder, y sobre los efectos de las citadas resoluciones.

El párrafo cuarto fijó que sólo es posible acusar al presidente de la República ante la Cámara de Senadores en términos del artículo 110 de nuestra Carta Magna.

En el párrafo quinto se establece la comunidad procesal por delitos federales a gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados. La declaración de procedencia será para efecto de que se comunique a las legislaturas locales y que éstas, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.



El párrafo sexto se refiere a que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras son inapelables y el séptimo previene que el efecto de la declaración de procedencia será separar al inculcado del encargo, y si del procedimiento penal se deriva una sentencia condenatoria respecto de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá la gracia del indulto.

El octavo párrafo señala que no se requiere la declaración de procedencia en demandas del orden civil entabladas contra cualquier servidor público y los dos últimos párrafos se refieren a las sanciones económicas a los servidores públicos.

El 10 de agosto de 1987 se adicionó al primer párrafo "...los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y el Titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal", asimismo, el 31 de diciembre de 1994, se reformaron los párrafos primero y quinto adicionando " los Consejeros de la Judicatura Federal"

El 21 de agosto de 1996, se reformó el primer párrafo adicionando a los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como algunos términos.

El 28 de diciembre de 1982 se reformaron los artículos 112, 113 y 114, el primero se reformó en su totalidad y se agregó que no se requiere declaración de procedencia para los delitos de servidores públicos, el segundo al igual que el anterior se reformó en su totalidad señalando que las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarían la función y casos de sanciones y procedimientos y por último el 114 se reformó el primer párrafo y se adicionó con los dos últimos indicando el período de inicio del Procedimiento de Juicio Político y los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa en la ley respectiva.

Por último el 14 de junio de 2002 se publicó una reforma a la denominación del Título Cuarto que pasó a ser "De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado", en vez de "De las responsabilidades de los servidores públicos" y se adiciona un párrafo al artículo 113, dicha reforma entra en vigor hasta el año 2004.

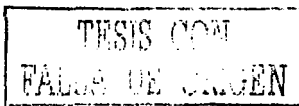
En este contexto, el Título Cuarto de Nuestra Carta Magna, denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", responde a la necesidad de vigilar la actuación de los servidores públicos, como sujetos a quienes se encomienda la trascendente labor de representar la voluntad de los órganos del Estado y ejercer la función pública; haciendo exigible en cada caso la responsabilidad (política, penal o administrativa) en que pudieren incurrir como

resultado del indebido ejercicio de sus funciones, a través de los procedimientos respectivos.

Partiendo de la base que la Constitución Federal solamente sienta las bases generales a que se ceñirá la responsabilidad de los servidores públicos, (dejando a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la tarea de normar con detalle las mismas), consecuentemente su regulación no es muy amplia. Por ello, estimamos menester estudiar en su conjunto todo su Título Cuarto, destacando sus aspectos fundamentales.

En primer lugar, el artículo 108 determina quienes son servidores públicos para efectos de sus responsabilidades (los cuales enumeramos en el capítulo anterior). Lo importante de esto es que se faculta a las legislaturas de cada una de las entidades federativas para que sean ellas las que determinen a quienes se reputarán como servidores públicos en el desempeño de un empleo, cargo o comisión en los Estados o Municipios.

En íntima vinculación con lo anterior, se determina que compete al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados la expedición de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, de lo cual inferimos que corresponde al primero la promulgación de la ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, que actualmente es la Ley Federal del Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002; y a las segundas, lo mismo,



sólo que en lo referente a las disposiciones respectivas de las constituciones locales. Por tanto, podemos afirmar que en materia de responsabilidad de los servidores públicos se respeta la autonomía de los Estados, para que sean sus propias legislaturas las que indiquen quiénes serán los servidores públicos, las sanciones a que se harán acreedores y los procedimientos para hacerlas efectivas; aunque cabe aclarar que aquellas deben atenerse a las reglas señaladas en la Constitución Federal, no pudiendo contravenirlas.

Un aspecto medular contenido en la Constitución por cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos, son las diversas categorías en que éstos pueden incurrir en el ejercicio de sus funciones, a saber: política, penal y administrativa, las que estudiamos a continuación.

a) Responsabilidad política

En este tipo de responsabilidad (exigible mediante juicio político), pueden incurrir aquellos servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones cometen "actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho"⁵⁴. Si bien la Constitución no aclara qué debemos entender por esto último, la anterior ley reglamentaria si lo señalaba, al disponer lo siguiente:

⁵⁴ Artículo 109 fracción I Constitucional.

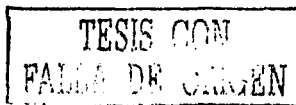
"Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales;
- IV. El ataque a la libertad del sufragio;
- V. 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;
- VI. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VII. 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".⁵⁵

Así pues, entendemos que el servidor público que realiza sus funciones afectando los intereses primordiales de la colectividad a la que representa y debe servir, como podría ser en su seguridad, impartición de justicia, estabilidad y desarrollo económico, salvaguarda de la democracia; o que conculcan los derechos fundamentales de los individuos o la sociedad, o violan las disposiciones constitucionales o de las leyes federales, incurren en responsabilidad política.

Debe indicarse que el juicio político no procede por la mera expresión de las ideas, lo que se justifica plenamente, ya que se trata de una garantía individual prevista en el artículo 6° Constitucional, relativa a la libertad de expresión.

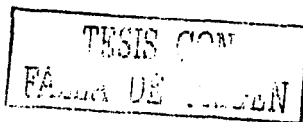
⁵⁵ Artículo 7, no obstante que este precepto es de la ley anterior, se transcribe con el propósito de explicar que se debe entender por "buen despacho"



Los servidores públicos que pueden incurrir en esta responsabilidad son los siguientes: "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos"⁵⁶

De igual modo, "los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será

⁵⁶ Artículo 110 Constitucional.



únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales, para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda ".⁵⁷ Del análisis del texto transcrito, deducimos que estos servidores públicos pertenecientes a las entidades federativas también pueden incurrir en responsabilidad política, al igual que los servidores públicos federales antes mencionados, pero en supuestos específicos, que se justifican por el hecho de que, atento a lo dispuesto tales servidores no pueden contravenir lo dispuesto en el pacto federal, ni hacer un uso indebido de los recursos de la Federación, pues ello redundaría en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Asimismo, y en respeto de la autonomía que gozan las entidades federativas, es que se estatuye que la resolución mediante la cual se determina la responsabilidad política en que incurrieron estos servidores públicos locales, sólo se comunica a las legislaturas locales, para que sean éstas las que se encarguen de imponer la sanción.

Pasando a referirnos a las sanciones aplicables para el caso de responsabilidad política, diremos que consisten en destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Con esto se busca despedir de su cargo, empleo o comisión, a aquellos pseudo servidores, cuya función únicamente afecta los intereses de la colectividad o de su buen despacho; pero además

⁵⁷ Ídem.

impedirles por un tiempo perentorio (que varía dependiendo de cada caso en particular) que vuelvan a desempeñar un nuevo cargo, lo que a la vez redundará en que la función pública se desempeñe de acuerdo a los principios que la fundamentan, eliminando funcionarios corruptos y deshonestos.

En cuanto al procedimiento del juicio político para hacer exigible la responsabilidad política podemos sintetizarlo en los siguientes términos:

- a) Cualquier ciudadano que tenga conocimiento de que un servidor público ha cometido alguna de las conductas que dan lugar a la responsabilidad política, puede formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aportando las pruebas conducentes.
- b) La Cámara de Diputados es el órgano que se encarga de hacer la acusación ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, una vez que hubiere recabado las pruebas y substanciado el procedimiento respectivo.
- c) Si la Cámara de Senadores considera que existen elementos que acrediten que efectivamente el servidor público incurrió en responsabilidad política, procederá a sancionarlo con su destitución e inhabilitación, en su caso. Aunque cabe hacer la salvedad que tratándose de los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales

Superiores de Justicia Locales y miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, la resolución de la Cámara de Senadores únicamente es declarativa, comunicándose a la legislatura local correspondiente, para que sea ella la que imponga la sanción.

Debe hacerse notar que en el procedimiento indicado, el servidor público acusado goza de la garantía de audiencia, dándosele la oportunidad de que conozca la naturaleza de la acusación y de ofrecer las pruebas tendientes a demostrar su inocencia.

b) Responsabilidad penal.

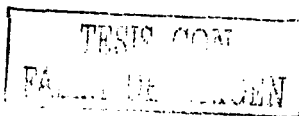
Cuando un servidor público comete un delito durante el tiempo de su encargo, incurre en responsabilidad penal, la cual se hace efectiva mediante la aplicación de la legislación penal correspondiente. Pero antes de ponerlo a disposición de las autoridades penales, se debe proceder al juicio de declaración de procedencia. Al respecto, Emilio Rabasa y Gloria Caballero comentan: "El fuero significa inmunidad, esto es, quienes lo poseen también están sujetos a los procedimientos y penas establecidas por las leyes, pero antes de que sean consignados ante las autoridades penales competentes y sujetos a proceso se requiere un acto previo y especial; el desafuero o juicio de procedencia, por el que se suprime la inmunidad de que gozaban hasta ese momento".⁵⁶ Es decir, cuando un servidor público cometa un delito durante el tiempo de su encargo, para efectos

⁵⁶ RABASA, Emilio O. Caballero, Gloria, op. cit., p. 297.

de su responsabilidad penal, no se le puede poner en forma directa a disposición de la autoridad investigadora, sino que es requisito *sine qua non* el que previamente se haga la declaración de procedencia correspondiente.

Al respecto, el artículo 111 Constitucional prescribe: "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 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, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, 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 sus miembros presentes en sesión, si ha o no ha lugar a proceder contra el inculpaado".

Si la Cámara de Diputados resuelve que es procedente la declaración de procedencia, el servidor público quedará a disposición de la autoridad investigadora, para que se inicie el procedimiento penal, con base en la legislación penal aplicable. En caso contrario, se suspenderá todo procedimiento posterior, aunque ello no es óbice para que el servidor público pueda ser acusado de algún



delito al terminar su encargo, pues tal declaración no prejuzga los fundamentos de la imputación.

El efecto de la declaración de procedencia será separar del cargo al servidor público, durante el tiempo que esté sujeto a proceso penal. Si la sentencia es absolutoria, el servidor público podrá volver a reasumir su función; y si es condenatoria, se le aplicarán las sanciones penales correspondientes.

