



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**“APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS
EJECUTORIADAS IMPUESTAS POR LOS ÓRGANOS
INTERNOS DE CONTROL”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
BERENICE GEORGINA BUREOS AYALA**

ASESOR:

LIC. JANETTE YOLANDA MENDOZA GÁNDARA

SAN JUAN DE ARAGÓN, EDO DE MÉXICO

2004



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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO 1.

MARCO JURÍDICO

1.1	Régimen Jurídico del Servidor Público	1
1.2	Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Responsabilidades de los Servidores Públicos	3
1.3	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	18
1.4	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	22
1.5	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	31

CAPÍTULO 2.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1	Concepto Servidor Público	35
2.2	Clasificación de los Servidores Públicos	40
2.3	Diferencias entre Servidores, Funcionarios, Altos Funcionarios y Empleados Públicos	43
2.4	Obligaciones de los Servidores Públicos	45
2.5	Las Funciones de los Servidores Públicos	46
2.6	Las Responsabilidades de los Servidores Públicos	49
2.6.1	Responsabilidad Administrativa	50
2.6.2	Responsabilidad Civil	52
2.6.3	Responsabilidad Penal	56
2.6.4	Responsabilidad Política	60

CAPÍTULO 3.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO Y MEDIOS DE DEFENSA.

3.1	Procedimiento Administrativo Disciplinario	65
3.2	Citatorio para la Audiencia de Ley	69
3.3	Notificaciones	73
3.4	Audiencia de ley	74
3.4.1	Declaración	76
3.4.2	Ofrecimiento, Admisión y Desahogo de Pruebas	76
3.4.3	Alegatos	77
3.5	Concepto Resolución	77
3.5.1	Resolución Condenatoria	81
3.5.1.1	Amonestación Pública y Amonestación Privada	86
3.5.1.2	Suspensión	87
3.5.1.3	Destitución	88
3.5.1.4	Sanción Económica (Crédito Fiscal)	90
3.5.1.5	Inhabilitación	93
3.6	Medios de Impugnación	94
3.6.1	Recurso de Revocación	97
3.6.2	Recurso de Reclamación	101
3.6.3	Recurso de Revisión	103
3.6.4	Juicio de Nulidad	104

CAPÍTULO 4.

LA APLICACIÓN DE LA SANCION AL SER EJECUTORIADA

4.1	Concepto de Sanción -----	108
4.2	Concepto de Sentencia -----	109
4.2.1	Clasificación de las Sentencias -----	112
4.3	Ejecutoria -----	119
4.4	Autoridades Competentes para Imponer y Aplicar la Sanción Administrativa -----	120
4.5	Reincidencia -----	125
4.6	Resarcimiento del daño ocasionado al ejecutar la sanción -----	133
4.7	Termino para aplicar o ejecutar las sanciones administrativas a los servidores públicos. -----	134
	Conclusiones -----	136
	Bibliografía -----	140

A DIOS....

POR MI EXISTIR, PORQUE TU HAS SIDO LA LUZ QUE HA GUIADO MI CAMINO, PORQUE EN LOS MOMENTOS MÁS DIFÍCILES A QUE ME HE ENFRENTADO, NUNCA ME HAS DEJADO SOLA, PORQUE AL CONTRARIO SIEMPRE EN TODO MOMENTO HAS ESTADO CONMIGO Y ME HAS CUBIERTO CON TU MANTO DE INFINITO AMOR, SEÑOR GRACIAS POR PERMITIRME TENER UNA FAMILIA, AMIGOS, UNA PROFESIÓN Y SOBRE TODO POR TAN MARAVILLOSO REGALO "LA VIDA".

A MIS PADRES....

BENDICIÓN QUE DIOS ME DIO, TESORO INVALUABLE Y FUENTE DE AMOR, INAGOTABLE, PORQUE SIN USTEDES MAMÁ Y PAPÁ, NO HUBIERA SIDO POSIBLE QUE ESTE SUEÑO SE REALIZARA, EL TRABAJO QUE AHORA TIENEN EN SUS MANOS ES MAS SUYO QUE MIO, PORQUE USTEDES HAN SIDO SIEMPRE QUIENES ME HAN MOTIVADO A SUPERARME CADA DIA COMO PERSONA, Y COMO PROFESIONISTA, BRINDÁNDOME SIEMPRE SU AMOR Y SU APOYO INCONDICIONAL, POR ESO HOY LES PROMETO QUE SIEMPRE ME CONDUCTIRÉ CONFORME A LOS VALORES QUE USTEDES ME INCULCARÓN, NO LOS DEFRAUDARE.

PAPÁ... GRACIAS POR LAS NOCHES QUE NO DORMISTE PARA QUE YO PUDIERA ESTUDIAR, POR TU EJEMPLO DE HONRADEZ Y DE INTEGRIDAD, POR SER COMO ERES.

MAMÁ... GRACIAS POR TU INFINITO AMOR, POR TU SACRIFICIO Y POR EL EJEMPLO DE SER UNA MUJER FUERTE QUE NO SE DOBLEGA ANTE LA ADVERSIDAD .

GRACIAS POR TODO SU AMOR Y POR SU APOYO INCONDICIONAL PARA HACER ESTE SUEÑO REALIDAD, HOY LO HEMOS LOGRADO.

LOS AMO. GRACIAS.

A MIS HERMANAS ROSA Y MAYRA....

CON MUCHO CARIÑO Y CON LA ILUSION DE QUE EL PRESENTE TRABAJO, SEA UNA MOTIVACIÓN MÁS PARA USTEDES A SEGUIR SUPERÁNDOSE DIA CON DIA, Y QUE SIEMPRE TENGAN PRESENTE QUE AÚN Y CUANDO EXISTEN OBSTÁCULOS EN EL CAMINO, QUE A VECES NOS DIFICULTAN LLEGAR A LA META PROPUESTA, TIENEN LA CAPACIDAD PARA ALCANZARLA, PORQUE SON UNAS NIÑAS MUY INTELIGENTES, SOLO REQUIEREN SER CONSTANTES Y AMAR LO QUE HACEN, Y RECUERDEN QUE SIEMPRE VOY A ESTAR CON USTEDES, LAS QUIERO MUCHO.

A MI HERMANO...

CON MUCHO CARIÑO, CONTIGO COMPARTI LOS MOMENTOS MAS DIFÍCILES DE MI VIDA ACADÉMICA, AMBOS TUVIMOS MUCHAS LIMITACIONES E HICIMOS MUCHOS SACRIFICIOS, PERO GRACIAS A DIOS Y A NUESTROS PADRES, TANTO TU COMO YO, HEMOS CONSEGUIDO LLEGAR A ESTE MOMENTO, TAN IMPORTANTE EN NUESTRA VIDA PROFESIONAL, POR ESO HOY QUIERO COMPARTIR CONTIGO ESTE TRINUNFO, TE QUIERO MUCHO.

A MIS AMIGOS....

LEONOR AGUILAR CABRERA, MARIANA ABIGAIL NADER RENDÓN, BEATRIZ MATIAS BARBOSA, BEATRIZ GUERRERO RANGEL, LUIS ANTONIO COLLAZO SAN LUIS, BERNABÉ RODOLFO ZECUA MUÑOZ, ERICK DUARTE HERNÁNDEZ, Y A TODOS AQUELLOS AMIGOS QUE HAN FORMADO PARTE DE MI EXISTIR, AGRADECIÉNDOLES SU APOYO INCONDICIONAL EN TODO MOMENTO, TANTO EN MI VIDA PROFESIONAL COMO PERSONAL, PORQUE LAS ADVERSIDADES QUE SE NOS PRESENTAN A LO LARGO DEL CAMINO, SIEMPRE SON MAS FACILES DE SOBRELLEVAR CUANDO SE TIENE UNA MANO AMIGA CON QUIEN CONTAR, Y LOS TRIUNFOS SE DISFRUTAN MAS CUANDO SE COMPARTEN CON LA GENTE QUE QUEREMOS, POR ESO HOY QUIERO DECIRLES QUE LOS QUIERO MUCHO Y QUE SON PARTE IMPORTANTE DE BERENAIS, GRACIAS AMIGOS.

A MI TIA ROSA...

COMO OLVIDAR QUE EN LOS MOMENTOS MAS DIFICILES, EN LOS QUE NECESITE UN APOYO PARA SALIR ADELANTE, TANTO ECONOMICAMENTE COMO TAMBIEN EN EL AMBITO PERSONAL, SIEMPRE ESTUVISTE TÚ A MI LADO, ESCUCHÁNDOME, AYUDÁNDOME, ALENTÁNDOME, A SALIR ADELANTE, HOY QUIERO AGRACERTE TODO LO QUE ME HAS DADO, PORQUE GRAN PARTE DE QUE YO HUBIERA LOGRADO TERMINAR MIS ESTUDIOS TE LO DEBO A TI, A LA MANO AMIGA QUE SIEMPRE HE ENCONTRADO EN TI, Y EN TU ENORME CORAZON, QUE SIEMPRE ME HA BRINDADO AMOR Y CARIÑO, POR ESO, HOY QUIERO DECIRTE MUCHAS GRACIAS TIA, TE QUIERO MUCHO.

ABUELITO....

CON MUCHO CARIÑO, GRACIAS POR TODO SU APOYO, PORQUE SIEMPRE ME ALENTO A SEGUIR ADELANTE, PORQUE SIEMPRE ESTUVO PRESENTE EN TODO MOMENTO, MOTIVÁNDOME A NO DARMÉ POR VENCIDA, HOY HE CONCLUIDO ESTA PARTE DE MI LABOR PROFESIONAL, SIN EMBARGO NO ES EL FINAL, HAY QUE SEGUIR SUPERÁNDONOS Y ESO ES ALGO QUE USTED SIEMPRE ME INCULCO, GRACIAS ABUELITO, LO QUIERO MUCHO.

ABUELITA....

CON TODO MI CARIÑO, POR TU APOYO Y POR TODO EL AMOR QUE ME HAS BRINDADO A LO LARGO DE MI VIDA, HOY QUIERO DECIRTE GRACIAS ABUE, TE QUIERO MUCHOTE.

LICENCIADO JOSE LUIS TORRES CHACÓN..

CON MUCHO CARIÑO A MI JEFE Y AMIGO, QUIEN SIEMPRE ME ANIMO A SEGUIR ADELANTE, A NO DARME POR VENCIDA, Y CREYO EN MI, DÁNDOME SU VOTO DE CONFIANZA, MISMO QUE NO HE DE DEFRAUDAR..

GRACIAS.

HUGO ALBERTO BERNAL CUADROS..

CON QUIEN QUIERO COMPARTIR ESTE MOMENTO TAN IMPORTANTE PARA MI, GRACIAS POR TUS PALABRAS DE ALIENTO PARA CULMINAR ESTA ETAPA DE MI VIDA PROFESIONAL, POR TU APOYO, Y POR FORMAR PARTE DE LA REALIZACIÓN DE UNO DE MIS SUEÑOS.

TE AMO

“UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO”

POR HABERME PERMITIDO FORMAR PARTE DE SU HISTORIA, DÁNDOME LA OPORTUNIDAD DE ESTUDIAR EN SUS AULAS, Y FORJARME EN ELLAS DIA CON DIA UN FUTURO, QUE SERÁ LA BASE DE MI DESARROLLO PROFESIONAL Y PERSONAL, PORQUE SIEMPRE EJERCERE MI PROFESIÓN, CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD, ÉTICA, RECTITUD, RESPETO, SERVICIO, QUE SON EL ESTANDARTE DE MI AMADA INSTITUCIÓN, LA MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS, PORQUE SUS COLORES LOS PORTARE CON EL ORGULLO DE SER UNIVERSITARIA, RESPETANDO TODOS Y CADA UNO DE ESOS VALORES, SIEMPRE CON EL ESPIRITU DE SERVICIO Y ENTREGA QUE LA RESPRESENTAN, PORQUE SIEMPRE

“ POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRTU”

A MIS PROFESORES ...

A TODOS Y CADA UNO DE ELLOS, QUIENES FUERON LOS INTERMEDIARIOS ENTRE EL MUNDO DEL DERECHO Y YO, PORQUE AL ESCUCHAR SUS CLASES, CADA VEZ CRECIÓ MÁS EN MI, LA ILUSIÓN DE SER ABOGADA, PORQUE ELLOS AL TRANSMITIR SUS CONOCIMIENTOS, ME TRANSMITIERON ADEMÁS, EL AMOR A LA MARVILLOSA Y NOBLE PROFESIÓN QUE HE ELEGIDO. GRACIAS.

CON ADMIRACIÓN Y RESPETO A MI ASESORA

LIC. JANETEE YOLANDA MENDOZA GÁNDARA

GRACIAS MAESTRA, POR BRINDARME SU CONFIANZA, SU VALIOSO APOYO Y SU TIEMPO PARA LA REALIZACIÓN DEL PRESENTE TRABAJO COMO UNA PARTE DE MI DESEMPEÑO PROFESIONAL, SIENDO MI MISIÓN PONER EN ALTO EL NOMBRE DE NUESTRA MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS.

GRACIAS.

"MEXICANOS: ENCAMINEMOS AHORA TODOS NUESTROS ESFUERZOS PARA OBTENER Y CONSOLIDAR LOS BENEFICIOS DE LA PAZ. BAJO SUS AUSPICIOS, SERÁ EFICAZ LA PROTECCIÓN DE LAS LEYES Y DE LAS AUTORIDADES PARA LOS DERECHOS DE TODOS LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA. QUE EL PUEBLO Y EL GOBIERNO RESPETEN LOS DERECHOS DE TODOS ENTRE LOS INDIVIDUOS, COMO ENTRE LAS NACIONES, EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ".

BENITO JUÁREZ

CAPÍTULO 1

MARCO JURÍDICO

1.1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

A través del tiempo, en la historia universal, han existido diferentes sistemas jurídicos que regulan las conductas de la sociedad, a fin de que exista una mejor convivencia entre los individuos, sin embargo, tales sistemas jurídicos, en su mayoría adolecen de uno de los más grandes males sociales, "la corrupción", y el sistema jurídico mexicano no es la excepción, por lo que en el devenir histórico de nuestro país, se ha buscado que exista un marco legal, que cubra los requerimientos de la sociedad, al regular la actividad de los servidores públicos, a fin de que lleven a cabo el desempeño del servicio público que les fue encomendado con características envidadas de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; motivo por el cual dicho marco normativo ha tenido que sufrir una serie de transformaciones, para cumplir con tal misión, de ahí la existencia del proceso legislativo constitucional de 1982, siendo éste la expresión de una acción en respuesta a los reclamos de una sociedad que se justifica en el desarrollo histórico de nuestro país, y al referirnos a tal marco jurídico, es importante precisar que el mismo parte del contenido que regula el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "Responsabilidades de los Servidores Públicos", al que anteriormente se denominó "De las responsabilidades de los servidores, funcionarios públicos"; al respecto, el derecho mexicano dio un gran paso, al publicarse el veintiocho de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, con la reforma que se realizó al Título IV de la Constitución y a otros ordenamientos al fijar las bases legales para la regulación de la relación de servicios entre el Estado y sus trabajadores con un enfoque diferente al del Derecho laboral atribuyendo la calidad

de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado y sujetándolo a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las sanciones por incumplimiento de sus obligaciones que afecten los valores fundamentales que forman el ejercicio de la función pública, previniendo y sancionando la corrupción en el servicio público, por ejemplo, tenemos que mencionar sin duda, al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto al cual el propósito de esta reforma fue dar un trato igualitario en la Ley a los servidores públicos y suprimir la idea de fueros, tribunales o privilegios especiales; en este orden de ideas, el artículo 108 de nuestro máximo ordenamiento, señala, en forma enunciativa que deben ser considerados como servidores públicos:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como 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.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”

De acuerdo con lo anterior, el actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos fue configurado a partir de la reforma constitucional y legal realizada a finales de 1982, como respuesta al clamor que existía en la sociedad mexicana sobre la necesidad de controlar la conducta de los servidores públicos y de combatir la corrupción.

1.2. TÍTULO IV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proporciona una lista de aquellas personas que deben ser consideradas como servidores públicos para los efectos de la aplicación de las reglas contenidas en el Título IV de Nuestra Carta Magna; sin embargo, tal disposición en ese sentido no debe considerarse limitativa, toda vez que no por el hecho de que enliste a los servidores públicos mencionados en el primer párrafo quiere decir que sean los únicos, ya que debe considerarse a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal; es decir, todos deben responder por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

En ese orden de ideas, también establece que los altos funcionarios locales, diputados, gobernadores y magistrados, además de quedar sometidos a los principios estatuidos por la constitución de su estado y las demás leyes aplicables respecto a las responsabilidades en que pudieran incurrir en el desempeño de su puesto o mientras ejerzan, deben responder por violaciones cometidas a la Constitución y a las leyes federales, así como por el empleo indebido de los fondos y recursos federales que suelen manejar en virtud de sus cargos, también dicho artículo, señala en su primer párrafo que "se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular", omitiendo mencionar al "Presidente de la República", sin embargo, en el segundo párrafo lo ubica de manera más específica diciendo que "durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común", de lo cual deducimos que resulta ser una aberración jurídica el hecho de que

por ser el Titular del Ejecutivo Federal de nuestro país, no pueda ser juzgado como cualquier servidor público, ya que en el supuesto mencionado anteriormente, si comete algún delito de esa índole, se llevaría a cabo el procedimiento de declaración de procedencia regulado en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para efecto de llevar a cabo el desafuero correspondiente, sin embargo ese precepto legal nos remite al artículo 110 que se refiere al juicio político, al señalar que "Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación aplicable"; por lo tanto regula la acusación al Presidente conforme al procedimiento de juicio político pero solo en cuanto al procedimiento, no significa que sea sujeto de juicio político, toda vez que como del mismo artículo 110 se desprende que el Titular del Ejecutivo Federal no es considerado dentro de los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político y de igual forma el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina que son servidores públicos los descritos en los párrafos primero y tercero del artículo 108, y excluye por lo tanto el párrafo segundo en el cual se señala al Presidente; de lo anterior, desde mi punto de vista considero que lo descrito en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que carece de validez ya que los dos últimos ordenamientos legales contemplan las características de legalidad, y eficiencia que todo servidor público debe cumplir en el desempeño de su cargo, como es entonces que el Presidente de la República, siendo el servidor público de mayor jerarquía en nuestro país no pueda ser sujeto de juicio político y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo cual considero que debería ser regulada en la Constitución y en dicha Ley Federal su conducta, a fin de que sea instruido en su contra un procedimiento de juicio político o en su caso un procedimiento administrativo cuando deje de cumplir con diligencia su encargo, y sus funciones, ya que al ser el máximo representante de una Nación debiese tener una conducta intachable y de no ser así, ser juzgado como cualquier persona que sea servidor público incluso podría ser que hasta fuera más agravada la sanción, que se le impusiera.

El ARTÍCULO 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas que conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidades, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán mediante juicio político las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en él mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;

II.- La Comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III.- 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.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En la Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Título IV. Constitucional, con fecha 2 de diciembre de 1982, el Titular del Ejecutivo, hace llegar a la Cámara de Senadores, dicha Iniciativa, cuyo fin es prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corruptela, la corrupción y la gran corrupción.

Estas reformas son el resultado sustentado por el entonces candidato y que se encuentran enmarcadas y señaladas en sus "siete tesis", en las que se comprometió tácticamente a cumplir con la necesidad de justicia que proclamaba el pueblo mexicano, estas reformas en su exposición de motivos es muy explícita y en su objeto del que tomaremos algunos puntos que a nuestra consideración son los más relevantes:

"La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, y la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y de los intereses nacionales y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.

Para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción no bastan leyes idóneas. Además, son necesarios una voluntad política firme y una administración eficaz."¹

El artículo 109 que hasta entonces se ocupaba de precisar la intervención que a la Cámara de Diputados correspondía en materia de responsabilidades de funcionarios

¹ INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *El Sistema Nacional de Control y Evaluación*, s/e, Ed. INAP, México 1984, p.169.

públicos, se modificó en el sentido de facultar tanto al Congreso de la Unión, como a las legislaturas de dos etapas dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, para legislar sobre las responsabilidades de los servidores públicos y las sanciones a que se hagan acreedores; es decir deben elaborar las Leyes reglamentarias del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ó de las disposiciones respectivas de las Constituciones Locales, por lo cual el 31 de diciembre de 1982 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además en dicho precepto legal se hace ya una división de los tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, señalando la responsabilidad política, penal y administrativa, estableciendo las bases de los procedimientos que habrán de seguirse en cada una de ellas.

La iniciativa que se comenta correlaciona este artículo con el 23 de la propia Carta al disponer que: "No podrán imponerse dos veces a una sola conducta sanciones de la misma naturaleza", toda vez que los procedimientos a que se verán sometidos quienes incurran en alguno de los tres tipos de responsabilidad mencionados serán también diversos entre sí y autónomos, por eso cuando por ejemplo un servidor público es condenado o absuelto en un juicio político, puede quedar sometido a un proceso penal o a uno de responsabilidad administrativa y que los resultados que se obtengan en cada uno de ellos, son independientes y ninguno prejuzga sobre los demás, al ser de diferente naturaleza, así es como la iniciativa que nos ocupa ofrece la garantía de que no podrán imponerse dos veces a una misma conducta sanciones de la misma naturaleza, por los procedimientos autónomos facultados para aplicarlas.

Asimismo, en lo que se refiere al delito de enriquecimiento ilícito del servidor público, es decir cuando se trate de aquellos casos en que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, adquieran bienes que aumenten su patrimonio y cuya procedencia lícita no pudiesen justificar en tales casos la legislación penal configurará los delitos y establecerá las sanciones respectivas en caso de probarse la configuración del delito.

Al mismo tiempo, el precepto legal citado, al señalar que se impondrán sanciones a los servidores públicos cuando no cumplan con sus funciones, nos remite al artículo 110,

por lo tanto, tenemos que nuevamente se excluye en el mismo al Presidente de la República Mexicana, lo cual es contradictorio a lo señalado en la fracción II del artículo 109, la cual señala que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; por lo que como todo servidor público, debiese considerarse también al Presidente de la República.

El ARTÍCULO 110 señala: *Podrán ser sujetos de juicio político 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 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 Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Federal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a esta y fideicomisos públicos.*

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 éste 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 únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa

declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Por lo que hace al artículo 110, la iniciativa del Ejecutivo señalaba, únicamente en tres párrafos, sujetos, procedimiento y sanciones en el juicio político haciéndose notar el listado de quienes están sujetos a éste, se añade como sujetos de responsabilidad política a los "demás servidores públicos que determine la ley de Responsabilidades"; buscándose con ello, según lo señala textualmente la propia iniciativa "ampliar el aspecto de servidores públicos que despachan asuntos de interés público fundamental y manejan recursos federales, pero que no están contemplados en la enumeración anterior", declara inatacables las declaraciones y resoluciones de ambas Cámaras después de proponer que la de Diputados actúe como "Jurado de Acusación" y la de Senadores como "Jurado de Sentencia", en el juicio sobre responsabilidades políticas.

De lo anterior, se advierte que el artículo 110 en comento, contiene los principios y lineamientos constitucionales que deben ser seguidos en materia del Juicio Político, y contienen precisiones respecto de los sujetos, las autoridades competentes, el procedimiento las sanciones que pueden ser impuestas al término del mismo; Establece las sanciones aplicables que son: la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar otro en el servicio público es decir, además de perder el puesto se le podrá condenar a no desempeñar otro cualquiera, como castigo a la conducta que desplegó, dicho precepto legal también precisa que el juicio político se iniciará en la Cámara de Diputados, la que de estimar presunto responsable al servidor, los acusará ante la de Senadores. El Senado, constituido en Jurado de Sentencia, tiene a su cargo

juzgar al presunto responsable y decidir si es culpable o inocente, tanto la decisión de la Cámara de Diputados como la sentencia emitida por el Senado serán inatacables, lo que quiere decir que no podrán ser impugnadas ante autoridad alguna, ni tendrá posibilidad el acusado de promover el juicio de amparo. Asimismo, observamos que el artículo en comento, hace una enumeración de los servidores públicos que podrán ser enjuiciados políticamente, y curiosamente no contempla al Titular del Ejecutivo Federal, como sujeto de juicio político, lo cual considero constituye una contradicción entre lo que señala la Carta Magna en ese sentido, con el espíritu de justicia que debe tener toda Ley, en virtud de que debiese ser contemplado también entre los servidores públicos que son sujetos de ese procedimiento, y con mayor razón él, al ser el servidor público de mayor jerarquía de nuestro país, es quien debe dar el ejemplo de una conducta investida de rectitud y transparencia en el desempeño de su cargo.

*No podemos dejar de mencionar el contenido del **ARTÍCULO 111** Constitucional, el cual establece lo siguiente: "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, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación."*

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto este sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas de orden civil que se entablan contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y 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 y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

El artículo 111 de la iniciativa del Presidente de la República, consignaba los requisitos para la declaración de procedencia de la acción penal contra aquellos servidores públicos que durante el tiempo de ejercicio de sus encargos estén provistos de cierta inmunidad relativa, pues se consideró necesario que la acción penal, derivada de la responsabilidad que establece este artículo no pudiese llegar a ser utilizada para

simples fines políticos, es decir, se consigna la acción penal, pero necesariamente es la superficie al previo juicio de procedencia, proponiéndose suspender todo procedimiento ulterior, en caso, que ello no será obstáculo para la imputación por la comisión del delito continué su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga absolutamente los fundamentos de tal imputación.

La Iniciativa señala, asimismo dos principios fundamentales para la sanción de los delitos en que incurren los servidores públicos con motivo de su empleo, cargo o comisión, el de graduar las sanciones penales de acuerdo a los beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados, así como que la sanción económica, por los frutos mal habidos de la conducta ilícita de los servidores públicos, sea hasta de tres tantos del mismo, estableciéndose así "las bases constitucionales para que las sanciones sean equitativas y preventivas penalizando proporcional y los frutos de la corrupción. Se trata de prevenir que el comportamiento corrupto sea un aliciente económico estableciendo la certidumbre jurídica responsable jurídica de que la corrupción del servido público debe implicar sanciones con costos superficies al lucro obtenido, dicha iniciativa también se propuso eliminar la potestad expresa del Presidente de la República, para pedir la destitución por mala conducta de los servidores públicos en el Poder Judicial y que hasta entonces señalaba el texto anterior de este artículo ya que se decía expresamente: "El fortalecimiento del Poder Judicial y del Juicio de Garantías que exige la renovación moral no es dable sobre una judicatura responsable ante el poder ejecutivo, el que asimismo, no podría indultar tampoco al reo."