Tocante a los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, para proceder penalmente en contra de éstos por delitos federales, se sigue el mismo procedimiento señalado, con la diferencia que la declaración de procedencia tendrá el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

En el caso de la responsabilidad penal del Presidente de la República se sigue el mismo procedimiento que en el caso del juicio político; o sea, la Cámara de Diputados se erige en órgano acusador y la de Senadores en órgano juzgador, basándose esta última en la legislación penal.

Pasando a referimos a las sanciones a imponer a los servidores públicos, serán las que señale la legislación penal correspondiente, dependiendo

del delito de que se trate. Sin embargo, el Título Cuarto de la Constitución establece algunas bases sobre el particular, a saber:

- i) Tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido o de los daños o perjuicios causados.*
- ii) Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados por su conducta ilícita.*

c) Responsabilidad administrativa.

De acuerdo con la fracción III del artículo 109 Constitucional, "se aplicarán 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". De tal suerte, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge cuando cometen conductas positivas (actos) o negativas (omisiones) durante el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, que afectan los principios que rigen la función pública.

Desglosando lo anterior, tenemos que se afecta la legalidad, cuando el servidor público no actúe con pleno apego a la ley, contraviniendo los preceptos jurídicos; no actúe en el marco de las funciones y atribuciones consagradas por la norma, afectando la esfera jurídica de los gobernados.

Se afecta la honradez en el caso de que los servidores públicos no se conduzcan con rectitud e integridad. Hemos dicho que estos servidores tienen que desempeñar su cargo en forma desinteresada, guiando su actividad con la sola idea de servir a la sociedad, y no atendiendo a intereses particulares, de índole económica o para obtener un beneficio en provecho propio o de otro. Cuando así no lo hacen, afectan la honradez de sus funciones.

Igualmente los servidores públicos faltan a su deber de lealtad cuando se conducen con falsedad en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, traicionando la confianza pública.

Los servidores públicos faltan a su deber de imparcialidad cuando no actúan con justicia o equidad en el desarrollo de su cargo, sino favoreciendo a alguien por consideraciones personales. Esto es, el servidor público no toma como baluarte a la justicia y la equidad, sino que las aplica de acuerdo a consideraciones personales.

Finalmente, la afectación al deber de eficiencia tiene lugar cuando los servidores públicos no atienden diligentemente y con toda atención y respeto todos aquellos asuntos que se sometan a su conocimiento en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, redundando en retardo en la tramitación y solución de los mismos. Cuando tal situación se presenta, podemos decir que se origina el fenómeno conocido *como* burocracia gobierno o poder ejercido desde el escritorio,

el cual se ha convertido en un lastre para nuestro país, que ha impedido que la función pública se desarrolle conveniente y satisfactoriamente para la sociedad.

Así pues, se explica porqué el legislador consagró en la Constitución la responsabilidad administrativa para aquellos servidores públicos que actúan en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, afectando los principios de la función pública antes explicados.

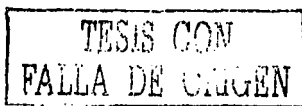
El artículo 113 de la Ley Fundamental estatuye que la Ley Reglamentaria es la encargada de regular cuáles son las obligaciones que los servidores públicos tienen que cumplir durante el desarrollo de su cargo, para que se salvaguarden los principios de la función pública a que antes aludimos; así como las sanciones a que se hacen merecedores cuando incurran en responsabilidad, los procedimientos a seguir para hacerlas aplicables y las autoridades encargadas de hacerlas electivas.

Dicho precepto establece como sanciones a imponer para el caso de responsabilidad administrativa; la suspensión, destitución e inhabilitación del empleo, cargo o comisión; así como en sanciones económicas, determinadas en proporción a los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus conductas, no pudiendo exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Como podemos apreciar, las disposiciones constitucionales establecen las bases generales a las que se circunscribe la responsabilidad de los servidores públicos, en donde se establecen quienes son sujetos de ella, las clases de responsabilidad, los supuestos de procedencia, al igual que los sanciones a imponer y los procedimientos para tal fin. Lo importante de ello es que con tales normas se trata de vigilar la labor de los servidores públicos, garantizando que su desempeño se apegue a los cauces legales, sirviendo siempre a los intereses de la sociedad.

2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Es de señalarse que durante el gobierno del general Lazaro Cardenas, en base al decreto publicado el 31 de diciembre de 1936 el Congreso de la Unión le concedió facultades extraordinarias para legislar en materia penal, por lo que expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, la cual se publico en el Diario Oficial de la federación el 21 de febrero de 1940, la cual se puede decir que tuvo una vigencia de 40 años, ya que el 4 de enero de 1980 se publico en el medio informativo señalado la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.



Asimismo, esta última ley su vigencia fue de poco más de 2 años, ya que el 31 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo cual llegamos al ordenamiento en vigor, es decir a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos publicada en el medio informativo referido el 13 de marzo de 2002.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Federal, que actualmente rige, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002. La importancia de dicho cuerpo normativo reside en regular en forma amplia las reglas generales previstas en el Título Cuarto de la Carta Magna.

Dada la trascendencia de esta Ley, consideramos oportuno hacer alusión a la exposición de motivos que la inspiraron, para comprender el sentido de las responsabilidades de los servidores públicos, y principalmente de la administrativa. Conviene tomar como punto de referencia el hecho de que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en vigor, fue promulgada por el actual Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, quien ha hecho mucho énfasis a lo largo de su administración en la renovación moral de la función pública. Dicho lo anterior procedamos al análisis de la exposición de motivos de este ordenamiento.

"La madurez política que hoy vive la sociedad mexicana es producto del esfuerzo de todos. Sociedad civil, partidos políticos y gobierno, todos estamos involucrados en la búsqueda de los acuerdos que le den la mayor firmeza posible a un proyecto de Nación enmarcado en el respeto a la Ley, en el reconocimiento de nuestras diferencias y en la suma de nuestras conciencias. No hay actor público o privado representativo de lo que somos los mexicanos, que se niegue a buscar, por todos los medios posibles, la afirmación de una cultura de legalidad que nos de certeza, confianza, equidad y libertad."⁵⁹ Resulta fundamental este párrafo, pues hace de nuestro conocimiento que la sociedad mexicana a lo largo de su historia ha buscado que se respete el Estado de Derecho, y que la actuación de los servidores públicos sea siempre apegada a la ley.

Con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas vigente se busca combatir la corrupción e impunidad que lamentablemente día a día se vive en México, por ello en la exposición de motivos se ha afirmado que: " Al Estado no le corresponde tutelar la moralidad personal, pero sí está obligado a prevenir y a sancionar la corrupción en el servicio público. De ese modo se propone combatir el fenómeno de la corrupción en el servicio público a través de diversas medidas, de entre las cuales se encuentran la adopción en el ámbito de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, de Códigos de Ética de carácter interno en los que se contengan las reglas de conducta cuyo contenido si bien varía en razón de las funciones específicas que a aquellas les corresponde ejercer conforme a la ley, compartirán el fin común de aspirar al estricto cumplimiento de los principios de legalidad,

⁵⁹ Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, p. 1.

honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al servicio público y, en consecuencia, de las obligaciones que la Ley de la materia les impone⁶⁰, este razonamiento es esencial ya que el día que un servidor público cumpla con estos principios México será otro país.

Carece de sentido que se establezca la responsabilidad de los servidores públicos, cuando en realidad no pueda hacerse exigible, o las sanciones previstas sean incongruentes con los actos u omisiones cometidos por aquellos. Pero también se vuelve demagógica y sin utilidad práctica el prever la responsabilidad de los servidores públicos, cuando los directamente afectados por el mal desempeño de éstos en sus empleos, cargos o comisiones, como son los gobernados, no cuentan con los canales ni instrumentos legales a través de los cuales exigir la responsabilidad de los servidores públicos, volviéndose irresponsable la función pública desempeñada por el Estado a través de sus funcionarios.

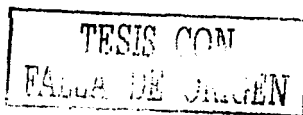
De esto colegimos que uno de los puntos medulares de la iniciativa de Ley fue establecer las etapas que se deben seguir en este procedimiento administrativo, así como que en las dependencias se establecieran unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso, con el objeto de que cualquier

⁶⁰ Ibid., p. 12.

particular denuncie el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

En resumidas cuentas, en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se hizo realidad una de las principales demandas de la ciudadanía, como lo era contar con un marco jurídico más específico, a través del cual se vigilara la actuación de los servidores públicos a la ley y a los principios rectores de la función pública, terminando de una vez por todas con la irresponsabilidad de los mismos, que lo único que ocasionaba era corrupción, ineficiencia en la atención al público, falta de probidad y vocación de servicio de tales sujetos. En lo sucesivo, existiría un mejor control de sus funciones, y una exigencia de responsabilidad ante la sociedad por su mala actuación, lo que redundaría en una mejor imagen de los órganos de la administración y una mejor confianza en sus representantes.

Entrando al estudio de la responsabilidad administrativa en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos vigente, debemos aclarar que se hará en forma somera, puesto que su estructura será estudiada a fondo en el capítulo siguiente. Por principio de cuentas diremos que el Título II del ordenamiento *en comento* está consagrado a las "Responsabilidades



Administrativas", aplicable a los servidores públicos que enumera el artículo 2 de la ley en cita.⁶¹

Asimismo, se enumeran una serie de obligaciones a cargo de los servidores públicos, que no tienen otra finalidad que garantizar la legalidad, imparcialidad, eficiencia, honradez y lealtad que deben observar durante el desarrollo de sus cargos, empleos o comisiones, cuya omisión dará pauta a la responsabilidad administrativa y a la aplicación de las sanciones correspondientes.⁶²

En el Capítulo II titulado "Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para Aplicarlas", se prevén cuáles son las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos cuando incumplan con sus obligaciones legales. Igualmente, señala los pasos a seguir y las autoridades competentes para substanciar el procedimiento respectivo, en donde se destaca, por un lado, la función de los Órganos Internos de Control que existen en cada dependencia, como una primera instancia de vigilancia de la función de los servidores públicos, con facultades disciplinarias; y por el otro; la labor de la Secretaria de la Función Pública, como órgano encargado de aplicar las sanciones

⁶¹ Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁶² *Ibid.*, artículo 8.

administrativas, previo cumplimiento del procedimiento respectivo, en algunos casos.