Al respecto, observamos que dicho artículo establece la declaración de precedencia o desafuero; señala que servidores públicos gozan de fueron constitucional en razón del alto cargo y rango que desempeñar. El fuero constitucional significa inmunidad, y no debe confundirse con "impunidad", esto quiere decir que las personas que gozan del mismo están sujetas de igual forma que cualquier otra a los procedimientos y penas establecidas por las leyes, pero antes de que sean consignadas ante las autoridades penales competentes, previo a eso, deben ser sometidas a un proceso especial, el desafuero o declaración de procedencia, por lo que se extingue la inmunidad de que gozaban hasta ese momento, y como se desprende del contenido de dicho artículo,

observamos que la encargada de sustanciar los juicios de procedencia es la Cámara de Diputados, pero cuando en virtud de la resolución que ésta emita, no se declare el desafuero y por lo tanto, no se ponga el acusado a disposición de las autoridades penales, este podrá de todos modos ser sometido a juicio cuando cese en sus funciones y concluya por tanto la inmunidad constitucional de que goza durante el mismo, en virtud de que la Cámara no actúa como jurado penal y su opinión no prejuzga sobre el fondo del asunto, es solo en un caso cuando la Cámara de Senadores puede llegar a convertirse en jurado penal y esto es cuando se trate del Presidente de la República, sea acusado de traición a la patria o de haber cometido delitos graves del orden común, dicha Cámara decide entonces el fondo de éstos asuntos, es decir que en este supuesto no procede la declaración de procedencia, ya que el servidor público, en este caso el Presidente de la República, puede ser juzgado penalmente directamente por la Cámara de Senadores. El precepto legal que nos ocupa señala que el efecto legal que produce la declaración de procedencia es que el inculcado queda separado de su cargo y a disposición de las autoridades para ser juzgado, de acuerdo con la legislación penal aplicable, si una vez que se termine el proceso, la sentencia que le ponga fin lo declara inocente, debe ser rehabilitado y podrá volver a desempeñar el puesto público que ocupaba, pero si fuera culpable entonces no se le concede la gracia del indulto y señala también que cualquier servidor público independientemente del rango que tenga, sin que se requiera juicio de procedencia, podrá ser demandado en juicios de orden civil, es decir el fuero constitucional funciona como salvaguarda y otorga inmunidad a quien lo goza sólo ante la posibilidad de un juicio penal, pero no ante cualquier otro tipo de controversia, por lo que observamos que los últimos dos párrafos del artículo en cuestión, establecen criterios judiciales sobre la sanción penal y la cuantía económica que se le puede imponer a los reos. Los elementos que el juez debe tener en cuenta, en el caso de delitos patrimoniales son; si hubo beneficio económico para el servidor público, si con su conducta causó daños o perjuicios a otros y cuál fue el monto de unos y otros.

ARTÍCULO 112

No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencial el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito, desde el momento en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

En virtud de lo cual, nos damos cuenta que los artículos 111 y 112 regulan en forma más detallada que el 109 fracción II, el procedimiento que debe seguirse para hacer la declaración de procedencia de un juicio penal en contra de los servidores públicos que menciona en su párrafo primero. Mientras que el artículo 111 contiene las reglas generales, el 112, se refiere específicamente a los casos de los funcionarios que se encuentran separados de sus cargos o que hayan vuelto a ocuparlo y ocupen otro distinto. En este sentido observamos que el artículo 111 señala en su cuarto párrafo, que al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En ese supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable; lo cual quiere decir que el procedimiento de declaración de procedencia, se llevará a cabo conforme al procedimiento de juicio político, pero solo se refiere al procedimiento no a que sea sujeto de juicio político.

Asimismo, el fuero protege sólo al servidor público mientras desempeñe alguno de los puestos enumerados en el artículo 111, por eso si comete un delito cuando estuviere por algún motivo separado de su encargo, no requerirá juicio de procedencia ante la Cámara de Diputados y podrá ser juzgado sin más trámites por las autoridades penales competentes.

ARTÍCULO 113.-

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales

causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

En la exposición de motivos el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones, las sanciones aplicables por los actos omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, de igual forma el artículo 109 establece que los procedimientos para la aplicación de sanciones políticas, penales o administrativas se desarrollarán de manera autónoma y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de misma naturaleza.

De tal forma observamos que los servidores públicos podrán incurrir en responsabilidades administrativas. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, señala las obligaciones de todo servidor público en cuanto a la legalidad de sus actos, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar todos los días en el desempeño de su trabajo, precisa que actos u omisiones son causa de esa responsabilidad y establece quienes pueden incurrir en ella, que sanciones son aplicables y cual es el procedimiento para imponerlas y que autoridades sustanciaran estos juicios.

ARTÍCULO 114

El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados

en la ley penal, que nunca serían inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencial el artículo 111.

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.

En dicha iniciativa, en relación a este artículo propone ampliar el término de prescripción para los delitos cometidos por los servidores públicos, con fuero durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión de un año a lo que establezca la ley penal.

Como es bien sabido, todas las acciones prescriben, salvo que exista disposición en contrario, es decir, sólo pueden ser ejercidas durante cierto las que fijan las leyes. Las acciones para enjuiciar a los servidores públicos, tienen distinto tiempo de prescripción, en el caso concreto que señala dicho precepto legal; el juicio político sólo podrá iniciarse cuando el servidor desempeñe el cargo, o dentro de un año después de que cese en sus funciones y las sanciones que se le impongan en el juicio deberán ser aplicadas en el término de un año, contado a partir desde la fecha en que éste se inició; en los juicios penales la prescripción será la que fijen las leyes de la materia, pero nunca menor de tres años, sin embargo cuando los servidores públicos gocen de fuero y mientras no sean privados de él no correrá el término de la prescripción, esta en los casos de responsabilidad administrativa se fijara por la ley reglamentaria pero cuando las faltas u omisiones fueran graves, el término no será inferior a tres años de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de cinco años, conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y vemos que dicho artículo, al igual que los artículos 109, 110, y 111, deja fuera de alcance al servidor público más importante de la Nación, el Presidente de la República Mexicana.

Entendiendo como Fuero: la "exención o privilegio otorgado a alguna persona o clase social" y como Inmunidad el "Privilegio concedido a los Jefes de Estado, y agentes

diplomáticos por virtud del cual no pueden ser sometido a la jurisdicción de los tribunales de los países en que ejercen sus funciones”.

Es importante resaltar estos conceptos, toda vez que los servidores públicos de mayor jerarquía gozan de dichas prerrogativas y por lo tanto, les es benéfico al momento en que comenten algún ilícito, ya que como ha quedado precisado anteriormente, primero tiene que llevarse a cabo el procedimiento de declaración de procedencia o desafuero, y posteriormente, en caso de que resulten responsables, quedan a disposición de la autoridad penal competente, para ser juzgados, excepcionalmente el Presidente de la República Mexicana, quien en su caso, es juzgado penalmente directamente por la Cámara de Senadores.

*Uno de los propósitos de las reformas de 1982 al Título IV Constitucional fue modificar el concepto de funcionario por el de servidor público, para expresar de manera clara la naturaleza del servicio que implica un empleo, cargo o comisión”.*²

En materia de responsabilidades administrativas el Título IV Constitucional también dispuso las prevenciones legales sobre las que debieron expedirse las leyes de esta materia, se implementaron criterios determinantes de la conducta del servidor público, en el sentido de que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, deben de cumplir con ciertas cualidades como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y en caso de no ser así estaría incumpliendo con las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En relación a lo anterior, observamos que el marco normativo mencionado, es sumamente importante ya que se debe preservar el estado de derecho respecto a las garantías individuales en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, y por lo tanto, es necesario empezar a observar la legislación administrativa y dentro de este tenemos la:

²DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *El Marco Legislativo para el Cambio.* s/e, México 1982, p.6

1.3. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Respecto de la cual, mencionaremos que la Administración Pública Federal, en términos del artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración pública será. centralizada y paraestatal.

La Administración Pública Centralizada la integran:

- a) La Presidencia de la República*
- b) Las Secretarías de Estado*
- c) Los Departamentos Administrativos y*
- d) La Procuraduría General de la República*

La Administración Pública Paraestatal la forman:

- a) Los Organismos Descentralizados*
- b) Las Empresas de Participación Estatal*
- c) Las Instituciones Nacionales de Crédito*
- d) Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito*
- e) Las Institucionales Nacionales de Seguros y Fianzas y*
- f) Los Fideicomisos*

El artículo 10 establece que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá preeminencia alguna.

Del artículo 27 al 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se contienen los asuntos que deberán atender cada una de las Secretarías y como regla general el artículo 12 impone la obligación de formular respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República. Estos acuerdos, decretos, etc., de conformidad con el artículo 13 para su validez y observancia constitucionales, deberán ir firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo respectivo. Cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por los titulares de los mismos.

El artículo 17 señala que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

*Y en todo caso existe para llevar a cabo de mejor manera esas funciones la delegación de facultades; no transfiere la titularidad de las funciones delegadas, el que delega facultades, conserva siempre la titularidad de aquello que delega, siendo la delegación eminentemente transitoria, y en cambio la **desconcentración** transfiere la titularidad y el ejercicio de funciones de manera permanente.*

Ahora bien, debo decir que al hablar de delegación o desconcentración de facultades nos referimos intrínsecamente a la existencia de dependencias de gobierno o empresas paraestatales, que tienen una función pública y constituyen lo que es la administración pública del Estado.³

Para el Licenciado Narciso Sánchez Gómez, el Órgano del Estado; es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así tenemos que órgano del Estado puede considerarse como el Congreso de la Unión, o bien cada una de las Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, etc.

Por otro lado, el Órgano de la Administración Pública representa una parte de las formas de organización administrativa del poder Ejecutivo, que tiene una función específica que cumplir, en virtud de las facultades legales que se le han encomendado, en congruencia con los planes y programas de diseño para cada esfera de gobierno. Doctrinalmente se ha discutido que se debe entender por "órgano", algunos autores consideran que es la persona física que ejerce las atribuciones que el orden jurídico le confiere y así se habla de "órgano-persona", o de "órgano-individuo". Para otros el

³ARROYO HERRERA, Juan Francisco, *Régimen Jurídico del Servidor Público*, Segunda ed., Ed. Porrúa, México 1998, pp.49-53

órgano es el conjunto de atribuciones o competencias que son ejercidas por el servidor público, por lo que le llaman "órgano-oficio", "órgano-jurídico" u "órgano-institución".

El Licenciado Gabino Fraga afirma que: "La amplitud de la función administrativa impone por una parte la necesidad de crear múltiples órganos que se caracterizan por ser esferas especiales de competencia y por otra parte, por requerir de personas físicas que ejerciten esa competencia.

De tal afirmación, considero que se reúnen dos elementos importantes, por una parte el ente físico que en un conjunto dan origen al segundo elemento, un órgano de la administración pública o del Estado, manifestado en una persona moral, recayendo su titularidad en una persona física, para el desarrollo de diversas y diferentes funciones con la única finalidad de servir a la sociedad, incluso algunos tratadistas señalan un elemento subjetivo y otro objetivo, el primero de ellos se refiere a la persona física que debe cumplir determinada función del órgano de la administración pública y que aparece como titular del mismo, el segundo se compone del conjunto de atribuciones y de poderes; esto es se trata de un círculo determinado de competencias propias de la institución administrativa respectiva, que se le identifica como el aspecto abstracto o esencia de la persona moral o entidad pública.

Y sin duda todo ente o institución debe tener una forma de organización, por lo tanto, como ya hemos mencionado las formas de organización del Estado se clasifica de dos formas:

- a) Unitaria o Centralista*
- b) Compuesta o Descentralizada*

Para el Jurista Andrés Serra Rojas: Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica satisfacer las necesidades públicas. Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior que en materia federal se otorgan exclusivamente

a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal. En esta forma de organización se concentran actividades administrativas en una administración única, jerarquizada y subordinada, que impulsa desde el centro de la vida nacional con procedimientos políticos, administrativos y técnicos.

Desconcentración Administrativa: Se llama a la transferencia a un órgano inferior o agente de la Administración Central, de una competencia exclusiva o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación.

En la desconcentración administrativa la competencia exclusiva aparece en forma limitada en tanto que en la delegación, la competencia se asigna por el órgano superior al inferior, que realiza una competencia que no posee y que le es transmitida.

Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independientes, su situación se liga a la estructura del poder central. Los elementos fundamentales de la descentralización, la capacitan para actuar con una relativa autonomía.

El sistema descentralizado tiene régimen jurídico, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Además de estar regulado en el Título IV de la Carta Magna el leal desempeño de los servidores públicos, su función se encuentra también regulada dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública, toda vez que al ser la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la norma suprema, la cual en su artículo 90, señala que ésta se encuentra en una relación de supraordinación con la Ley Orgánica señalada y los Reglamentos Interiores de las dependencias, estas en relación de subordinación con respecto al artículo 90 constitucional.

Así la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentra en relación de supraordinación con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Reglamentos y estos están subordinados con respecto al primero. En la misma forma

la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, esta supraordinada a esa Ley. Por lo tanto la base legal constitucional de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el artículo 90, así como el sustento jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es el artículo 123 constitucional en su apartado B.

Por lo tanto, este ordenamiento legal el que establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, integrada la primera de ellas por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros de Fianzas y los Fideicomisos, componen la administración pública paraestatal, siendo así que entonces los servidores públicos son todos aquellos sujetos que se desarrollan en las dos vertientes de la Administración Pública, centralizada y paraestatal. Además es el ordenamiento que distribuye las atribuciones de las dependencias auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, por lo que debe ser un instrumento acorde a los retos de la Administración Pública Federal que permita a ésta, por una parte, atender de manera ágil y oportuna las demandas ciudadanas y por la otra, utilizar de manera óptima los recursos humanos, materiales y financieros con los que cuenta.

1.4. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En cuanto a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, resulta necesario, citar el antecedente más cercano a la creación de un ordenamiento legal que regulara la conducta de los servidores públicos, por lo que tenemos que remontarnos a finales de la época colonial y aún a la fecha no existe un ordenamiento perfecto, pero surge entonces en esa época la figura del juicio de residencia, introducido en México por el propio Hernán Cortes, cuando por primera vez se conoce la posible procesabilidad de los servidores públicos, la residencia tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las siete partidas y en algunos otros ordenamientos legales españoles, siendo aplicado precisamente al propio Hernán Cortes, al ser acusado de alzarse con la tierra, de fraude y de haber matado al propio Juez de su Residencia (Ponce de León).

“El Juicio de Residencia lo podemos considerar cuando un Juez toma en cuenta a otro por los cargos públicos que desempeño considerando la conducta y la administración de su oficio. Es importante que si bien es cierto el juicio de residencia tenía por objeto rendirle cuentas a una autoridad que lo suplía era un medio por el cual los Reyes de España pretendían conocer a través de sus gobernados en los distintos territorios conquistados de los abusos errores y actos ilícitos que cometieran sus funcionarios en el ejercicio del cargo encomendado, por lo que se intentó convertir al juicio de residencia en una institución que en su época tratara de frenar una mala administración, haciendo mella en el pueblo conquistado.”⁴

La función pública es una actividad de interés general que tiende a la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo que el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público representa en nuestro Estado de Derecho, una de las más elevadas responsabilidades sociales, que debe ser conducida a través de normas jurídicas que propicien su ejercicio eficiente y honesto.

El escritor Enrique Krauze, en su artículo denominado La Historia de la Corrupción en México, señala que la corrupción en México tiene una raíz cultural que se remonta a tiempos de la Colonia y esta en la base del sistema político mexicano, para decirlo con una frase de Gabriel Zid, consiste en la propiedad privada de los puestos públicos. En esa época la corona era propietaria de las tierras conquistadas y disponía a su arbitrio de ellas y sus bienes. Los burócratas coloniales podían vender los puestos al mejor postor y enriquecerse con ello, sin embargo, a lo largo de la historia mexicana casi siempre han existido contrapesos a la corrupción. En esta época existía una institución denominada juicio de residencia, por la cual los virreyes y las principales autoridades, al final de su mandato, debían permanecer en el país de manera forzosa durante determinado tiempo, para que se juzgaran sus agravios que particulares o corporaciones presentaran contra ellos. Si los cargos les eran comprobados, las

⁴ RUIZ MASSEAU Francisco y otros, *Servidores Públicos. Nuevas Responsabilidades*, s/e., Ed. INAP, México, 1984. P.22

autoridades debían resarcir los agravios. Eran tan importante el juicio de residencia que si los acusados morían, sus herederos eran responsables ante la ley.

El Doctor Ignacio Burgoa nos dice del juicio de residencia: "Al juicio de residencia estaban sujetos los funcionarios públicos al concluir su mandato, pudiendo presentar cualquier persona que se sintiese agraviada por ellos, su reclamación ante el Tribunal ad hoc, personificado en un juez (oidor), designado por el rey. Si el residenciado era el virrey y el fallo le era adverso podía apelar ante el consejo de indias organismo que tenía facultad para llamar a cuenta a dicho funcionario aún antes de la expiración del plazo de su gestión gubernativa".⁵

El juicio de residencia se dividió en dos partes: en la primera se investigaba de oficio la conducta del funcionario, en la segunda se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para obtener satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado.

Por tanto, la responsabilidad de los servidores públicos debe traducirse en la práctica, en un escrupuloso manejo de los recursos federales y en el cumplimiento eficaz de las funciones que tiene encomendadas, lo que hace conveniente contar con un marco normativo acorde con las necesidades sociales que regule en forma adecuada estas responsabilidades, ese régimen jurídico de responsabilidades de los servidores públicos, es el resultado del proceso legislativo constitucional de 1982, que fue la expresión de una acción en respuesta a los reclamos y necesidades de la sociedad. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableció un moderno y estructurado sistema disciplinario que constituyó un paso trascendental en el propósito gubernamental de combatir la corrupción en la gestión pública.

Sin embargo, la revisión permanente de leyes para evaluar su correspondencia con la realidad que regulan, pone de manifiesto en el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la necesidad de adecuaciones que permitan una mayor eficacia en la aplicación de dicha Ley y mejores resultados en el

⁵ BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Segunda ed., Ed. Porrúa, México 1982, p.556

ejercicio de la función pública, de ahí la importancia de citar el Título IV de la Constitución, estableciendo los sujetos de responsabilidad en el servicio público del Poder Judicial Federal, las sanciones administrativas que le son aplicables, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.

Los sujetos de responsabilidades son todos los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, y se establecen con precisión los casos, las causas y el procedimiento a seguir cuando incurran en las faltas contempladas por el propio sistema con lo cual se garantiza para todos ellos una mayor seguridad jurídica.

En la Ley Federal de Responsabilidades se consigna un procedimiento administrativo ágil y expedito para la determinación de responsabilidades administrativas y aplicación de sanciones en el que el servidor público, presuntamente responsable cuenta con las garantías constitucionales de audiencia y defensa de sus derechos.

Por lo que considero que La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece su propio ámbito de validez, en el artículo 2º, al señalar quienes son sujetos a dicho ordenamiento legal, esto es "... los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional" y "todas aquellas personas que manejen recursos económicos federales". Asimismo el artículo 3º establece cuales son las autoridades competentes para la aplicación de la misma, siendo estas las siguientes:

- 1.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.*
- 2.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal*
- 3.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.*
- 4.- Las Dependencias del Ejecutivo Federal.*
- 5.- El Departamento del Distrito Federal.*
- 6.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación.*
- 7.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.*
- 8.- El Tribunal Fiscal de la Federación.*

9.- Los Tribunales de Trabajo

10.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.-

Por tanto, puede decirse que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuenta con diversos elementos como son: Los sujetos de responsabilidades en el servicio público, esto es todo aquel que tenga la calidad de servidor público, las autoridades competentes que han quedado señaladas, por supuesto las obligaciones que como servidores públicos tienen que observar y por cuyo incumplimiento es creada la Ley Federal mencionada, y como a toda causa hay un efecto, a una conducta contraria a un ordenamiento legal, existe un procedimiento por medio del cual se aplicara una sanción administrativa, a aquel servidor público que incurra en alguna inobservancia a cualquiera de las obligaciones previstas en el artículo 47 del mismo.

Y aún y cuando la responsabilidad de los servidores públicos es cada día más común y se encuentra regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, resulta tener algunas deficiencias; toda vez que con motivo del paso del tiempo, las realidades sociales van cambiando y por lo tanto, la legislación para normar las diversas conductas de los servidores públicos que pueden llevar al incumplimiento de sus obligaciones, también deben de ser modificadas.

La historia ha demostrado que a través de los años el hablar de servidores públicos y de la Administración Pública encierra un mundo de faltas, violaciones, irresponsabilidad, ineficacia, inmoralidad social y la más temida de ellas y que a su vez la contempla "la corrupción". Es por todo esto y más que en el año de 1982 en el mes de diciembre; el Presidente de México Miguel de la Madrid (Un día después de haber tomado posesión como Presidente Constitucional), envía una iniciativa al Congreso de la Unión para dar vida a la nueva "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", que como ya lo hemos venido repitiendo son la consecuencia de la "renovación moral", que pregonó el candidato a lo largo de su campaña. De la exposición de motivos de esta iniciativa comentaremos aspectos más sobresalientes de ella:

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

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

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

La misma iniciativa contempla un nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos, que sustentado por las reformas al Título Cuarto Constitucional, al Código Penal, al Código Civil y a la misma Ley de Responsabilidades, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público. Dentro de este nuevo sistema que se comprende de cuatro modalidades de responsabilidad: La civil y la penal, sujetas a las leyes relativas y esta última junto con la Administrativa y la Política, que se regulan por este nuevo sistema de responsabilidad de los servidores públicos. Que con el mismo se da un gran paso en materia de responsabilidad con la extinción de la desafortunada confusión entre "delitos, faltas oficiales y delitos comunes", que durante los años se consideró factor decisivo que contribuyó a la inaplicación de las leyes en esta materia han estado en vigor.

De las consideraciones que se presentaron en dicha iniciativa ante el Congreso de la unión produjeron que por el alcance programado por la nueva ley, se aprobara promulgándose el 31 de diciembre de 1982.

La Ley regula cuatro de los elementos básicos de este sistema, la responsabilidad política y la declaración de procedencia, la responsabilidad administrativa, el registro de situación patrimonial y los fundamentos de actuación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La naturaleza política de las funciones de algunos servidores públicos determina un trámite especial para establecer su responsabilidad, que parte del principio de proteger el ejercicio del encargo público que la ley le atribuye; esta protección se conoce como "Fuero Constitucional", por lo que el juicio político parte de la función y cargo que desempeñan algunos servidores públicos y por los actos u omisiones en los que incurran en el desempeño de sus funciones y se encargará a un órgano político de su juzgamiento (Congreso de la Unión, Cámara de Diputados como Jurado de Acusación y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia), los sujetos a juicio político son: "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, 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 asóciales asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

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, solo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes Federales que de ella emane, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por lo que respecta a la declaración de procedencia (anteriormente denominando "desafuero", la Constitución señala en su artículo 111 párrafo primero los servidores públicos que por un lado gozan de la garantía de no poder ser juzgados penalmente por las autoridades judiciales sin previa autorización de la Cámara de Diputados y por el otro nos indica quienes son los afortunados de ostentar esta preferencia: "Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, además de esta garantía gozan de ella los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, mismos que gozan de un doble privilegio, el primero como ya se vio no podrán ser juzgados penalmente por las autoridades judiciales, sin la previa declaración de procedencia en sentido acusatorio y el segundo es que después de dictada la resolución por la Cámara de Diputados, esta debe ser remitida a la legislación local para que se proceda de acuerdo a su "Soberanía".

En lo que respecta a la Responsabilidad Administrativa, esta debe ser entendida como una obligación que nace al incumplimiento de un deber que previamente esta fijado por el Estado en cuanto a los sujetos que se contemplan en esta modalidad podemos decir que son todos aquellos que se mencionan en el artículo 108 constitucional párrafo primero y tercero, y en sí todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, a los que se les impondrán las obligaciones señaladas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que en el artículo 57 de la misma ley enumera las sanciones aplicables.

Para cumplir con las obligaciones administrativas y que se diera un mayor control dentro de la Administración Pública, por Decreto se da vida a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), a la que se equipara al nivel de Secretaría de Estado, la que se manifiesta como la autoridad disciplinaria a través de la que se consolidan los valores constitucionales que orientan el ejercicio de la función

pública y por lo que respecta al registro patrimonial de los servidores públicos será controlado y vigilado por la misma.

“La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título IV Constitucional no es nueva, sin embargo, sobre las que la antecedieron tiene la virtud de que su aplicación, esta más apegada a la realidad, no dudamos que este cuerpo de leyes tenga algunas faltas, pero son mucho más los aciertos. En principio contra la creencia de que es un instrumento de represión, constituye una de las leyes cuyos recursos en favor del trabajador son de los más ágiles y expeditos establece igualmente un procedimiento breve eliminando las tediosas etapas de otros procedimientos que representan un estado de incertidumbre para las partes. Por otro lado, los redactores de la ley en cuestión en el propio documento han plasmado el dominio no solamente de la técnica jurídica sino de la sistemática jurídica. El artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos remite al artículo 108 constitucional que en sus párrafos primero y tercero enumera los servidores públicos a quienes se enjuiciará conforme al procedimiento administrativo cuadro incurren en alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 47 de esta Ley.”

De igual forma, señala Delgadillo Gutiérrez, Nuestro Régimen legal de responsabilidades de los servidores públicos debe ser objeto de profundas adecuaciones que fortalezcan la seguridad jurídica tanto de la sociedad, al puntualizar de manera clara las obligaciones que su cargo impone a los servidores públicos, como a éstos a quienes el ejercicio de la función pública puede repercutir en el ámbito personal del servidor público como individuo. En ese esfuerzo debemos colaborar todos, pero para quienes asumimos la responsabilidad de ejercer el servicio público el objetivo debe alcanzar un rango supremo, porque el estatuto de servidor público conlleva una manifestación de confianza en favor de quien bajo un cargo político o administrativo recibe la encomienda de servir a la sociedad administrando los recursos que con sacrificio de los patrimonios personales aportan los contribuyentes para la satisfacción de las necesidades generales. En este orden de ideas el régimen de responsabilidades de los servidores públicos debe ser concebido más que como un

⁶ ARROYO HERRERA, Juan Francisco, *Régimen Jurídico del Servidor Público*, Ed. Porrúa, México 1998, pp. 7,15

catálogo frío de deberes burocráticos, como la expresión deontológica del ejercicio del poder público y de la administración como su más importante manifestación interna.