Un aspecto que pensamos vale la pena comentar es el contenido en el artículo 10 de la multicitada Ley, que a la letra indica:

"En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

"Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público".

"La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia".

El precepto citado deja en claro el compromiso del Estado de crear canales de comunicación de los gobernados ante los órganos y dependencias de aquél, con el objeto de que puedan presentar sus inconformidades o denunciar la responsabilidad administrativa en que pudiere haber incurrido un servidor público, originado por el incumplimiento de sus obligaciones. Dicho de otro modo, es una instancia con que cuentan los particulares para denunciar a los malos servidores públicos, sea por incurrir en actos de corrupción, prepotencia, deslealtad, ineficiencia, falta de probidad, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

De esta manera, se trata de terminar con la idea de que los servidores públicos eran prácticamente intocables, o no existían los conductos ni autoridades encargadas de recibir las quejas y denuncias de los afectados, con lo cual se volvía la administración del Estado irresponsable frente a la sociedad, a la cual debe servir en todo momento.

Pero igualmente es de destacar que no basta con que los particulares tengan la oportunidad de presentar quejas y denuncias en contra de los servidores públicos, sino además es menester facilitar dichos canales, evitando trámites, formalidades o plazos excesivos, que sólo desaniman a aquellos, volviendo nugatorio tal derecho.

De igual manera el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos hace hincapié en que: *"Incurrir en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten."*⁶³ Cuántas veces no sucede que los gobernados que son objeto de malos tratos, desatención, prepotencia o actos de corrupción por parte de los servidores públicos, y pretenden denunciarlos, son amenazados que si lo hacen

⁶³ *Ibid.*, artículo 8 fracción XXI.

serán perjudicados en sus trámites o intereses, por lo cual prefieren dar marcha atrás en sus intenciones, quedando impunes tales servidores.

Ciertamente por la preponderancia de tales prácticas y con el fin de ir las erradicando, es que la Ley determina que cuando el servidor público, por sí o por conducto de un tercero, impida a un particular presentar su queja o denuncia o se le cause un perjuicio en su esfera jurídica derivado de la interposición de la misma, incurrirá en responsabilidad administrativa. Con ello pensamos disminuirá en alguna medida la proliferación de tan detestables prácticas, que sólo dañan la función pública, la imagen que de los servidores públicos tiene la sociedad, y lo que es más preocupante, los intereses de los gobernados.

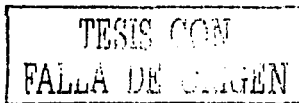
Así, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es un intento por vigilar y garantizar que la actuación de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión este apegado a la ley (legalidad), se guíe por el único interés de servir al público (lealtad), sin recurrir a falsas informaciones o mentiras (honestidad), con el compromiso de servir a la realización de la justicia y la equidad sin ningún interés personal (imparcialidad), poniendo la debida diligencia y atención en todos los asuntos que lleguen a sus manos por razón de su cargo (eficiencia).

TESIS CON
FALLA DE CARGEN

Sólo en la medida en que el servidor público cumpla con tales principios que rigen su función, el Estado se ganará la confianza de la ciudadanía, pudiendo aspirar a cumplir cabalmente con sus funciones. Cuando no acontezca así, las autoridades respectivas tienen la obligación de seguir el procedimiento correspondiente para comprobar si el servidor público incurrió en responsabilidad administrativa, imponiendo las sanciones a que haya lugar, con lo que se logrará impedir que ciertas personas tengan acceso a cargos públicos cuando hubieren demostrado no ser dignos de confianza, por atender a otros intereses distintos a los de la colectividad.

3. JURISPRUDENCIA

La jurisprudencia, como fuente formal del derecho, reviste una gran utilidad dentro de nuestro sistema jurídico, en virtud de que, gracias a una serie de interpretaciones formuladas por doctos en la materia, se subsanan las lagunas jurídicas, guiando el criterio de los jueces y una mayor comprensión de la norma jurídica. En el caso del tema que nos ocupa, no podemos descartar la existencia de ciertas lagunas o aspectos que no quedan bien aclarados por la norma, haciéndose necesario recurrir a los criterios jurisprudenciales vertidos al respecto, no obstante que éstos se refieren a la ley anterior, se hace referencia a ellos, toda vez que no existe ninguna jurisprudencia con la ley que rige actualmente, haciendo la aclaración que estos criterios son obligatorios actualmente.



Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de (Circuito)
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: XV-II Febrero
Tesis: L4o.A.843 A
Página: 340

FALTAS ADMINISTRATIVAS. NO EXISTE PROHIBICIÓN LEGAL PARA IMPONER DOS SANCIONES AL SERVIDOR PÚBLICO QUE HAYA INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD. De la lectura del artículo 113 Constitucional, se advierte que las sanciones previstas; para ser aplicadas a los servidores públicos que incurrir en responsabilidad administrativa, son la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas. De tal dispositivo, se colige que la destitución e inhabilitación son sanciones que pueden aplicarse conjuntamente, pues así se desprende de la reducción del precepto constitucional que utiliza la conjunción copulativa "e", en sustitución de "o" conjunción disyuntiva, para referirse a ellas: por tanto, es factible concluir que si la autoridad administrativa aplica al servidor público las sanciones mencionadas, es decir, la destitución e inhabilitación, en nada contraria la Constitución, más aún si tal sanción se impone por una sola vez. Esto es, a través de un único procedimiento y; de acuerdo a las circunstancias y a la gravedad de la falta". **(Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo directo 2084/94. Ricardo Chacón Ruiz 18 de enero de 1995).**

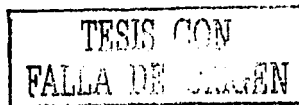
Este criterio jurisprudencial es importante, toda vez que si bien es cierto que son dos sanciones administrativas, la primera no excluye a la segunda, pues si se impone a un servidor público diez años de inhabilitación, para que se cumpla con esta sanción es necesario que exista previamente la destitución.

Octava Época
Instancia. Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: XV-II Febrero
Tesis: I lo.A.226A
Página: 526

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, SANCIONES POR. EL PLAZO PARA SU IMPOSICIÓN, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, NO PUEDE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE CONCLUYAN LAS INVESTIGACIONES CORRESPONDIENTES. El artículo 78. fracciones I y II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé el término para que opere la prescripción para la imposición de sanciones que la propia ley establece, el cual se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en responsabilidad, o en su caso, a partir del momento en que hubiese cesado si fue de carácter continuo; sin embargo, como el precepto en cita no hace ninguna mención especial en el sentido de que el plazo para la prescripción de la imposición de sanciones que la ley prevé se deba contar a partir del día siguiente al en que concluyan las investigaciones que lleven a determinar que el servidor público incurrió en responsabilidad administrativa, no debe tomarse en cuenta la conclusión de las citadas investigaciones para efectos del cómputo respectivo". **(Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Revisión fiscal 202/93. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 31 de marzo de 1993).**

Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo II, Junio de 1995
Tesis: 1.4o.A.7A
Página: 50°

PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. DEBE CONSIDERARSE LA GRAVEDAD DEL ACTO IMPUTADO AL SERVIDOR PÚBLICO PARA ESTABLECERLA. El último párrafo del artículo 114 Constitucional, dispone: "... la ley señalará, los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años ". Ahora bien, la gravedad a que alude el precepto en cita se refiere a la importancia que reviste el incumplimiento de las disposiciones que en el ejercicio de sus funciones el servidor público debe observar y que no siempre implicará un beneficio o daño económico, como en el caso en que un representante social exceda el término constitucional para consignar a los presuntos responsables de una conducta delictiva, comportamiento que implica violación a los derechos humanos, y que debe considerarse grave para el efecto de imponer la sanción correspondiente, al servidor público, debiendo entonces contarse el término de tres años previsto, tanto en aquél artículo, como en la fracción II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que opere la prescripción de la responsabilidad. **(Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito. Revisión Fiscal 154/95. Director General Jurídico de la Procuraduría General de la República.**



Como se aprecia los anteriores criterios se refieren a la prescripción elemento esencial en todo procedimiento, ya que una vez que opera ésta, cualquier acción que se intente será improcedente, sin embargo se observa que la intención del legislador es el sancionar al servidor público que incumpla con sus deberes de honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de manera grave, ya que en estos casos la acción prescribirá en tres años.

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

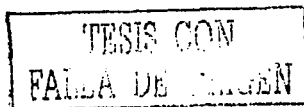
Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: II, Agosto de 1995

Tesis: I.4o.A.31 A

Página: 552

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL PROMOVENTE DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD, SI TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA QUE SE RESUELVAN Y SE LE HAGA SABER. Los artículos 47, 49, 50 y 77 bis, del ordenamiento en cita da derecho a los interesados para poder presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente: y si bien no puede obligarse a las autoridades ante las que se ventila esa instancia a resolver positivamente la denuncia, dichas autoridades 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 procedió su queja tal es el sentido que quiso imbuir el legislador en el espíritu de los dispositivos legales citados pues inclusive al reformarse el artículo 21 Constitucional, se otorgó derecho a los gobernados para



impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decide sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Por otra parte, el interés jurídico de los gobernados en este tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad administrativa de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, que son 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 reconozcan dicha responsabilidad, tengan el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, tal como lo previene el artículo 77 bis de la ley invocada. **(Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 994/95. Arturo Camilo Williams Rivas. 24 de mayo de 1995).**

Si bien es cierto que los criterios que día con día emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de ella misma o de los Tribunales Colegiados de Circuito son relevantes e importantes, el anterior es de suma importancia, ya que se refiere al tema en estudio, es decir, al interés jurídico que tiene el particular que decide interponer una queja o denuncia en contra de un servidor público, pues en ésta se establece la obligación a cargo de la Contraloría Interna de notificar al denunciante la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo disciplinario, con lo cual se acredita que se le reconoce como parte dentro de éste.

TESIS CON
FALLA DE URGEN

CAPITULO IV

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO Y SUS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

En el capítulo anterior establecimos el marco legal de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, no sólo en el plano constitucional, sino en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aunque en este último caso de manera somera. En este capítulo pretendemos adentrarnos al estudio de este ordenamiento, particularmente en lo referente a su artículo 8, cuya importancia es innegable, pues no sólo enumera las obligaciones que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, sino que su omisión da lugar a la responsabilidad administrativa y a la imposición de las sanciones correspondientes. También haremos un análisis de las sanciones administrativas a que se hacen acreedores los servidores públicos que incumplen con sus obligaciones y el procedimiento administrativo para aplicarlas.