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

De lo citado anteriormente por ambos autores, considero que aún y cuando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contemplo o trato de subsanar muchas deficiencias, todavía nos encontramos con diferentes problemáticas, en virtud de lo cual al ser cada día más y diversas las necesidades que la sociedad requiere en cuanto a la regulación de las actividades y funciones de los servidores públicos, el Ejecutivo Federal, a efecto de cubrir con las mismas, y los servidores públicos, deben de tener mayor conciencia de lo que significa y representa el llevar a cabo el servicio público que desempeñan, y así entonces desempeñar el mismo con ética y con la actitud de servicio que deben tener frente a la sociedad para poder brindarle un servicio público honesto y eficiente, por lo que ante tal preocupación el Ejecutivo Federal el día trece de marzo de dos mil dos, publico en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual entró en vigor al día siguiente, es decir el catorce de marzo de ese año, Ley en la cual como cada ley nueva, con esta se trataron de suplir ciertas deficiencias de la anterior, es decir de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que dicho ordenamiento no responde de igual forma a la problemática que se vive actualmente, por lo que considerando la necesidad de actualizar el ordenamiento legal a los requerimientos sociales, procurando brindar diferentes y nuevas aportaciones en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos a efecto de que cada vez sea mejor el sistema jurídico que regule la actividad de la administración pública federal, se promulgó la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con el objeto de llevar a la realidad las normas básicas de responsabilidades de los servidores públicos, contenidas en el Título Cuarto de nuestra Constitución General y dotarlas de plena eficacia para cumplir con sus objetivos. De esa manera desarrolla las reglas de

su artículo 113 el cual consigna la sujeción de los servidores públicos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, a la vez de instaurar los procedimientos y sanciones aplicables en caso de incumplimiento de sus obligaciones.

En cuanto algunos de los aspectos relevantes que contiene el proyecto de la nueva Ley, se encuentra "el agrupar en un solo ordenamiento jurídico las normas sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales, dejando como cuestión aparte las responsabilidades política, civil y penal, debido a la necesidad de hacer una separación entre ellas. Las mismas se ventilarán por separado, de acuerdo a las previsiones del artículo 109 Constitucional y al 6 de la Ley propuesta que indica que: " los procedimientos respectivos se desarrollaran en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda...". De esta manera se logrará la eficacia por la vía de la especialización; asimismo impone controles y sanciones administrativas para evitar el aprovechamiento de poder de influencia de la información a que tenga acceso el servidor público por virtud del empleo, cargo o comisión en que se desempeñe, esto incluso por una temporalidad de hasta un año después del retiro de su encargo. La propuesta de Ley incluye algunas cuestiones importantes cuanto a los procedimientos a seguir entre ellas cabe señalar lo siguiente: A.- Con el fin de hacer exigibles las probables responsabilidades de tipo penal que llegaran a actualizarse, se prevé la facultad de presentar denuncias ante el Ministerio Público por parte de la Secretaría y las Contralorías Internas, o bien que inciten al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formulen las querellas a que haya lugar.

B.- Se incorpora el auxilio en la práctica de diligencias por las contralorías internas cuando deban realizarse en lugar distinto de su residencia. La coordinación de autoridades redundará sin duda en la agilidad en la continuación de los procesos. Establece una garantía de que se cumplirán sanciones económicas al introducir el embargo precautorio en el caso de posible aplicación de las mismas. Los montos vendrán a constituir créditos a favor del erario federal y por su naturaleza, se sujetaran en su totalidad a las disposiciones fiscales aplicables.

La modificación de su parte final tendrá el efecto de disponer que a partir de su entrada en vigor, las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los fondos de aportaciones federales serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda, conforme a las etapas que establece el mismo artículo y de acuerdo a sus propias legislaciones. La minuta contiene también una propuesta de modificación al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual se encuentra íntimamente relacionada con las modificaciones anteriores. De tal manera, una nueva fracción XXV otorgará a la Secretaría de Contraloría la facultad de formular y conducir la política general de la administración pública federal para establecer acciones a favor de la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere; por lo que la creación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es necesaria ya que en ella se apelara a la especialización como vía adecuada para detectar y sancionar conductas irregulares dentro de la tarea de gobierno, esta nueva Ley proporcionará mayor claridad y certeza sobre los preceptos de la materia, tanto en los sujetos, autoridades, procedimientos y sanciones, como para la exigibilidad de la responsabilidad administrativa de manera acorde con el estado de Derecho.

De lo anterior, se puede advertir que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es creada con la intención de mejorar muchas deficiencias en el aspecto de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, por lo que su aplicación debe ser llevada a cabo en estricto derecho para cumplir con la finalidad de la misma, de manera eficiente y estar así en posibilidades de brindar a la sociedad un servicio público eficaz y oportuno, con la garantía de que en caso de no ser así los responsables de llevarlo a cabo, es decir los servidores públicos deberán responder del incumplimiento a las obligaciones que tengan para llevar a cabo tal fin, haciendo así que los servidores públicos se desempeñen con la máxima diligencia y cumplan con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

En razón de lo anterior y como ha quedado precisado en líneas que anteceden la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, regulan el actuar de los servidores públicos, por lo cual es de vital importancia determinar primero que nada quiénes son considerados como tales, y por tanto a quienes se les debe exigir el cumplimiento eficiente en el desempeño del servicio público que prestan a la sociedad como servidores públicos.

CAPÍTULO 2.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Como se mencionó en el capítulo que antecede, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina quienes deben ser considerados como servidores públicos, sin embargo en las legislaciones, relativas a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, no se encuentra propiamente una definición del término servidor público, sin embargo, se señala a quienes se les debe dar esa calidad. Existe vínculo muy estrecho respecto a quienes puede considerarse como servidor público con una relación de carácter laboral, en el entendido de que no todos los servidores públicos brindan la prestación de un servicio público, sin embargo, todo aquel que brinde un servicio público, puede ser considerado como servidor público.

En relación a lo anterior, se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente.

2.1. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

Al reformar el Título IV Constitucional, se pretendió entre otras cosas "... modificar el concepto de funcionario por el de servidor público, para expresar claramente la naturaleza del servicio que implica un empleo, cargo o comisión..."

Anteriormente funcionario público era una expresión que el derecho público moderno adoptó en forma general, considerando como tal a todo aquel individuo que se encontrara prestando sus servicios a una entidad pública, realizando una función de carácter público sin encontrarse dentro de la enseñanza del derecho un criterio general por el cual se distinguiera de manera clara y precisa dicha expresión.

El 28 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Presidencial que reformó el Título Cuarto de la Constitución de nuestro país, referente

a las responsabilidades de los servidores públicos. En la exposición de motivos se señala la necesidad de sustituir la locución de "Funcionario Público", por la de "Servidor Público", sosteniéndose que la obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de la jerarquía, origen, o lugar de su empleo, cargo o comisión.

Al respecto Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, nos dicen que: "En los términos del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal."⁷

Tomando como base este último precepto, no abarca totalmente a todos los servidores públicos y por tal motivo nos ocuparemos de los conceptos que nos brinda nuestra Carta Magna y demás disposiciones reglamentarias, con el fin de no dejar lagunas en cuanto a un concepto importante y no excluir a todos los servidores públicos que determina el propio Título Cuarto Constitucional, denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos"; que determina que: "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 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. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

⁷DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho vigésima segunda ed., México, D.F. Ed. Porrúa, 1996, p. 454

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República, precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios. Y para complementar lo anterior, nos referimos también a lo que determina el artículo 110 que en concreto dice que son servidores públicos los que determina el párrafo primero y los demás servidores públicos que determina la ley de responsabilidades.

De igual forma en el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos dice que: "Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

En el artículo 212 del Código Penal Federal; perteneciente al Título Décimo de los "Delitos cometidos por servidores públicos", determina también que: "Para los efectos de este título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los diputados, a las legislaturas Locales y a los magistrados de los Tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

El concepto de servidor público es muy variable, no existe de tal forma una definición única de lo que sea un servidor público, ya que existen diferentes corrientes que lo definen:

En la Doctrina Italiana se considera que el funcionario se determina por la relación que guarda con el Estado, ya formando su voluntad o simplemente representándolo y los empleados se definen por la naturaleza de su actividad que implica la prestación de un modo permanente y para fines profesionales.

En la Doctrina alemana no se tiene un concepto preciso y definido de funcionario o empleado, se supone para el personal de la administración, la existencias de un contrato en que el Estado declara su voluntad de tomar a una persona a su servicio y el consentimiento del particular para ello, agregando las notas de abnegación y fidelidad.

El elemento sustancial de la responsabilidad administrativa, es el relativo a los servidores públicos, Jorge Olivera Toro, en su obra Manual de Derecho Administrativo señala que: "funcionario público, en forma simplista es aquel que desempeña funciones públicas, mediante las cuales el Estado realiza su actividad. Funcionario Administrativo, es el que desarrolla funciones por las cuales la administración cumple su actividad, a través de ellos, la administración pública y se hace pensamiento, voluntad y actividad".⁸

En la Doctrina Francesa, existe la corriente de Berthelemy la cual señala que: "además de la aceptación del nombramiento para un cargo determinado que confiere la administración, el funcionario colabora de una manera continúa en la gestión de la cosa pública, efectuando actos de autoridad conferidos por elección o designación."⁹

A partir de las reformas constitucionales de 1982, en la legislación mexicana, se reputan como servidores públicos para efectos de sus responsabilidades a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial, a los

⁸ OLIVERA TORO, Jorge *Manual Administrativo*, s/e, Ed. Porrúa, México, 1967.p. 475

⁹ BERTHELEMY, H. cit. por., OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit. P. 476

funcionarios, empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública. Pero subsiste la confusión en la terminología utilizada en las leyes secundarias, al no distinguir entre funcionarios y empleados, sino entre empleados de confianza y de base, por lo que respecta a las leyes laborales, pues lo que respecta a las penales, en el Código Penal Federal se les denomina servidores públicos a todo aquel que desempeña un cargo, comisión o empleo en la administración pública, centralizada o paraestatal y en el local, aún se les denomina funcionarios y empleados, pero sin determinar su diferencia específica.

En la tesis de Duguít, precursor de la Escuela Realista, se debe entender por agente funcionario aquel que participa normal y permanentemente en el funcionamiento del servicio público.

Asimismo Jeze, el seguidor de dicha corriente realista, señala que: "El funcionario es el individuo investido de un empleo o función permanente y que colabora en el funcionamiento de un servicio público."¹⁰

Mariano Jiménez Huerta, en su obra *Derecho Penal Mexicano*, formula una crítica al respecto y nos dice que "No es posible desconocer que la expresión servidores públicos responde a una concepción altamente autoritaria, pues en la hora actual en las leyes y las corrientes sociales tienden a elevar el rango libertario y la dignidad social de las personas, la expresión servidores públicos encierra una idea de subordinación y obediencia que menoscaba la calidad y dignidad de las personas y es más propia de un Estado totalitario que de un Estado de derecho. El nombre de funcionario público que presidía la legislación derogada tenía socialmente un rango liberal e implicaba una condición social inherente a una categoría de personas..."¹¹

¹⁰ JEZE GASTÓN, cit. por., OLIVERA TORO, Jorge, op. Cit. p. 476

¹¹ JIMÉNEZ HUERTA, Mariano, *Derecho Penal Mexicano Tomo V, Suplemento Delitos Cometidos por Servidores Públicos*, .Ed. Porrúa México 1983. p.8.

2.2. CLASIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Toda la actividad que realiza el Estado, la lleva a cabo a través de sus órganos, quienes son los que la efectúan a través de sus titulares y de quienes colaboran con estos en las tareas que les son encomendadas.

Generalmente la mayoría de las personas involucradas o no en la Administración Pública suelen denominar en el mismo sentido quien es un servidor público, un funcionario público o un empleado, sin embargo el que se les otorgue la misma denominación no quiere decir que sean iguales, ya que "el concepto de servidor público es un concepto más amplio que el de funcionario y empleado público y por lo mismo rebasa la idea acerca de la función pública, ya que abarca la acción de servidor público a personas que no guardan una relación de carácter laboral respecto al Estado, relación que si se da necesariamente en la función pública"¹²

En este orden de ideas, los servidores públicos se clasifican en altos funcionarios, funcionarios y empleados.

Los artículos 108, 109, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permiten establecer cuales son las características de cada uno de ellos y las diferencias que existen entre los mismos.

"ARTÍCULO 108.- 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.

¹² MARTÍNEZ MORALES, Rafael. I. Op. Cit. p. 344.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de Los Estados de la República precisarán en los mismos términos del primer párrafo de este artículo para los efectos de sus responsabilidades de los servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

En razón de lo anterior, es servidor público, toda persona física que desempeña un cargo, un empleo o una comisión de cualquier naturaleza en cualquiera de los tres órganos fundamentales del Estado, ya sea a nivel federal, de las entidades federativas o de los Municipios.

En efecto el artículo 108 Constitucional dispone quienes se reputan como servidores públicos desde el Presidente de la Suprema Corte de Justicia hasta el más humilde empleado del Poder Judicial y desde los presidentes de las cámaras federales colegisladoras hasta el más ignoto guardián al servicio del Poder Legislativo están comprendidos para los efectos de las responsabilidades en que pueden incurrir dentro de la superpoblada categoría de servidores públicos¹³

Y por supuesto, no podemos dejar de mencionar al servidor público de mayor importancia, el Presidente de la República Mexicana, máximo representante de nuestro grandioso País.

¹³ KRIEGER, Emilio, *En defensa de la Constitución* Ed. Grijalbo México 1994, p.259

Así tal precepto legal, en relación con el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que son altos funcionarios los siguientes:

- 1.- El Presidente de la República*
- 2.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión*
- 3.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*
- 4.- Los Consejeros de la Judicatura Federal y del Distrito Federal*
- 5.- Los Secretarios de Despacho*
- 6.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal*
- 7.- El Procurador General de la República*
- 8.- Los Jefes de Departamento Administrativo*
- 9.- Los Asambleístas del Distrito Federal*
- 10.- El Procurador de Justicia del Distrito Federal*
- 11.- Los Gobernadores de los Estados*
- 12.- Los Diputados a las Legislaturas de los Estados*
- 13.- Los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados*
- 14.- Los magistrados de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Jueces de Distrito y los miembros de la Judicatura Federal, de los Estados y del Distrito Federal*
- 15.- Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal*
- 16.- El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral y los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y mayoritaria y de fideicomisos públicos.*

De lo anterior, se desprende que los altos funcionarios en los niveles federal, estatal y municipal, los cuales están sujetos a la aplicación de lo dispuesto por los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a lo previsto en las constituciones locales.

2.3. DIFERENCIAS ENTRE SERVIDORES, FUNCIONARIOS, ALTOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS.

Las diferencias entre funcionario y empleado, pueden ser casi invisibles, por lo cual para poder diferenciar a uno del otro, acudimos a la naturaleza jurídica que los vincula con el Estado.- Según este criterio, la naturaleza de la relación que vincula al funcionario con la función es de Derecho Público, en tanto que la que vincula al empleado con el Estado es de Derecho Privado, tal situación es inadmisibles, ya que la relación que vincula a los empleados y en general a todos los servidores públicos es de Derecho Público, dado el contenido de la actividad estatal.

De acuerdo al criterio derivado de la facultad de ordenar y ejecutar, los funcionarios tienen la facultad de mando, es decir de ordenar y los empleados solo tienen la facultad de ejecutar lo ordenado.

De acuerdo al criterio derivado del origen de sus facultades, el origen de las facultades de los empleados es la Ley, y que la de los empleados lo es el reglamento.

De acuerdo al criterio del carácter representativo, es decir externo del acto de funcionario y vinculación interna con el empleado. Según esto, el primero realiza una función de carácter externo que le es transmitida por la ley y que afecta la esfera jurídica de los particulares, en tanto que la actividad del segundo es solamente de carácter interno, su labor en si no afecta la esfera jurídica de los administrados.

Por lo anterior, se concluye que el funcionario es la persona que realiza la función, en tanto que el empleado es un colaborador del primero y su actividad solamente tiene trascendencia interna en la esfera de la administración, sin que trascienda al exterior, es decir, a los administrados, por lo cual su actividad no afecta la esfera jurídica de los particulares, mientras que la actividad del funcionario si la afecta puesto que es titular del órgano que exterioriza la voluntad de éste en calidad de su representante.

Jorge Olivera Toro, define al funcionario como: "Aquel que desempeña funciones públicas, mediante las cuales el Estado realiza su actividad. Funcionario Administrativo es el que desarrolla funciones por las cuales la administración cumple su finalidad."¹⁴

Rafael Bielsa señala: que la diferencia sustancial entre el funcionario y el empleado consiste en que "la designación del funcionario constituye un encargo especial o una delegación transmitida por la ley y en cambio, la del empleado supone un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta al Estado".¹⁵

De esa forma, el funcionario expresa la voluntad estatal y los empleados sólo se ocupan de examinar, redactar y controlar documentos realizar cálculos y trámites o desarrollar cualquier otra actividad afín, que no implique representación alguna del Estado.

Así tanto los funcionarios como los empleados constituyen a lo que la Constitución y demás leyes secundarias denominan servidores públicos. En efecto, la finalidad de su trabajo es la de servir al público a través del servicio público o de alguna actividad que forma parte de la actividad del Estado, prestada ésta mediante los órganos competentes y en última instancia por el trabajo de los servidores públicos.

Ahora bien, tal como se menciono anteriormente los servidores públicos se clasifican en altos funcionarios, funcionarios y empleados. Sin embargo, existen otros a los que se ha designado con el nombre del funcionario de hecho. En este sentido la persona que accede a un cargo o empleo público al reunir los requisitos que la ley correspondiente señala y en las condiciones que esta última establece, en un funcionario de derecho y solamente en forma excepcional acceden al cargo o empleo, personas que no han reunidos tales requisitos.

Del funcionario de derecho accede a un cargo o empleo público creado por la ley, misma que establece la esfera de competencia del órgano, los requisitos que debe reunir el servidor público y la forma en que será asignado el empleo o cargo.

¹⁴ OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*. Séptima ed., Ed. Porrúa, S.A. México 1997, p. 339

¹⁵ Cit. Por MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. P. 341

El funcionario de hecho es aquel servidor público que desempeña una función, ejerce la competencia y realiza actos con una investidura irregular, ya sea porque el individuo no cumpla con alguno de los requisitos señalados por la ley o porque no se llevó a cabo el procedimiento de su elección o nombramiento o conforme a lo establecido en el cuerpo legal correspondiente.

Para Rafael I. Martínez Morales, el empleado: "es quien presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario, su labor no implica un poder de decisión, disposición, de la fuerza pública o representación estatal alguna"¹⁶

En cuanto a los funcionarios estos disponen de un poder jerárquico con respecto de los empleados y los demás funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, decisión y disciplina, se refiere a los llamados mandos medios y a parte de los denominados mandos superiores.

Por lo que hace al alto funcionario, tradicionalmente es identificado aquel que desempeña en el ámbito federal un cargo de elección popular (Presidente de la República, diputado o senador), el que se encuentra en el máximo nivel del Poder Judicial (Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o que es titular de cualquier dependencia del Poder Ejecutivo (Secretaría de Estado), conforme a la Constitución Federal aquí quedan incluidos todos los servidores públicos a quienes para serles exigida responsabilidad, requieren declaratoria de procedencia del órgano legislativo.

2.4. OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Las personas a quienes se les denomina "servidores públicos" tienen como todo ciudadano derechos y obligaciones; por lo que se refiere a éstas últimas, existen dos

¹⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, l Op. Cit. pp. 344 y 345

formas de diferenciarlas, las de carácter individual con respecto a la propia relación de trabajo y las que guarda con respecto a la función pública.

Por lo que hace a las obligaciones o deberes de carácter individual, se desprenden los siguientes elementos:

La Protesta Legal; prestar el cargo, diligencia, obediencia, jerárquica, fidelidad, seguridad, desinterés, lealtad y residencia.

En el caso de las obligaciones que guardan con respecto de la función pública, son las obligaciones que todo servidor público tiene para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, cuyo incumplimiento dará lugar a la responsabilidad administrativa, en cuyo caso se aplicaran sanciones, aplicables a los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones además de las que señalen las leyes, consistirán en apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas.

Las obligaciones de los servidores públicos, se encuentran contempladas, en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en el 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

2.5. LAS FUNCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La función implica relacionar al Estado con sus servidores. El concepto función denota acción actividad, y lo público lo relativo al Estado. De lo que se desprende que la función pública es la actividad que el Estado realiza a través de sus diversos órganos y que se manifiesta por conducto de los servidores públicos en funciones.

Entendemos como funciones de los servidores públicos los actos que les comete realizar con motivo del ejercicio de las atribuciones que la ley les encomienda pudiendo ser dichas funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales, dentro de la misma que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permita.

El problema relacionado con la función pública data desde los primeros ensayos constitucionales de México, que buscaba su independencia y ha sido reglamentada por diversas Constituciones de México Independiente, que han regido la vida jurídica de nuestro país.

El hombre en las distintas épocas y bajo diferentes regímenes ha aceptado subordinar su libre albedrío a la autonomía pública a condición de que se cumplan distintos supuestos de interés colectivo. De este modo la autoridad pública se traduce en la función pública, que resulta ser una de las más elevadas responsabilidades sociales del Estado.

Sin duda, resultan ser un sin número de derechos y obligaciones a los que están sujetos dentro de la esfera de su competencia los servidores públicos, así como también los diversos ordenamientos que los regulan, por lo que sólo estimamos pertinente señalar el punto de vista constitucional que en general ordena que los servidores públicos sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, deberán prestar la protesta de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen, en cumplimiento de lo que determina el artículo 128 de nuestra Carta Magna.

Al respecto, el Doctor Burgoa, señala "El servidor público esta ligado con los gobernantes a través de dos principales nexos jurídicos; el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley y el que consiste en realizarlos honestamente. En el primer caso, dichos actos están sometidos al principio de la legalidad LATU SENSU, es decir la constitucional y legalidad STRICTO SENSU, en el segundo de la responsabilidad".¹⁷

En relación a lo cual, la Ley de Responsabilidades del 21 de febrero e 1940 (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), en su exposición de motivo apunta: "La organización de nuestro país es una República representativa,

¹⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Décimo Primera ed. Ed. Porrúa, México, D.F 1996, pp.551-552.

democrática y federal, tal y como lo establece la Constitución Política, implica el establecimiento de un orden jurídico con expresión de voluntad del pueblo, en quien indica la soberanía y la creación de los órganos necesarios para el ejercicio del poder. Por esto se requiere que cada órgano del Estado tenga limitado su campo de acción y la necesaria integración de esos órganos con hombres que su función ó dirección sea responsable.”

En ese orden de ideas, el Estado tiene la obligación de establecer los medios jurídicos necesarios para que los gobernados estén en posibilidades de defenderse de actuaciones arbitrarias o ilegales de servidores públicos, por lo que el título constitucional que regula la función pública debe de estar provisto de eficacia jurídica ya que contiene una norma fundamental, al derecho de los pueblos a tener gobiernos calificados.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional del 28 de diciembre de 1982 determina que: “La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien, no corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la moralidad social, la corrupción, lo cual afecta los derechos de otros, de la colectividad y por tanto de los intereses sociales y nacionales, así nuestro pueblo, nuestro país, demanda una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz y origen los daños que ha ocasionado la corrupción en el bienestar de la convivencia social.

En conclusión, el principio básico por excelencia que rige las funciones de los servidores públicos es que estos cualquiera que sea su rango puesto o comisión, solo podrá ejercitar las funciones que la ley le confiera y al contrario sensu, deberá abstenerse de realizar actos no autorizados por la ley, ya que su función deberá estar encaminada a salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su cargo o comisión.

2.6. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

*El término responsabilidad deriva de las voces latinas res y spondere, responder de la cosa, de la prestación. El concepto de responsabilidad presupone el previo incumplimiento de una obligación, aún y cuando el vocablo proviene del latín respondere que significa "estar obligado". Es responsable no el que está obligado, sino quien incumple una obligación."*¹⁸

Las responsabilidades de los servidores públicos se clasifican en:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

RESPONSABILIDAD CIVIL

RESPONSABILIDAD PENAL

RESPONSABILIDAD POLÍTICA

La dificultad para determinar el significado de la responsabilidad en la ciencia jurídica deviene de la circunstancia de que este concepto al igual que muchos otros, está determinado por los usos del lenguaje, es decir, sólo representa una especial técnica de presentación, esta peculiaridad obedece a que no obstante los esfuerzos desarrollados para definir el término, aún no se ha logrado.

La falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos, origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la Administración pública y de terceros. Esto provoca diversos tipos de responsabilidad como la administrativa, la política, la penal, la civil, que aseguran una eficaz actuación de los organismos públicos.

- a) *Las faltas leves originan el poder disciplinario de la administración que tiene el derecho de imponer penas correlativas de la misma naturaleza en relación con*

¹⁸ MOGUEL CABALLERO, Manuel, *La Responsabilidad Civil Extracontractual del Estado*, s/e., México 1999.

la falta cometida. Si ésta asume un carácter más grave se aplican penas expulsivas o depurativas más severas, como la suspensión o el cese.

- b) El Juicio Político de relevante significación*
- c) Cuando durante el ejercicio del cargo se cometan delitos o faltas, origina la responsabilidad penal, debiendo ser consignados los responsables a las autoridades judiciales correspondientes.*
- d) Otro tipo de responsabilidad que se origina es la responsabilidad civil o patrimonial por las lesiones que se producen en los bienes del Estado.*

2.6.1. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El Título IV Constitucional también dispuso las prevenciones legales sobre las que debieron expedirse las leyes de responsabilidades.

Se establecieron como criterios para determinar la conducta del servidor público: la legalidad, la lealtad, la eficiencia, la honradez y la imparcialidad. Sobre estos criterios se desenvuelve el conjunto de obligaciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La responsabilidad administrativa se origina por la comisión de faltas disciplinarias y da lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinario.

Así pues, la responsabilidad administrativa es: aquella en la que incurren los servidores públicos cuando en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La responsabilidad administrativa también comprendida en la disciplinaria opera con motivo de las faltas cometidas en el desempeño de la función pública, pudiendo coexistir con la responsabilidad civil y penal. Esta responsabilidad tiene como sanciones el apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Por lo que se refiere a la responsabilidad administrativa, "se aplicarán sanciones administrativas los servidores públicos por actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones. Las sanciones por infracciones administrativas, previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son; apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la administración pública. Las sanciones se graduarán teniendo en cuenta la gravedad de la falta y demás elementos que deben valorarse para el ejercicio de facultades discrecionales."¹⁹

En conclusión ...

Uno de los problemas más fundamentales de la responsabilidad administrativa ha sido la elaboración sistemática de un régimen disciplinario que contemple con la mayor precisión posible las obligaciones de los servidores públicos, las infracciones que puedan cometer las mismas y las sanciones a que se hagan acreedores.

Intentado terminar con este problema la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47, enlista las obligaciones que todo servidor público tiene, lo mismo en su artículo 8° la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de igual forma en el artículo 113 Constitucional se señala que las sanciones que se aplicarán a los servidores públicos que no cumplan con sus obligaciones además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas; sanciones que se encuentran también descritas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la cual se señalan también el apercibimiento privado ó público, la amonestación privada ó pública y en la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos se contemplan en el artículo 16 la amonestación pública o privada, la suspensión o la destitución del puesto, la inhabilitación y las sanciones económicas.