1. SERVIDORES PÚBLICOS SUJETOS A RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

En el capítulo tercero hicimos hincapié en quienes son considerados por la ley como servidores públicos, para efectos de las diversas responsabilidades a

que alude el Título Cuarto de nuestra Ley Fundamental. Ahora nos corresponde enfocarnos a qué servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad administrativa. Al respecto, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 2, señala que son sujetos de esta ley los servidores públicos federales a que se refiere el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, al igual que todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos federales. Por lo que tenemos que remitimos al texto de dicho precepto para saber quiénes son los servidores públicos que pueden incurrir en responsabilidad administrativa, a saber:

"... los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral..."

De la transcripción del citado precepto, podemos apreciar que se enumeran a los servidores públicos de forma enunciativa, más no limitativa, es decir, quienes pueden incurrir en responsabilidad administrativa no son únicamente los contemplados en los párrafos transcritos, sino que debe hacerse una interpretación más extensiva del mismo. Así por ejemplo, cuando se alude a "representantes de elección popular", se incluyen dentro de esta categoría a todos

aquellos servidores públicos que son electos en forma democrática, a través del sufragio libre y secreto; o también cuando se refiere a "toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal", se comprenden a todos aquellos servidores que conforman la administración centralizada y paraestatal, según se infiere del texto del artículo 90 Constitucional.

De lo anterior, concluimos que el artículo 108 Constitucional, en sus párrafos primero y tercero, enuncia a aquellos servidores públicos que pueden incurrir en responsabilidad administrativa, por afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

2. OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es de suma importancia por cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos, en razón de que establece diversas obligaciones que deben éstos cumplir para salvaguardar la legalidad, honradez, eficiencia, imparcialidad y lealtad en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones,

TESIS CON
FALLA DE TIPO

principios que sin duda constituyen los cimientos sobre los cuales se erige la función pública.

De esta manera, dentro del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se encierra la idea relativa al cumplimiento de ciertas actividades o de aspectos con que éstas deben desarrollarse por parte de los servidores públicos señalados en el punto anterior, ya que de no cumplirlas, incurrirán en responsabilidad administrativa, imponiéndoseles las sanciones correspondientes.

Las obligaciones consignadas en el artículo 8 del ordenamiento legal en cita, son un catálogo de deberes no sólo jurídicos, sino también morales. Por un lado están sus deberes, y por el otro las prohibiciones. En otras palabras, las obligaciones de los servidores públicos son de variada naturaleza, las cuales implican no sólo el deber de abstenerse de realizar conductas inapropiadas, que afecten los principios de la función pública, sino también de omitir aquellas que produzcan los mismos efectos. O sea, que sus obligaciones son positivas (de hacer) y negativas (de no hacer).

El maestro Alberto del Castillo del Valle señala que: "En verdad que la ley establece ese catálogo, subrayándose que entre las diversas circunstancias que deben concurrir dentro de la actuación de los servidores públicos se

encuentran algunas que son de carácter moral, como es el caso de conducirse con honradez y eficiencia en el desarrollo de sus funciones públicas, "tanto una como otra conducta, son realmente pertenecientes al campo de la moral, principalmente por lo que hace a la honradez que deben demostrar los funcionarios o servidores públicos; sin embargo, la Constitución impone que se conduzcan con esos parámetros para no incurrir en responsabilidad administrativa..."⁶⁴

Después de los prolegómenos anteriores, pasaremos al análisis de las diversas fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que contienen las obligaciones que éstos deben cumplir durante el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

a) **Eficiencia en el ejercicio del servicio público.** La fracción I del artículo 8 prescribe que los servidores públicos deben: "Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión ". Esta primera obligación contempla dos deberes: el primero de naturaleza positiva, consistente en prestar sus servicios de manera diligente y profesional, puesto que la función pública debe desarrollarse de manera eficiente y siempre con la idea de servir a los intereses

⁶⁴ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, La Defensa Jurídica de la Constitución en México, México, 1994, p 246.

colectivos; y el segundo, de índole negativa, relativo a no incurrir en acciones u omisiones que impidan se brinde un servicio público o se haga en forma deficiente, ya que ambas situaciones perjudican a la sociedad.

b) Formulación y ejecución de planes, programas y presupuestos.

La fracción II determina: "Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos". Por principio de cuentas, los servidores públicos tienen que actuar con apego a la ley; y en el caso de los planes, programas y presupuestos de los órganos del Estado, aquellos tienen que elaborarlos y ejecutarlos de conformidad con las disposiciones legales aplicables, particularmente por lo que se refiere al manejo del erario público, evitando en consecuencia desviarlo para beneficio propio o de terceros. Pensamos que esta obligación adquiere mas relevancia en estos tiempos en que el Estado, al no contar con recursos suficientes, se ve orillado a disminuir el presupuesto a sus órganos, y por lo tanto, debe vigilar que los fondos públicos se utilicen en los programas y planes ideados al respecto, sancionando a quienes así no lo hagan.

c) Empleo adecuado de los recursos públicos, Las fracciones III y IV establece que los servidores públicos tienen que: "Utilizar los recursos que tengan asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su

empleo, cargo o comisión, para los fines a que están afectos y rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones así como de la gestión pública federal". Esta obligación se encuentra íntimamente ligada a la anterior, en el sentido de que el servidor público debe utilizar los fondos públicos que le sean suministrados, las facultades legales de que goce y la información que tenga, para los fines que previamente se indiquen, no pudiendo hacerlo en beneficio personal o de otros.

d) Resguardar la información. La fracción V señala que el servidor pública debe "custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos" esta fracción es verdaderamente importante ya que obliga a todos los empleados federales regulados por esta ley a no divulgar información que sólo conocen por cuestiones del cargo que desempeñan, lo que da seguridad al particular.

e) Conducta apropiada para con las personas que tengan relación con motivo de éste. Esta obligación se contempla en la fracción VI del artículo 8 en donde se destaca que los servidores públicos deben guardar una conducta apropiada durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, imparcialidad, rectitud y diligencia al público con el cual tenga contacto. Pero también debe mostrarse respetuoso en su trato con sus inferiores o

TESIS CON
FALLA DE ORDEN

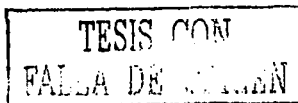
superiores; cumpliendo las órdenes que les sean encomendadas, no cayendo en un abuso de autoridad.

Consideramos que una conducta adecuada por parte de los servidores públicos en el desempeño de su cargo, empleo o comisión es un presupuesto básico para que exista una relación armónica entre aquellos, lo que coadyuva a coordinar y hacer más eficiente la función pública, pues los de grado inferior acatarán y cumplirán de mejor manera las órdenes que les sean dadas, ya que no serán consecuencia de un ejercicio abusivo de autoridad, sino de un verdadero deseo de colaborar y eficientar mejor sus actividades, en beneficio de la sociedad. Por otro lado, *un trato respetuoso y atención esmerada y recta de los servidores públicos hacia los gobernados, fomenta una mejor relación entre éstos, y una confianza en la actuación.*

Lamentablemente esta obligación de los servidores públicos es una de las que se incumple sistemáticamente, habida cuenta que resulta común observar que aquellos se dirigen al público de manera déspota, prepotente y grosera, no atendiendo de forma diligente las solicitudes que se le hacen, sino por el contrario, se conducen con excesivo burocratismo. Luego entonces, debe exigirse a los servidores públicos que cumplan tal obligación, o en su defecto, imponerles las sanciones a que haya lugar, pues tales personas desprestigian la buena marcha de la función pública y la imagen del Estado.

f) Desempeño del cargo público sólo por el tiempo en que esté facultado. La fracción VIII determina: *"Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluidos el período para el cual se le designó por haber cesado o por cualquier otra causa legal que se le impida, en el ejercicio de sus funciones "*. Esta obligación se encuentra ligada con la honestidad y la lealtad que los servidores públicos deben a la comunidad a la que sirven y al órgano del Estado al cual representan, en virtud de que su actuación sólo es válida cuando existe un nombramiento al respecto, que le dota de funciones y atribuciones legales; pero una vez concluido el período de su cargo o cesado en sus funciones, por la causa que sea, no está facultado legalmente para seguir ejerciéndolas.

g) Exigencia a los subordinados para que asistan a cumplir sus funciones y hacer del conocimiento de su superior las dudas que se originen en el cumplimiento de las órdenes. Esta obligación, consignada en la fracción IX se refiere a que los servidores públicos deben abstenerse de permitir a un subordinado que falte a sus labores, sin causa justificada u otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo. Partiendo de la base que la función pública debe desempeñarse eficientemente, se entiende que la ley establece esta obligación para impedir que se atienda indebidamente el



servicio público; asimismo, se evita que empleados públicos obtengan un ingreso del erario, sin laborar, lo que redundaría en perjuicio de los intereses patrimoniales del Estado y de sus dependencias, esta obligación también está vinculada con la fracción VII, que prevé " comunicar por escrito al titular de la dependencia donde presta sus servicios, las dudas fundadas que tenga sobre las órdenes que recibe y que pudiesen implicar violaciones a los ordenamientos jurídicos vigentes".

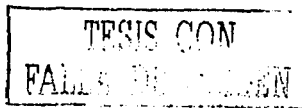
h) Abstenerse de autorizar la contratación de personas impedidas para desarrollar el servicio público. La fracción X contiene esta obligación, al preceptuar que los servidores públicos deben: *"Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público"*. La presente disposición pretende prevenir que los servidores públicos, valiéndose del cargo que ocupan, habiliten e integren indebidamente al servicio público a personas que por resolución legal no lo pueden hacer. De esta forma se logra que la función pública sea honesta, leal y transparente, excluyendo a sujetos que han demostrado no actuar con apego a tales principios en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

La obligación *en comento* está estrechamente vinculada con la prevista en la fracción XIV, que al respecto menciona: *"Abstenerse de intervenir o participar*



indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI". Del contenido de esta fracción inferimos que a los servidores públicos les está terminantemente prohibido tener injerencia, en beneficio o perjuicio de otros colegas, cuando les guíe un interés distinto a la buena marcha de la función pública.

i) No injerencia en asuntos que tenga un interés. La fracción XI estatuye que los servidores públicos deben: "Excusarse de intervenir por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los asuntos en que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos del cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tengan 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 formando parte". Con esta obligación se busca contrarrestar una práctica muy usada en nuestro país en el sentido de aprovecharse el servidor público de la influencia del puesto que ocupa, en beneficio de intereses personales o de terceros a los que le unan vínculos de carácter económico, de parentesco o de

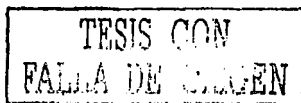


amistad, dejando de ser imparcial y leal su actuación, para con el Estado y la sociedad a la que deben servir.

j) No recibir dádivas en el ejercicio de sus funciones. De acuerdo a la fracción XII del artículo 8, existe la obligación para los servidores públicos de: "Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión".

No sólo la impartición de justicia debe ser gratuita,⁶⁵ sino toda la función pública en general debe ser desarrollada por los servidores públicos en forma imparcial, honesta y legal, sin hacer depender el sentido de sus resoluciones o actividad a los regalos o dádivas que les entreguen las personas que requieran su

⁶⁵ Artículo 17 Constitucional.



intervención. Puesto que se presume que los servidores públicos pueden ver influidas sus determinaciones por regalos recibidos con posterioridad al término de sus funciones, es que se extiende tal prohibición un año después de que hayan finalizado aquellas.

k) Desarrollar sus funciones en beneficio de la sociedad. La fracción XIII determina: *"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 XI"*. Los servidores públicos constituyen un elemento fundamental para que el Estado pueda cumplir con el compromiso que tiene de atender las demandas ciudadanas, por lo que está plenamente justificado que reciban una retribución justa determinada por el Estado. Lo que no es admisible es que tales servidores aspiren a obtener mayores ganancias a las fijadas en el presupuesto, para sí o para personas ligadas con él, pues ello atenta contra la honestidad y lealtad de su cargo. Esto queda reforzado por el artículo 13 Constitucional, que al respecto indica: *"... Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley..."*.

l) Presentar declaración patrimonial. La fracción XV establece la obligación para los servidores de presentar su situación patrimonial ante los

órganos competentes, con el objeto de verificar que el patrimonio del servidor público sea congruente con la remuneración por los servicios prestados al Estado, y no consecuencia de actos de corrupción o dádivas. Así se garantiza la honestidad y lealtad de los servidores públicos hacia el Estado y la sociedad, logrando aumentar la confianza de ésta en sus representantes.

m) Supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y denunciar los actos contrarios. La fracciones XVII del multicitado artículo 8, contempla como otra obligación de los servidores públicos: *"Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo"*. Esta fracción está vinculada con las fracciones XVI, XVIII y XIX, que señalan el deber del servidor público de cumplir los requerimiento que formule las contralorías internas y los organismo protectores de derechos humanos, de igual manera indican que se debe denunciar a los funcionarios que incumplan con la Ley en estudio.

Uno de los puntos que garantizan la buena marcha de la función pública radica en que al interior de los órganos del Estado, quienes ejerzan puestos de dirección vigilen que los servidores públicos a su cargo, cumplan con las obligaciones consignadas en el precepto citado; y cuando tengan conocimiento de que un servidor público ha incurrido en algún acto u omisión que pudiera dar lugar a responsabilidad administrativa, presenten las denuncias ante los órganos

competentes, para que se inicie el procedimiento respectivo e impongan las sanciones a que haya lugar. De no ser así, se volverían cómplices quienes no denunciaran tales anomalías, lo cual afectaría gravemente la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben conducirse aquellos durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

La anterior obligación se liga con la consignada en la fracción XXIV del citado precepto, la cual ordena a los servidores públicos: "*Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal relacionada con el servicio público*". *Con esto se reafirma la preponderancia del servicio público sobre cualquier interés del servidor público siendo sancionables las conductas de éste que puedan alterar el cumplimiento eficiente de aquel.*

n) Abstenerse de celebrar o autorizar la celebración de contratos o actos similares con bienes, vinculados con servidores públicos que desempeñen mi empleo cargo o comisión en el servicio público. Esta obligación de los servidores públicos se sustenta en la fracción XX que dicta:

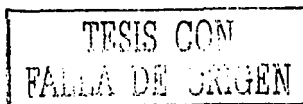
"Abstenerse en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios

TESIS CON
FALLA DE CUMPLIR

relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público ".

De igual manera la fracción XXII prevé que los servidores públicos deben abstenerse de solicitar a otro funcionario que retrase u omita realizar un determinado acto, esta prohibición a los servidores públicos es adecuada, pues se evita que muchos de ellos, en razón del puesto que desempeñan, puedan enriquecerse y enriquecer a otros, a costa de celebrar o autorizar la celebración de contratos de variada índole con servidores públicos que son dueños o tienen algún vínculo con sociedades dedicadas a tales menesteres.

Del análisis del artículo 8 podemos apreciar que las obligaciones de los servidores públicos están enfocadas a salvaguardar la legalidad, la imparcialidad, la honradez, la lealtad y la eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. También hemos constatado que cada fracción contiene alguno o varios de esos principios, y si bien en veinticuatro fracciones no se pueden abarcar todas las obligaciones de los servidores públicos, al menos son de las más importantes. De este modo, el incumplimiento a cualesquiera de las obligaciones referidas hace incurrir en responsabilidad administrativa a los



servidores públicos, la cual es exigible mediante procedimientos creados para tal efecto, a los cuales nos referiremos posteriormente.

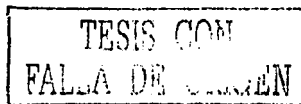
3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE RESPONSABILIDAD PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Para garantizar el buen ejercicio de la función pública no es suficiente que se enumeren las obligaciones que los servidores públicos deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, sino que es necesario que en caso de incumplimiento de éstas, se les inicie un procedimiento administrativo donde se les otorgue la oportunidad de ser oídos y vencidos en juicio y, una vez que se acredite su responsabilidad imponerles la sanción correspondiente, son precisamente estos puntos sobre los que discerniremos enseguida.

a) SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

De conformidad con el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las sanciones administrativas que pueden imponerse a los servidores públicos con motivo del incumplimiento de las obligaciones señaladas en su artículo 8 son:

- I. Amonestación privada o pública.



- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año
- III. Destitución del puesto.
- IV. Sanción económica; e
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

a) Amonestación privada o pública. Según Alberto del Castillo. "es una advertencia más drástica por medio de la cual se hace del conocimiento del servidor público que de continuar desoyendo los mandatos legales y reincidir en la falta administrativa, será castigado más severamente"⁶⁶

b) Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año. Esta sanción consiste en separar temporalmente de su cargo, empleo o comisión al servidor público que ha incurrido en una causa de responsabilidad administrativa, por el tiempo establecido en la resolución que así lo establezca.

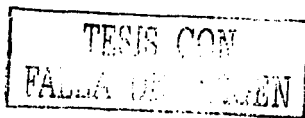
c) Destitución del puesto. Esta sanción administrativa es similar a la anterior, con la diferencia de que en este caso se trata de una separación definitiva, que le impide al servidor público volver a ocupar dicho puesto. Empero, ello no es óbice para que pueda desempeñar algún otro cargo dentro del servicio público.

d) Sanción económica. Esta sanción de carácter pecuniaria, a la cual se le conoce como multa, consiste en imponer al servidor público el pago de una

⁶⁶ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, op. cit., p. 277.

determinada cantidad de dinero, la cual debe determinarse tomando en cuenta los beneficios obtenidos y daños causados por el incumplimiento de su obligación. Si bien para la imposición de esta sanción (al igual que las otras), la autoridad sancionadora debe tomar en cuenta los elementos previstos en el artículo 14 de la Ley en estudio, el artículo 15 prevé una regla excepcional en el sentido de que tratándose de la aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, podrán aplicarse hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños causados. Empero, tal regla esta acorde con lo dispuesto por la parte final del artículo 113 Constitucional, el cual establece que la sanción económica debe imponerse de acuerdo con los beneficios obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios causados por sus actos u omisiones, pero nunca debe ser mayor de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados; lo cual implica facultar a la autoridad sancionadora a individualizar la sanción.

e) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Por medio de esta sanción, el servidor público queda impedido para desempeñar cualquier actividad dentro del servicio público; o sea, que no se constringe únicamente a impedir que regrese al cargo, empleo o comisión que desempeñaba en el momento en que incurrió en la falta, sino para cualquier otro dentro del Estado. Consecuentemente, podemos considerar a esta sanción como la mas grave a que se puede hacer merecedor el



servidor público, "con lo que se pretende evitar que una vez que quede habilitado no incurra en la comisión de conductas que impliquen el desacato de las obligaciones legales a su cargo, así como establecer un ejemplo a los demás servidores públicos para que ellos no cometan los actos de desobediencia a las obligaciones legalmente impuestas y, por ende, su conducta al frente de los organismos estatales esté apegada a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia".⁶⁷

La temporalidad de la inhabilitación a los servidores públicos está determinada por el artículo 13 de la Ley en estudio, que indica: "*Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos*". Del texto transcrito colegimos que el lapso de inhabilitación depende del monto del lucro o daños y perjuicios causados, o en su defecto de la gravedad de la falta, que si bien el propio precepto no establece claramente cuando se está en presencia de una falta grave, pensamos que la misma tiene lugar cuando la conducta del servidor público atenta en mayor medida contra la

⁶⁷ Ibid., p. 279.

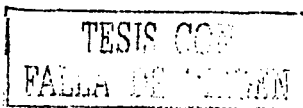
legalidad, honradez, eficiencia, lealtad e imparcialidad que deben observar en el servicio público.

Debemos acotar que si un servidor público ha sido inhabilitado por mas de diez años, para que pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, es menester que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría de la Función Pública, en forma razonada y justificada este hecho, pues de no hacerse así carecerá de efectos el contrato o nombramiento realizado, incurriendo en responsabilidad administrativa quien no cumpliera con tal prevención.⁶⁸

No debemos dejar de mencionar que las sanciones administrativas a que se pueden hacer acreedores los servidores públicos deben ser impuestas por la autoridad competente, no en forma arbitraria, sino ateniéndose a ciertos elementos previstos en el artículo 14 a saber:

- La gravedad de la responsabilidad.
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
- El nivel jerárquico, antecedentes y antigüedad del infractor en el servicio público.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.

⁶⁸ Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.



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

Conviene aclarar que tratándose de la multa, la autoridad sancionadora no tiene obligación de tomar en cuenta los elementos referidos, tal como se reafirma en el siguiente criterio jurisprudencial.