¹⁹ GALINDO CAMACHO, Miguel, *Derecho Administrativo*, s/e., Ed. Porrúa, México 1997, p.271

En suma la responsabilidad administrativa se deriva por el hecho de que el servidor público no cumple con las funciones enmarcadas dentro de su competencia ya que el mismo tiene la obligación de adecuar la conducta a la Constitución y a las leyes que de ella emanen.

En concreto en México, la responsabilidad administrativa se fundamenta con primacía en los artículos 109 fracción III, 113 y 114 último párrafo de la Constitución y su concepto sería que esta responsabilidad procede de los actos u omisiones de los servidores públicos, que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño del cargo.

2.6.2. LA RESPONSABILIDAD CIVIL

La Responsabilidad Civil de los servidores públicos del Estado, se origina siempre que la falta de éstos ha causado perjuicio a la administración o a los particulares en los casos que señalaremos.

“La responsabilidad civil de los funcionarios presenta en la realidad administrativa diversas formas: según que la persona lesionada y que reclame la reparación al funcionario, sea un tercero o el propio Estado. No se debe actuar lo mismo contra un ministro, que contra un mozo de una dependencia, sin embargo, la doctrina, precisa que la responsabilidad civil de los funcionarios no puede ser tan absoluta como la de los simples particulares, porque el particular obra por su cuenta y el funcionario en ejercicio de sus funciones”.²⁰

La responsabilidad civil, tiene lugar cuando el incumplimiento produzca menoscabo en el patrimonio del Estado o daño a los particulares.

“La responsabilidad civil es la obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario causado directamente por el obligado a la reparación o por las personas o cosas que

²⁰ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1999 Vigésima Edición pp. 905

estén bajo su cuidado. Al establecerse la responsabilidad civil se hace efectiva la reparación correspondiente directamente sobre los bienes del responsable o afectando la fianza otorgada.”²¹

En cuanto a la responsabilidad civil, dentro del Título Cuarto de la Constitución, en particular en el artículo 109 que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, ya que sólo se hace mención en el artículo 111, párrafo octavo “ En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.”; Cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal, el cual a la letra señala: “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, esta obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”: es decir el origen de la responsabilidad civil se encuentra en el principio de que “nadie tiene derecho a dañar a otro”; por lo tanto, un servidor público al dañar o perjudicar a alguien en ejercicio de sus funciones incurre como ya se mencionó en responsabilidad civil, y toda vez que esta se lleva a cabo en cumplimiento de su deber, y en virtud de que él al ser servidor público depende forzosamente de un ente público, esto es una dependencia o entidad, ya que es a nombre de la institución como actúan, por lo tanto, la responsabilidad debiese ser imputada directamente al Estado, porque no es la voluntad propia de los individuos denominados servidores públicos, la que ocasiona este tipo de responsabilidad, sino del Estado.

El funcionamiento del Estado de Derecho, exige que se establezca en la legislación ordinaria la regulación específica de la responsabilidad a cargo del Estado, cuando al actuar en razón de los intereses de la colectividad causa una lesión legítima, ya que los particulares no tienen porque soportarla” (Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, Elementos de Derecho Administrativo, 2º curso, Editorial Llimusa, México, 1989, pág. 167)

²¹ OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Séptima ed., Ed. Porrúa, México 1997, pp.367.

En cuanto a la responsabilidad del Estado, esta solo es solidaria, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1927 del Código Civil Federal, que a la letra señala: "El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios, causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos". y el artículo 1928 del mismo ordenamiento legal señala "El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirviente, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado". Por lo tanto, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y éste sólo la establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos, solidaria cuando se genere por ilícitos dolosos de ellos y subsidiaria en todos los demás casos, necesariamente se debe concluir que en nuestro sistema jurídico la responsabilidad civil de los servidores públicos, sólo se puede generar entre particulares, no entre el Estado y sus empleados.

Por lo que la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares por los daños que aquellos ocasionen en ejercicio de las funciones públicas y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil, por tanto para que una responsabilidad pueda ser denominada "civil", independientemente de su contenido sea resarcitorio es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca.

Para Miguel Galindo Camacho, la Responsabilidad Civil, se presenta "cuando el servidor público no da cumplimiento a las obligaciones que le impone la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que se traduce en el menoscabo del patrimonio de este. El caso más frecuente de responsabilidad civil se presenta cuando el servidor público tiene a su cargo el manejo de fondos para lo cual debe otorgar la fianza correspondiente que garantice dicho manejo. Fuera de estos casos la responsabilidad

civil tiene una aplicación limitada, que siempre esta determinada por las leyes. En estos casos, se presenta la responsabilidad civil cuando el servidor público con su conducta produce directamente un menoscabo en el patrimonio estatal o afecta en el mismo sentido el patrimonio de un particular, que inclusive puede demandar pecuniariamente al Estado y al servidor público.

La Responsabilidad Civil, se da por causar a una persona daños o perjuicios valuables monetariamente.

Cuando se trata de demandas de carácter civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia, llamada ésta también desafuero la responsabilidad civil haya su fundamento en los artículos 1910 y 1927 del Código de esa materia, que establecen lo siguiente:

- a) El que obrando contra la ley o las buenas costumbres cause daño a otro, esta obligado a repararlo, salvo que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima y*
- b) El estado queda obligado a responder por los daños originados por sus funcionarios en el ejercicio de las tareas que les estén asignadas, tal responsabilidad es solidaria en ilícitos dolosos y subsidiaria en otros casos y solamente se hará efectiva contra el estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes suficientes con que responder del daño y perjuicio causado.²²*

Concluimos lo siguiente:

Con respecto a este tipo de responsabilidad en el artículo 111 constitucional referente la Responsabilidad Penal, en el párrafo octavo de dicho numeral se señala: "... En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia..."

²² Idem. GALINDO CAMACHO, Miguel, *Derecho Administrativo*, s/e., Ed. Porrúa, México 1997, p.271

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos se dice "Para la responsabilidad civil de los servidores públicos, se estará a lo que dispone la legislación común".

Conforme a este mandato, tal responsabilidad se contempla en el Código Civil del Distrito Federal, en su artículo 1927 al señalar que "El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos".

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

También el que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios puede repetir de ellos lo que se hubiere pagado (artículo 1928)

Además de la imposición de sanciones se aplicará sin perjuicio de la reparación del daño, quedando a salvo el derecho de la federación o de los particulares para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria como resultado de daños y perjuicios ocasionados por los hechos u omisiones efectuados por el servidor público inculcado.

Finalmente diremos que en virtud de que la Constitución señala que en demandas de orden civil que se establecen contra cualquier servidor público no requerirá declaración de procedencia la responsabilidad civil ya que se limita a actos ilícitos no delictuosos y cuando el ilícito civil constituya al mismo tiempo un delito, será aplicable también la ley penal y por último la responsabilidad privada o civil es idéntica a la de cualquier otro gobernado.

2.6.3. LA RESPONSABILIDAD PENAL

La Responsabilidad Penal de los servidores públicos tiene lugar en delitos en que la acción es imputable principalmente a los que tienen esa calidad, independientemente de que puedan cometer ilícitos de otra naturaleza como particulares, esto es, pueden

cometer delitos comunes y especiales. Las normas penales tutelan una variedad de bienes jurídicos y en el caso, a la administración pública.

El Código Penal para el Distrito Federal, aplicable en materia federal, contiene el Título Décimo del Libro Segundo, reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de 13 de enero de 1984 y 3 de enero de 1989, denominado: "delitos cometidos por servidores públicos" y considera a los siguientes: coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado, y enriquecimiento ilícito.

En cuanto a la responsabilidad penal, "Un funcionario o empleado público incurre en responsabilidad penal cuando en ejercicio de sus funciones realiza un acto tipificado como delito, es decir, única y exclusivamente cuando lo realiza una persona en el ejercicio de la función pública, señala que existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local. Las sanciones penales se duplicarán de acuerdo con lo previsto en la legislación penal, y si se trata de delitos por cuya comisión la autoridad haya obtenido beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán decidirse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por el ilícito".²³

El Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, tipifica los siguientes delitos que pueden cometer los servidores públicos en el desempeño de su encargo oficial, ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación y ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, cometidos contra la administración de justicia y el ejercicio indebido del propio derecho. A parte de esos delitos que el Código agrupa como "cometidos por servidores públicos" y "cometidos contra la administración de justicia", consideramos que los siguientes dada su naturaleza pueden incidir los agentes del poder público; traición a la patria, espionaje, sabotaje, violación de inmunidad y neutralidad, evasión de presos, violación

²³ *Ibidem* GALINDO CAMACHO, Miguel, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México 1997, p.272

de correspondencia, ultraje a las insignias nacionales, revelación de secretos, falsificación de documentos, variación del nombre o del domicilio, uso indebido de condecoraciones, uniformes, grados jerárquicos, divisas, insignias y siglas, contra el consumo y la riqueza nacionales, violación de garantías constitucionales y fraude. Desde luego, el servidor público puede llegar a cometer cualquier delito federal o del fuero común, siendo responsable conforme a las leyes relativas.

En conclusión tenemos que la Responsabilidad Penal se encuentra en diferentes preceptos constitucionales, como lo es el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que determina la declaración de procedencia y denuncia que: "Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público, cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política, se actuara en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la sección instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita.

Para los efectos el primer párrafo de este artículo, la sesión deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la sección. En este caso se observaran las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de las pruebas en el procedimiento referente al juicio político."

Del artículo anterior determina quienes son sujetos de responsabilidad penal, como la llamada "Declaración de Procedencia", pero no establece quienes son susceptibles de esta responsabilidad, por tal motivo nos referimos primeramente a lo establecido en el artículo 109 fracción II de la Constitución que determina quienes son los servidores que cometen delitos y dice: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de

responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivo del mismo, por sí o por interpósita persona aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños ellos, cuya procedencia ilícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan."

Conforme al artículo anterior, nos determina que el responsable penalmente será todo servidor público. Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la cámara de senadores en los términos del artículo 110 . En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Resulta pertinente apuntar que la responsabilidad penal se origina por la comisión de delitos perpetrados por los servidores públicos durante el tiempo de su encargo, ya que los actos u omisiones que cometan en el ejercicio del mismo origina otro tipo de responsabilidad (responsabilidad política, administrativa o civil).

En el artículo 212 del Código Penal Federal, se describe quienes son servidores públicos, para efecto de este Título Décimo "Delitos cometidos por servidores públicos", dentro del Capítulo II, como ya lo habíamos hecho notar como al principio de este capítulo: "Para los efectos de este título y el subsecuente servidor público es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración pública federal o en la del Distrito Federal.

Por lo que hace al servidor público de mayor jerarquía, es decir el Presidente de la República, el artículo 108 de la Carta Magna limita el alcance de la responsabilidad penal exigible, durante el tiempo de su encargo a los delitos graves del orden común, los que se especifican en las legislaciones penales correspondientes.

En conclusión la responsabilidad penal se regula por la ley suprema en sus dispositivos 109 fracción II, 111, 112 y 114 párrafo segundo y entendemos por responsabilidad penal como la resultante de la comisión de delitos por parte de cualquier servidor públicos, en los términos de la legislación aplicable.

2.6.4. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

La Responsabilidad Política, "sólo alcanza a determinados servidores públicos, por razón de sus funciones, por actos y omisiones que reanuden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, las sanciones son; destitución del servidor público y podrá imponerse también inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones en el servicio público".²⁴

Al respecto, actualmente la responsabilidad política ya no se encuentra regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que con la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el día trece de marzo de dos mil dos, cuya vigencia dio inicio a partir del catorce del mismo mes y año, en este nuevo ordenamiento legal, se excluye la responsabilidad política de los servidores públicos, al haber desaparecido la figura de juicio político, por ser una legislación meramente administrativa, solo subsiste la responsabilidad administrativa en la misma.

Responsabilidad Política: "Dentro del texto constitucional, la responsabilidad más elaborada es la de índole política, al respecto se establece: Se impondrá mediante juicio político, destitución o inhabilitación para desempeñar función pública de cualquier índole, a los servidores públicos que se indican en el siguiente párrafo, cuando en el

²⁴ Op Cit. OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Séptima ed., Ed. Porrúa, México 1997, p. 367.

desempeño de sus labores incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho, pueden ser sometidos a juicio político los senadores y diputados federales, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los integrantes de los consejos de la judicatura, los secretarios de estado, los jefes de departamento administrativo, los diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común en el Distrito Federal, los titulares de organismos descentralizados de empresas de participación estatal mayoritaria y de fideicomisos públicos. Los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia estatales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones a la constitución y a las leyes federales, para aplicar las sanciones mediante juicio político la cámara de diputados procederá a la acusación respectiva ante la de senadores, previa decisión de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y escuchar al inculcado. Conociendo de la acusación, la cámara de senadores se erigirá en jurado de sentencia, aplicará la sanción procedente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes, una vez practicadas las diligencias correspondientes y otorgándole audiencia al acusado".²⁵

Como ha quedado precisado en líneas que anteceden, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos se dividen en cuatro, esto es la responsabilidad política, penal, administrativa y civil.

Concluimos que la Responsabilidad Política, origina o da comienzo al juicio político tiene dos acepciones una legal y otra teórica; la primera de ellas enmarcada en el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que señala los motivos por los cuales se cae en responsabilidad y estos son, redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y en su buen despacho:

"I.- El ataque a las instituciones democráticas;

²⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, *Derecho Administrativo 3er y 4to. Cursos*. Tercera ed., Ed. Oxford, p.409.

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

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

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

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

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

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

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente Ley y se estará a lo dispuesto en la legislación penal."