SERVIDOR PUBLICO, INFRACCIÓN COMETIDA POR EL QUE CAUSE UN DAÑO O PERJUICIO AL FISCO FEDERAL. NO ES NECESARIO OBSERVAR LOS REQUISITOS QUE PARA IMPOSICIÓN DE SANCIONES SEÑALA EL ARTÍCULO 54 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. De una interpretación armónica de los artículos 53, fracción V y 54 y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se concluye que no obstante que el artículo 54 de la Ley citada establezca diversos elementos que, por regla general la autoridad sancionadora debe tomar en cuenta al motivar la imposición de la sanción administrativa que corresponda a la infracción incurrida por un servidor publico, dichos elementos no deben tomarse en cuenta cuando la falta administrativa haya causado un daño o perjuicio al fisco federal, ya que, en este caso, el monto de la sanción debe ser de dos tantos el daño o perjuicio causado, por imperativo del artículo 55 del mencionado ordenamiento legal que establece una excepción a la regla primeramente citada. **(Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo Directo 551/95. Bernabé Aguirre Becerril. 15 de mayo de 1995, Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández, Fonseca. Secretario: Víctor Manuel Bravo Melgoza).**

Por otro lado, resulta oportuno comentar que un servidor público puede ser objeto de varias sanciones administrativas de las que hemos hecho alusión, y en tal supuesto no se atenta contra el espíritu de la ley, como lo ilustra el siguiente criterio jurisprudencial:

FALTAS ADMINISTRATIVAS. NO EXISTE PROHIBICIÓN LEGAL PARA IMPONER DOS SANCIONES AL SERVIDOR PÚBLICO QUE HAYA INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD. De la lectura del artículo 113 Constitucional, se advierte que las sanciones previstas para ser aplicadas a los servidores públicos que incurrir en responsabilidad administrativa, son la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas. De tal dispositivo, se colige que la destitución e inhabilitación son sanciones que pueden aplicarse conjuntamente, pues así se desprende de la redacción del precepto constitucional que utiliza la conjunción copulativa "e" en substitución de "o", conjunción disyuntiva, para referirse a ellas: por tanto, es factible concluir que si la autoridad administrativa aplica al servidor público las sanciones mencionadas, es decir, la destitución y la inhabilitación, en nada contrarían la Constitución, más aun si tal sanción se impone por una sola vez, esto es, a través de un único procedimiento y, de acuerdo a las circunstancias y a la gravedad de la falta. (Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo Directo 2084/94. Ricardo Chacón Ruiz. 18 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgado Guerrero. Secretaria: Clementina Flores Suárez).

Nos parece totalmente válido el criterio asumido por nuestros tribunales, ya que existen conductas de los servidores públicos en las cuales no es suficiente con destituirlos, sino que es preciso inhabilitarlos, para evitar que la función pública sea viciada por malos elementos, que no efectúan su labor con apego a los principios que deben normar el servicio público.

Otro punto sobre el que vale la pena ahondar es el concerniente a que únicamente el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades son las autoridades facultadas para imponer las sanciones administrativas, de

conformidad con el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin embargo por lo que respecta a quiénes son competentes para ejecutar estas sanciones, varían dependiendo de la sanción que se imponga, como se indica a continuación.

- La amonestación pública o privada corresponde ejecutarla al superior jerárquico (fracción I).
- La suspensión o la destitución la debe ejecutar el titular de la dependencia (fracción II).
- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión y será ejecutada en los términos de la resolución (fracción III).
- Las sanciones económicas serán ejecutadas por la tesorería de la Federación (fracción IV).

b) PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE RESPONSABILIDAD

Después de haber brindado un panorama general de las sanciones administrativas y de diversas cuestiones con ellas vinculadas, nos toca abordar los procedimientos administrativos de investigación y disciplinario, los cuales siguen una serie de etapas descritas por los artículos 20 y 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

TESIS CON
FALLA DE CULPA

El procedimiento que se sigue ante las Contralorías Internas de las dependencias y entidades gubernamentales, para resolver acerca de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, es el mismo, y por ende, comprende los pasos que a continuación explicamos. Esto con fundamento en lo dispuesto por los artículos 20 y 21 de la Ley en estudio y en todo lo que no este previsto se aplicara supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, según lo establece el artículo 47 de la Ley referida.

PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

a) Denuncia.

Para que la Contraloría Interna de las dependencias pueda iniciar el procedimiento de investigación es preciso que exista una denuncia de algún interesado, es decir, que presente su queja ante las unidades que se localicen dentro de las dependencias y entidades de la Administración Pública, en contra de algún servidor público, por considerar que incumplió con alguna de sus obligaciones que dan pauta a la responsabilidad administrativa.⁶⁹ En otras palabras, los legitimados para presentar una queja y dar inicio al procedimiento de investigación es "todo gobernado que haya sido afectado en su esfera jurídica o

⁶⁹ Artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

en sus intereses por cualquier funcionario público dentro de sus actividades como tal.⁷⁰ Resulta apropiado ello, pues de esta forma los gobernados pueden defenderse y exigir responsabilidad a los malos servidores públicos, pero más importante aún es que esos canales a través de los cuales los quejosos puedan plantear sus denuncias sean de fácil acceso, pues muchas veces sucede que se burocratiza tanto el plantear una queja, que los gobernados optan por no presentarla lo que trae como consecuencia el que no se sancione al servidor público.

Sin embargo, los gobernados no son los únicos facultados para presentar su denuncia, puesto que el artículo 8, fracción XVIII obliga a los servidores públicos para que presenten denuncia en contra del personal que este bajo su dirección y que hayan incurrido en responsabilidad administrativa, tal como se desprende del precepto en comento.

Luego, más que un derecho a favor de los superiores jerárquicos, es un deber que éstos tienen de denunciar ante la Contraloría Interna cualquier hecho de un servidor público que encuadre dentro de la responsabilidad administrativa, pues sólo así se puede vigilar y garantizar que al interior de los propios órganos de la Administración Pública efectivamente se cumplan con los principios de honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y legalidad en su actuación.

⁷⁰ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. op. cit., p. 258.

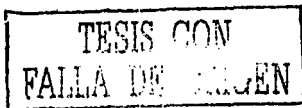
Así, tenemos que los sujetos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos les otorga la facultad de denunciar a cualquier servidor público por haber realizado una conducta contraria a este ordenamiento son: 1) Los gobernados y; 2) Los mismos servidores públicos.

Por otro lado, al Estado le interesa que las denuncias presentadas por los gobernados en contra de algún servidor público sean atendidas debidamente, por la cual sanciona cualquier obstáculo al respecto, incurriendo en responsabilidad administrativa quien así lo hiciere.⁷¹

Pasando a referimos a los requisitos que debe revestir la denuncia de responsabilidad, debemos señalar que aunque expresamente no lo previene la Ley, aquella debe ser hecha por escrito, en donde se haga constar la conducta que cometió el servidor público, por la cual incurrió en responsabilidad administrativa, y las pruebas que permitan advertir la irregularidad que cometió dicho servidor.

Dicha denuncia debe presentarse ante las unidades creadas para tal objeto, es decir, ante la Contraloría Interna de las dependencias o a la Secretaría de la Función Pública según su competencia, para que inicien el procedimiento respectivo.

⁷¹ Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.



Una vez que la Contraloría Interna reciba una denuncia contra un servidor público con los requisitos señalados, deberá iniciar el procedimiento de investigación, previsto en el artículo 20 de la Ley en estudio, con el propósito de realizar todas las indagatorias necesarias que permitan presumir o no la responsabilidad del servidor público.

Consecuentemente, la determinación por la que se concluya el procedimiento administrativo puede ser en dos sentidos: a) determinar que se inicie el procedimiento disciplinario; o b) resolver que después de las indagatorias realizadas no se contaron con elementos que presumieran la responsabilidad del servidor público denunciado.

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Una vez que la Contraloría Interna substanció la investigación a que nos referimos anteriormente y reunió los elementos necesarios para presumir la responsabilidad del servidor público se determina el inicio del procedimiento disciplinario, el cual tiene las siguientes etapas de conformidad con el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

a) Citación para audiencia.

Iniciado el procedimiento referido se citará al servidor público señalado como presunto responsable a una audiencia, en la que se le dará a conocer la

TESIS CON
FALLA DE JUREN

denuncia que obra en su contra; el día y hora en que tendrá lugar la misma; así como la autoridad ante la cual se desarrollara ésta. Concluida la audiencia se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga. De esta manera, se cumple con la garantía de audiencia consagrada por el artículo 14 Constitucional, habida cuenta que se le da oportunidad al servidor público de conocer de qué se le acusa, para que pueda defenderse de mejor manera, y no dejarlo en estado de indefensión. Dicho de otro modo, se le da oportunidad de ser oído y vencido en juicio.

b) Término para la celebración de la audiencia.

Puesto que la intención del legislador es agilizar los procedimientos en que se ventile la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, es la razón por la que se establece que la audiencia debe verificarse en el término previsto por el último párrafo de la fracción I del artículo 21 que indica: *"Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles"*.

c) Pruebas admisibles.

Si bien la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es omisa respecto a las pruebas que puede ofrecer el

servidor público para desvirtuar la acusación que obra en su contra, aplicando supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, tenemos que puede ofrecer todas aquellas pruebas que no sean contrarias a la moral ni al derecho, verbigracia: la testimonial, documental, pericial, confesional, presuncional inspección ocular. En fin todas aquellas que sean idóneas para que el servidor público pueda demostrar su inocencia, y por ende, se resuelva favorablemente a sus intereses.

d) Nuevas audiencias para acreditar la responsabilidad.

Si en la audiencia respectiva, la Secretaría de la Función Pública o las Contralorías Internas estiman que no cuentan con los elementos de juicio suficientes para resolver sobre la responsabilidad administrativa del servidor público, o descubra nuevos elementos que conlleven una nueva responsabilidad administrativa del servidor público denunciado, podrá realizar nuevas investigaciones y citar para la celebración de las audiencias que sean necesarias. Con ello se trata de evitar iniciar otros procedimientos, que atentan contra el principio de la economía procesal.

e) *Suspensión temporal del cargo en forma preventiva.*

De acuerdo al artículo 21, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Secretaría de la

Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, tienen la facultad de ordenar previo o posterior al citatorio del procedimiento disciplinario la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión al servidor público contra quien se inició el procedimiento referido, cuando así lo considere conveniente para la tramitación de éste. Dicha determinación debe estar debidamente fundada y motivada, indicándose además que la misma no prejuzga acerca de su responsabilidad administrativa. Además, puede decretarse la suspensión antes o después del citatorio al servidor público, y cesar la misma en cualquier etapa del procedimiento.

Tratándose de un servidor público cuyo nombramiento hubiere sido hecho por el Presidente de la República, la suspensión temporal deberá ser autorizada por éste. Así también, si aquél nombramiento fue ratificado por la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, se requerirá autorización de éstas para la suspensión temporal del servidor público.

De lo dicho hasta el momento, en nuestro concepto, la suspensión temporal de los servidores públicos de su empleo, cargo o comisión es indebida, pues si bien el propio precepto afirma que no se prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público, implícitamente lo hace, puesto que se está sancionando *a priori* a una persona, sin haberse ventilado previamente el procedimiento correspondiente, si bien la Ley trata de enmendar tal yerro al disponer que "*Si los*

servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaren suspendidos", pensamos que ello, a final de cuentas, perjudica a los gobernados, pues en el supuesto de que se resuelva la no responsabilidad administrativa del servidor público, éste sale ganando, pues cobra sin haber trabajado (situación de la cual no es culpable), mientras que el público, a quien debe servir el servidor público suspendido, tiene que prescindir de las funciones de éste, tomando aún más deficiente el servicio público.

Una crítica que hacemos a la suspensión temporal de los servidores públicos es que la misma queda a criterio de la Secretaría de la Función Pública de tal suerte que si en un momento dado, ésta determina que no es procedente aquella, aunque existan elementos suficientes para decretarla, verbigracia, una falta grave, no la ordenará, y viceversa, lo cual puede tornar selectiva y parcial las determinaciones de dicha Secretaría al respecto.

Por tanto, estimamos que debe reformarse la Ley a efecto de suprimir la suspensión temporal a los servidores públicos en su empleo, cargo o comisión, en atención a que se prejuzga sobre su responsabilidad administrativa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

f) *Resolución.*

Una vez que se haya substanciado todo el procedimiento, las Contralorías Internas de las dependencias o entidades deben resolver sobre la responsabilidad o no del servidor público en un plazo de cuarenta y cinco días hábiles, contados a partir de que se concluya el desahogo de pruebas, este plazo podrá ampliarse por igual término por una sola vez, es decir debe emitir la resolución correspondiente la cual "deberá resolver sobre la existencia o no de la responsabilidad que se imputó al servidor público, es decir, absolviendo o declarando que el servidor público es responsable de las imputaciones que se le hicieron, y por lo mismo, imponiéndose las sanciones administrativas correspondientes"⁷² Esta resolución debe notificarse a la persona que hizo la denuncia, de conformidad con el artículo 34 de la Ley en cita.

Consecuentemente, el fallo gira en dos sentidos: a) determinar la responsabilidad administrativa al servidor público de la acusación que se le hizo; o b) resolver que es inocente de las acusaciones que se le hicieron. En la primera hipótesis, se le impondrá a la sanción administrativa a que haya lugar, y a las cuales nos referimos previamente. Y en el segundo supuesto, seguirá desempeñando su empleo, cargo o comisión, o se le reinstalará, para el caso de

⁷² HERRERA PÉREZ, Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Carsa, S.A., México, 1991, p. 174.



que hubiere sido suspendido provisionalmente, cubriéndosele las percepciones correspondientes.

"En términos de los artículos 197 al 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se deberán analizar y valorar todas y cada una de las pruebas que obren en el expediente y determinar cuales acreditan la existencia del hecho que constituye la infracción del supuesto legal contenido en determinado ordenamiento, realizando el razonamiento lógico-jurídico para concluir si efectivamente o no, la conducta del servidor público se ubicó en el supuesto previsto en las leyes, manuales, reglamentos, etc., invocados en el oficio citatorio y como consecuencia de ello, si se incurrió en violaciones de las previsiones establecidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En su caso se deberá determinar e individualizar la sanción aplicable al caso concreto, adecuando la imposición de la sanción al tipo de falta, previo análisis de los elementos contenidos en el artículo 14 de la Ley citada.

4. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN CONTRA LA RESOLUCIÓN.

Uno de los principios que garantizan nuestro Estado de Derecho y la debida impartición de justicia, es la oportunidad que tienen los individuos de impugnar las resoluciones dictadas por la autoridad, mediante los recursos previstos en la ley, que tienen por objeto modificar, confirmar o revocar la

resolución dictada por aquella, y que al recurrente le causa una afectación en su esfera jurídica. En otras palabras, el particular debe tener la posibilidad de acudir ante otra instancia diversa de quien emitió una resolución, con el objeto de que esta revise la misma. Sin embargo, esta premisa es ajena al procedimiento de investigación y disciplinario seguido en contra de un servidor público, por lo que respecta a la persona que interpuso la denuncia, ya que el servidor público si tiene la posibilidad de recurrir la resolución por las que se le impongan sanciones administrativas, mediante dos medios de impugnación: a) El recurso de revocación; y b) El juicio de nulidad.

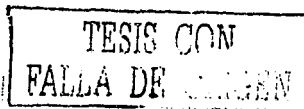
- Es opcional para el servidor público interponer el recurso de revocación o el juicio de nulidad, puesto que la interposición del primero no excluye al segundo. Consideramos que lo más recomendable es agotar ambas instancias, para que el recurrente tenga mayor oportunidad de impugnar la resolución pronunciada.
- El recurso de revocación debe hacerse valer dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida; mientras que el juicio de nulidad dentro los 45 días siguientes.
- El recurso de revocación se hace valer ante la propia autoridad que impuso la sanción administrativa; y el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal.

- El recurso de revocación se hace valer mediante un escrito en que se expresen los agravios que al servidor público le causa la resolución combatida, acompañando las pruebas en que funde su inconformidad.

- La resolución dictada en el recurso de revocación podrá ser combatida ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal, a través del juicio de nulidad.
- Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal podrán ser impugnadas por la Secretaría de la Función Pública o por el superior jerárquico.

Por último es importante señalar que la resolución que emita el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal podrá ser materia del Juicio de Amparo directo, el cual debe interponerse en el término de quince días hábiles contados a partir de la notificación o de que se tenga conocimiento de esta determinación y, posteriormente el particular podrá, presentar el recurso de revisión. Asimismo, no hay que olvidar que cualquier acto de autoridad que no este debidamente fundado y motivado puede ser materia del juicio de garantías a través del Juicio de Amparo indirecto.

Como señale al principio de este inciso, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece



únicamente a favor del servidor público que resultó responsable el derecho de inconformarse con este fallo, sin embargo el ordenamiento en comento no prevé esta hipótesis para quien denunció la conducta irregular por parte del servidor público, lo cual implica dejar en estado de indefensión al particular.

A mayor abundamiento, el artículo 25 de la Ley en cita, señala quienes pueden inconformarse con la resolución que emita la Contraloría Interna y en este sentido sólo legitima al servidor público afectado, excluyendo sin motivo alguno al particular que hizo del conocimiento de ésta la conducta que considero que era irregular.

Asimismo, es importante señalar que en la multicitada ley impone a la persona que presenta su queja ante la Contraloría Interna, la obligación de ratificar ésta así como de exhibir todos los medios de prueba con los cuales pretenda acreditar la responsabilidad administrativa del servidor público, de igual manera, el artículo 34 del ordenamiento referido, establece a la Contraloría Interna la obligación de notificarle la resolución que ponga fin al procedimiento, con el propósito de que si el particular así lo considera solicite la indemnización de los daños y perjuicios que le hubiera ocasionado dicho servidor.

Asimismo, si el particular no cumple con todos y cada uno de los requisitos a que se refiere el párrafo anterior, su denuncia será desechada por la Contraloría Interna, lo que se traduce en que el impulso procesal así como la carga de la prueba la tiene el particular o denunciante.

Además, conforme al artículo 1 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala que se consideran parte en un procedimiento o juicio a quien tenga un interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga un interés contrario.

Por lo anterior, se acredita que la persona que acude a la Contraloría Interna, es como consecuencia de que un servidor público trasgredió su esfera jurídica causando un daño o perjuicio, por lo que desde luego está interesada en que se sancione a éste, asimismo, el máximo tribunal de nuestro país ha establecido que el particular que denuncie a la Contraloría Interna a un servidor públicos, si tiene interés jurídico en que se le haga saber la resolución que concluye el procedimiento administrativo disciplinario, según lo establece la jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación de la Novena Época de los Tribunales Colegiados de Circuito, página 552, tomo II, agosto de

1995 "LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL PROMOVENTE DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD, SI TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA QUE SE RESUELVA Y SE LE HAGA SABER"

Es importante señalar que diversos instrumentos internacionales en los cuales México es parte establecen que todo individuo debe contar con al menos un recurso que le permita inconformarse con la determinación de la autoridad y a su vez ésta sea revisada por otra instancia, como a continuación se señala.

La Convención Americana de los Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", aprobado por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981 y adoptado el 22 de noviembre de 1969, en su artículo 25 señala:

Artículo 25. Protección Judicial.

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen:

a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

- b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Este derecho también esta consagrado en el artículo 3 párrafo tercero del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981 y adoptado el 16 de diciembre de 1966, el cual prevé.

Artículo 2

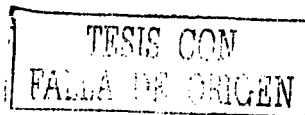
3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

- a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
- b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;
- d) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

De igual manera la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual fue Proclamada por: Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A(III) y adoptado el 10 de diciembre de 1948, el cual señala.

Artículo 8.

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.



Por lo que de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "...todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión, por lo que dichos instrumentos internacionales tienen este rango y deben ser obedecidos.

A mayor abundamiento, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos al no prever al menos un medio de impugnación o recurso en contra de la determinación del Órgano Interno de Control a favor de la persona que denunció la conducta del servidor público, no esta de conformidad con las obligaciones internacionales, por lo que es importante armonizarla con estos instrumentos, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención de Viena "todo tratado obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe", de lo contrario el Estado sería responsable ante este incumplimiento.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que los Tratados Internacionales están en una situación jerárquicamente superior a las mismas leyes federales e inferior de la Constitución, de acuerdo con la siguientes tesis:

**TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN
JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES
Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN
FEDERAL.**

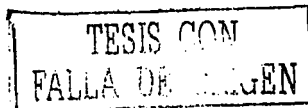
Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación,

este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.⁷³

Por todo lo anterior, se propone reformar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con el propósito de que se prevea a favor del particular o de la persona que presente su denuncia en contra de un servidor público ante la Contraloría Interna de las dependencias o ante la de la Secretaría de la Función Pública, el derecho de interponer un medio de defensa contra las determinaciones del Órgano Interno de Control que ponga fin a los procedimientos administrativos de investigación y disciplinario y con ello se estaría en armonía con los Tratados Internacionales.

En este orden de ideas, actualmente la Contraloría Interna es un super poder, ya que contra la determinación de no iniciar el procedimiento disciplinario y no fincar responsabilidad a un servidor público denunciado, el particular que tuvo el valor de hacer del conocimiento este hecho se ve afectado al

⁷³ Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."



no estar facultado para inconformarse con estas resoluciones, y se violenta el Estado de Derecho que debe existir en nuestro País, al dejar al arbitrio de sólo una autoridad la vigilancia de la función pública.

Considerando los anteriores razonamientos es por lo que se propone una modificación a la Ley en comento, en los términos siguientes

Artículo 25.- ~~Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el~~ Las resoluciones que emita el Órgano Interno de Control, **podrán ser impugnadas por el quejoso o denunciante, así como por el servidor público afectado a través del recurso de revocación o directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa.

Artículo 26.- *El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.*

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberá expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución al **quejoso o denunciante y al servidor público**, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

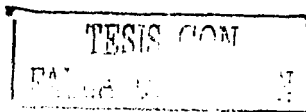
III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Una vez que la resolución por la que se imponen sanciones administrativas al servidor público es firme, o sea que ha adquirido el carácter de cosa juzgada, puesto que ya no puede variar su sentido por ningún medio de defensa, se procede a su ejecución, la cual está supeditada a las reglas establecidas en el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos podemos sintetizar del modo siguiente: la suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerará de orden público. Es importante destacar esto último, pues con ello se da a entender que dichas sanciones deben ejecutarse forzosamente, en atención a proteger intereses colectivos.

- Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetará a las prevenciones establecidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional.

- Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, haciéndose efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Otro asunto que merece comentario es el relativo a la intervención que se da a los particulares que hayan sufrido daños y perjuicios como consecuencia



de la responsabilidad administrativa del servidor público, para acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Función Pública para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida, ordenando el pago correspondiente, sin necesidad de que aquellos acudan a una instancia judicial o cualquier otra.⁷⁴

Esto nos parece apropiado, pues de esta forma el gobernado no queda inerte frente a la actuación de los servidores públicos que no se ciñe a sus obligaciones legales. Dicha protección a los particulares se ve reforzada con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 33, que preceptúa: *"Si la dependencia o entidad determina que no ha lugar a indemnizar o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas a su elección, las vías jurisdiccionales correspondientes"*. De esta manera, los gobernados cuentan con varias instancias para reclamar sus derechos.

De este modo, los procedimientos administrativos de investigación y disciplinario constituyen el mecanismo con que cuenta el Estado para vigilar y sancionar a los servidores públicos que incumplan con sus obligaciones, afectando la honradez, legalidad, imparcialidad, eficiencia y lealtad con que deben actuar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, a la vez que la sociedad puede confiar en que la actuación de los servidores públicos no quede impune, por

⁷⁴ Artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

ello es tan importante que se realice la reforma que se propone en esta tesis, ya que fortalecería sobre manera el Estado de Derecho.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Conclusiones

El Estado debe vigilar la actuación de sus servidores públicos, dado que éstos deben responder por los actos u omisiones que afecten los intereses públicos, ya que de no ser así, se tornaría irresponsable el poder público frente a los gobernados, afectando nuestro Estado de Derecho. Por consiguiente, el establecimiento de las responsabilidades de los servidores públicos, particularmente la administrativa, constituye un compromiso del Estado en el sentido que la acción de los servidores públicos se desarrollará dentro del marco jurídico.

Los servidores públicos constituyen el elemento humano que dota de voluntad a los órganos estatales, quienes tienen encomendada la tarea de ejercer las funciones asignadas a éstos, en el marco de la ley, poniendo su capacidad y solvencia moral al servicio de la sociedad, para que así el Estado pueda cumplir con los fines que tiene asignados.

La responsabilidad administrativa conduce a un procedimiento por el cual se sanciona al servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, cuando se aparta de los principios de legalidad (conforme a lo ordenado por la Ley), honradez (su actuación no debe estar corrompida), lealtad (con fidelidad hacia la sociedad y el órgano estatal al cual representa), eficiencia

(desarrolle diligente y oportuno de la función pública) e imparcialidad (trato igual y sin favoritismo hacia los gobernados que solicitan sus servicios), con que debe desarrollarse la función pública.

Los procedimientos administrativos que debe realizar el Órgano Interno de Control tiene como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público que se trate, si se toma en cuenta que la función pública que necesariamente se realiza por individuos responde a intereses de la colectividad; de ahí que se establezca un órgano administrativo disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catalogo de conductas que la ley impone.

Como lo mencione al principio la finalidad de este trabajo era investigar si la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos otorga a la persona que denuncia la actuación de un servidor público ante el Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública, el derecho de inconformarse contra la determinación de éste.

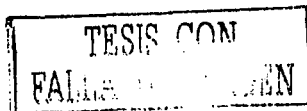
Durante el desarrollo de esta tesis se observó que la persona que interpone una denuncia, la ley no lo legitima para inconformarse con su determinación, por lo que se propone reformar la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con el propósito de que se prevea a favor del particular o de la persona que presente su denuncia en contra de un servidor público ante la Contraloría Interna de las dependencias o ante la de la Secretaría de la Función Pública, el derecho de interponer un medio de defensa, es decir, el recurso de revocación o el juicio de nulidad, en contra de las determinaciones del Órgano Interno de Control que ponga fin a los procedimientos administrativos de investigación y disciplinario, con lo cual se lograría que la actuación de éste se desarrollara con estricto apego a derecho, además de que se estaría conforme con las obligaciones internacionales que derivan de los Convenios o Tratados Internacionales en los que México es parte.

TESIS CON
FALTA DE BIEN

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, 13ª ed., México, 1997.
- ALONSO GÓMEZ, Jaime, Caso Penal o de Responsabilidades, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Dirección General de Auditoría Gubernamental, México, 1996.
- ÁLVAREZ CÁRDENAS, Alejandro, El Procedimiento Disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal, Porrúa, México, 2001.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Porrúa, México, 1999.
- ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Porrúa, 3ª ed., México, 2000.
- BARRAGÁN, José. El Juicio de responsabilidad en la constitución de 1824 (Antecedentes inmediato del amparo), México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.
- , Facultades de la Justicia Federal en materia de Responsabilidades según las Constituciones de 1824 y 1857, Artículos en Anuario Mexicano de Historia del Derecho, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
- CAMPILLO SAINZ, José, La Ética en el Servicio Público (Deontología del Servidor Público), INAP, 1ª ed., México. 1996.



CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl y Carranca y Rivas, Raúl, Derecho Penitenciario. Cárcel y Penas en México, Porrúa, 3ª ed., México, 1986.

-----, Derecho Penitenciario, Carcel y Penas en México, Porrúa, 3ª ed., México, 1986.

Código de las Siete Partidas, Tomo III, Tercera Partida, Título XX, Ley V, Imprenta de la Publicidad de Madrid, España, 1848.

CORTINAS PELAEZ, León, Introducción al Derecho Administrativo I, Porrúa, 2ª ed., México, 1994.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, La Defensa Jurídica de la Constitución en México, Trillas, México, 1994.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Limusa, México, 1991.

-----, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 1996.

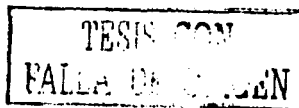
-----, Compendio de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1994.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo (Servicios Públicos), Porrúa, 1ª edición, México, 1995.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, 36ª edición, México, 1997.

GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo, 3 ed., Porrúa, 2000.

- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 39^a ed., México. 1988.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Derechos de los Servidores Públicos, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2002.
- HERRERA PÉREZ, Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Carsa. S.A., México. 1991.
- LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, Delitos en Particular, Tomo II, Porrúa, 3^a ed., México, 1997.
- MARGADANT S., Guillermo Floris, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Esfinge, 14^a ed., México, 1997.
- Márquez Gómez, Daniel, Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.
- Moreno, Antonio de P., Curso de Derecho Penal Mexicano. Parte Especial: De los Delitos en Particular, tomo Primero, 2^a ed., Porrúa, México, 1968.
- ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Porrúa, 2^a ed., México, 2001.
- PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, Historia del Derecho Mexicano, Oxford, México, 2003.



- PINA, Rafael y PINA VARA, Rafael de. Diccionario de Derecho, Porrúa, S.A., 24ª ed., México, 1995.
- RABASA, Emilio O. y Caballero, Gloria, Mexicano: esta es tu Constitución, Ed., Porrúa, 11ª ed., México, 1997.
- RECASENS SICHES, Luis, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 13 ed., México, 2000.
- RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan N., Pandectas Hispano- Mexicanas, tomo I, UNAM, México, 1980.
- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. Primer Curso, Porrúa, 18ª ed., México, 1997.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Historia del Derecho Mexicano, Porrúa, 7ª ed., México 1999.
- SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y CONTRALORIA SOCIAL, Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, SECODAM, México. 1998.
- TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México. 18081995, Porrúa. 20ª ed., México. 1997.
- TREVIÑO GARZA, Adolfo J., Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, Porrúa, 2 ed., México, 1998.
- VILLORO TORANZO, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 15 ed., México, 2000.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9 edición, Secretaría de Gobernación, 2003.

Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados, Diario Oficial de la Federación, 14 de febrero de 1975.

Convención Americana de los Derechos Humanos, Diario Oficial de la Federación, 7 de mayo de 1981.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Aprobada por: Novena Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia. Fecha de adopción: 2 de mayo de 1948.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Diario Oficial de la Federación 20 de mayo de 1981 y 22 de junio de 1981. Fe de erratas.

Código Federal de Procedimientos Civiles, Séptima edición, ediciones fiscales ISEF, México, 2003.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Sexta edición, ediciones fiscales ISEF, México, 2002.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Sexta edición, ediciones fiscales ISEF, México, 2002.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1980.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados, Diario Oficial de la Federación, el 21 de febrero de 1940

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Sexta edición, ediciones fiscales ISEF, México, 2002.

Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 31 de julio de 2002.