De igual forma, se prevé en el artículo 109 fracción I, de la Constitución que dice: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con lo siguiente:

I.- Se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

En dicho precepto legal se señala quienes podrán ser sujetos de juicio político y en el artículo 114 párrafo primero el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La segunda acepción que es la teórica, dijéremos que se incurrirá en responsabilidad política cuando un servidor público en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, cometa actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho. Cabe señalar que no todos los servidores públicos están sujetos a responsabilidad política, remitiéndolos al artículo 110 constitucional.

Sobre este particular Rafael Bielsa comenta: "La Responsabilidad Política no es una responsabilidad jurídica sino timando en cuenta a las categorías de los funcionarios determinados por la Constitución."²⁶

Por lo tanto, sólo pueden ser sujetos de juicio político los servidores públicos que determina el artículo 110 constitucional, como vimos anteriormente y algo muy importante es el resaltar que el Presidente de la República, carece de Responsabilidad Política, para efectos de dicho precepto legal.

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el trece de marzo de dos mil dos, en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor la misma al día siguiente, no se encuentra regulado el juicio político.

²⁶ BIELSA RAFAEL, *Principios de Derecho Administrativo*, Trigésimo Novena ed., Ed. De Palma, Buenos Aires p. 598

De esta manera, consideramos que cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal, y por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, o imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo. Independientemente de estos tres tipos de responsabilidad en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resacirlo, conforme al principio de la Lex Aquilia de que "aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo", tal como lo establece el artículo 1910 del Código Civil Federal, al regular la responsabilidad civil. Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación.

En conclusión "el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa, las dos primeras reguladas por las Leyes de la materia correspondientes y las dos últimas reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".²⁷

Aunque actualmente la responsabilidad política no se encuentra regulada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

²⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Cuarta ed., Ed. Porrúa, México, 2001 p.5

CAPÍTULO 3

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO Y MEDIOS DE DEFENSA

Para efectos de continuar con lo señalado en el capítulo que antecede, es sin duda de suma importancia, destacar, que todo acto jurídico tiene un orden, una serie de pasos a seguir, que nos llevar a un resultado en algunos casos satisfactorios y en otros no tanto, y en este último caso la propia Ley nos otorga los elementos para defender nuestros intereses, y todo ello, requiere necesariamente de una serie de pasos a seguir, en las diferentes instancias, motivo por el cual resulta trascendente señalar algunos conceptos importantes en este sentido, siendo los más importantes "proceso" y "procedimiento", los cuales en ocasiones suelen confundirse para ello, diremos que se entiende que todo proceso, se tramita ante un Tribunal y tiene por objeto dirimir una controversia de derecho, mediante una sentencia.

3.1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

El Procedimiento. No necesariamente tiene por objeto dirimir una controversia de derecho, a través de una sentencia.

El Procedimiento, es una serie con cadena de actos previstos en la ley para obtener otro acto determinado de la autoridad por ejemplo el procedimiento legislativo previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución, consistente en que los órganos que tienen competencia de acuerdo con el artículo 71 constitucional presenten una iniciativa de ley ante cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión que esa iniciativa se ha discutido primero en comisiones y aprobada por el pleno de la Cámara de origen y luego se ha remitido a la legisladora para el mismo efecto y una vez discutida y aprobada en ambas Cámaras sea enviada al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación y así inicie su vigencia.

Según Carnelutti, indica que proceso es judicial o jurisdiccional, el que realizan ante los órganos del Poder Judicial y ante aquellos órganos de poder administrativo que solucionan conflictos.

Para Calamandrei, el proceso es una serie de actos coordinados y regulados por el Derecho Procesal a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción.

Proceso, es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.

Por procedimiento Administrativo; entendemos un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Vemos que la diferencia consiste en que e uno hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto y el otro e un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.

Para García Oviedo, el procedimiento administrativo lo constituyen los trámites y formalidades que debe de observar la Administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen.

Gabino Fraga, afirma que es el conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan el acto administrativo.

Miguel Acosta Romero señala que procedimiento administrativo, es "todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas."²⁸

El Procedimiento Administrativo Disciplinario, forma parte importante y trascendente sin duda de la administración pública federal, en virtud de que como hemos observado anteriormente, los servidores públicos pueden incurrir en diferentes tipos de responsabilidades en el desempeño de sus funciones, por lo tanto para efecto de llevar un control respecto de la conducta de estas personas, vigilando que cumplan con el

²⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial, Tomo III, s/e., Ed. Porrúa, México 1999, p. 601-655

servicio público que les fue encomendado con eficiencia, legalidad e imparcialidad, por lo que el procedimiento administrativo disciplinario, tiene su razón de ser en ese sentido, a fin de que cuando no cumplan con su misión puedan ser sujetos a éste y sancionados, así a esta facultad sancionadora, se le conoce también como facultad disciplinaria.

Por lo que así como existen los diferentes tipos de responsabilidad , penal política, civil y administrativa, existe un procedimiento que es acorde con la que corresponda, en el caso específico que nos ocupa en la presente tesis es la responsabilidad administrativa la que nos interesa, por lo tanto es el procedimiento administrativo disciplinario en el abundaremos, aplicable a los servidores públicos de la Administración Pública.

Luis Humberto Delgadillo, Gutiérrez, señala que el procedimiento administrativo disciplinario es parte de lo que el define como "Derecho Disciplinario".²⁹

"Una razón que se oponer a la equiparación del procedimiento administrativo al judicial, es la que deriva de la naturaleza misma del acto administrativo y de la sentencia judicial, pues mientras que esta última supone la existencia previa de un conflicto de derechos que es precisamente lo que va a resolver la sentencia, y el que explica que las partes en el conflicto sean las que animen todo el procedimiento judicial, en la actuación administrativa, por el contrario, el conflicto de derechos no surge sino hasta que se dicta la resolución, o sea precisamente después de que se ha seguido todo el procedimiento administrativo.³⁰

Andrés Serra Rojas, señala en relación al procedimiento administrativo que "es el cauce formal de la serie de actos que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin, con ello se trata de conseguir dos finalidades: La eficacia máxima de la actividad administrativa y la protección jurídica de los derechos e intereses de los administrados. El procedimiento administrativo y el procedimiento jurisdiccional son procedimientos de ejecución de la ley, que responden a diversos propósitos, los cuales

²⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El Procedimiento Administrativo Disciplinario*, s/e., Ed. Porrúa, México, 1999, p. 56

³⁰ FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, vigésima ed., Ed. Porrúa, México 1980, p. 256

*demandan la intervención de los particulares cuando estos son afectados por el acto administrativo o por la sentencia”.*³¹

De los conceptos señalados anteriormente por los citados autores, advertimos que atendiendo a la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo disciplinario, éste se desarrolla de manera autónoma respecto de los demás procedimientos, por lo tanto no pueden serle aplicables disposiciones de otros procedimientos, actualmente se aplica supletoriamente al procedimiento administrativo el Código Federal de Procedimientos Civiles, esto a partir del trece de marzo e dos mil dos, ya que anteriormente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, era el Código Federal de procedimientos Penales, y ahora en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es el Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicho procedimiento administrativo se integra de tres diferentes etapas que podemos dividir en :

- A) INICIO- CITATORIO*
- B) AUDIENCIA DE LEY*
- C) RESOLUCIÓN*

Como ya hemos referido anteriormente, el procedimiento administrativo disciplinario, se encuentra regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y ahora también en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos, entrando por tanto en vigor al día siguiente, la cual en su artículo Sexto Transitorio refiere: “Los procedimientos seguidos a servidores públicos federales que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, así como las resoluciones de fondo materia de los mismos, deberán sustanciarse y concluirse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se iniciaron tales procedimientos.

³¹ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo Primer Curso*, Vigésima ed., Ed. Porrúa, México 1999, p. 274

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigentes hasta la entrada en vigor de la presente Ley, seguirán aplicándose por los hechos realizados durante su vigencia."

Del contenido el artículo mencionado, se desprende que tratándose de los procedimientos administrativos, cuyas presuntas irregularidades hayan ocurrido en fecha anterior al catorce de marzo de dos mil dos, deberá seguirse aplicando la Ley Federal de los Servidores Públicos, y en caso de conductas que se hayan suscitado después de esa fecha, será aplicable La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; en virtud de lo cual, resulta de vital importancia, señalar de que manera se lleva a cabo el procedimiento administrativo disciplinario, conforme a cada una de las Leyes Federales en comento, partimos entonces de las tres etapas en que se encuentra dividido el procedimiento que nos ocupa, de la siguiente manera:

El Acuerdo de Inicio es precisamente el que apertura el procedimiento administrativo disciplinario, es el primer paso, es conocido también como "acuerdo de inicio" o "proveído de inicio", al cual se acompaña de un citatorio.

Conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se advierte lo siguiente:

3.2. CITATORIO PARA LA AUDIENCIA DE LEY

Es el documento mediante el cual se le hace del conocimiento al servidor público, la presunta responsabilidad que le es atribuida, su derecho a ofrecer pruebas, y a alegar lo que a su derecho convenga respecto de las imputaciones hechas en su contra.

El citatorio regulado en el artículo 64 fracción I de dicho ordenamiento legal, deberá contener lo siguiente:

- a) Expresar el día, hora y lugar en que tendrá verificativo al audiencia de ley, precisando, todos y cada uno de los hechos que constituyen las presuntas irregularidades que le son atribuidas al servidor público, y el monto del beneficio*

o lucro obtenido daño o perjuicio económico causado, 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.

- b) Señalar los preceptos y ordenamientos legales, que presuntamente haya infringido, es decir fundamentar el citatorio, correlacionándolos con las fracciones correspondientes del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*
- c) Hacer del conocimiento del servidor público, que el expediente se encuentra a su disposición, señalándole el lugar y horario en que lo puede consultar, así como informándole que podrá asistir ala audiencia de ley asistido de un defensor para declarar, ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga.*
- d) Deberá contener un apercibimiento, en el sentido de que se le haga saber al servidor público que si no asiste a la audiencia, se le tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos dentro de dicho procedimiento.*

De conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el citatorio deberá contener:

- a) Expresar el día, hora y lugar en que tendrá verificativo al audiencia de ley, precisando, todos y cada uno de los hechos que constituyen las presuntas irregularidades que le son atribuidas al servidor público, y el monto del beneficio o lucro obtenido daño o perjuicio económico causado, 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, debiendo comparecer a la misma de manera personal.*
- b) Señalar los preceptos y ordenamientos legales, que presuntamente haya infringido, es decir fundamentar el citatorio, correlacionándolos con las*

fracciones correspondientes del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- c) Hacer del conocimiento del servidor público, que el expediente se encuentra a su disposición, señalándole el lugar y horario en que lo puede consultar, así como informándole que podrá asistir a la audiencia de ley asistido de un defensor para declarar, ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga.*

- d) Deberá contener un apercibimiento, en el sentido de que se le haga saber al servidor público que si no asiste a la audiencia, se le tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.*

Al respecto, si bien es cierto ambas Leyes Federales, en el citatorio por medio del cual le hacen saber al servidor público la presunta responsabilidad que le es atribuida, considero que por lo que hace al apercibimiento que se le hace en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el supuesto de que no comparecer con causa justificada, se le tendrán por ciertos los actos u omisiones que le fueron atribuidos, esta resulta más estricta que la anterior, por lo cual el servidor público no tiene otra alternativa mas que comparecer a dicha diligencia, a menos que acredite su inasistencia de una manera justificada, sin embargo, dicho precepto legal es omiso al respecto, ya que no señala las formas o motivos que tendrían que tomarse como justificante.

Ahora bien, es importante, mencionar una figura jurídica que tiene gran relevancia en el procedimiento administrativo disciplinario, esta es la Suspensión temporal, que se encuentra prevista en el artículo 64 fracción IV, y en el artículo 21 fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ambos ordenamientos legales señalan que la suspensión temporal suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la

iniciación, continuación o conclusión del procedimiento administrativo de responsabilidades, en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos, Si los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaren responsables de los hechos que se les atribuyen, la dependencia o entidad donde presta sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido. Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión, si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá la autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquella en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, adiciona una situación mas que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esto es referente a que "en caso de la Secretaría por cualquier medio masivo de comunicación difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

En ese sentido, la fracción V del artículo en comento, otorga la posibilidad de que la Contraloría Interna pueda suspender temporalmente a los "presuntos responsables", sin embargo, esta determinación debe hacerse de manera minuciosa, realizando un juicio de valoración previo, haciéndoselo del conocimiento al propio servidor los hechos se le esta atribuyendo y este en aptitud de preparar su defensa. Ya que como se desprende del propio precepto legal que establece que la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le pretenda atribuir, ni sobre que asunto o hechos, por lo que consideramos que dicha suspensión temporal sin duda, tendrá que ser debidamente fundamentada y motivada, como lo debe ser todo acto de autoridad.

En ese orden sentido, tenemos si la autoridad suspende temporalmente a un servidor público, antes de haberle iniciado procedimiento, podrá considerarse que si no le fue hecho del conocimiento la existencia de dicho procedimiento, se le esta transgrediendo el derecho de ser oído y vencido en el mismo, con lo cual se le estaría violentando en su perjuicio las garantías de los artículos 14 y 16 Constitucionales, en atención a que

se les priva de sus derechos sin que se desahogue previamente la garantía de audiencia que proclama el primer dispositivo constitucional citado, que anteriormente ya se les había otorgado como lo es el nombramiento del empleo, cargo o comisión encomendado.

Asimismo, al hablar de que se le tendrá que hacer del conocimiento, a través de la notificación de un oficio citatorio por lo que ahora procederemos a hablar un poco acerca de las notificaciones en el procedimiento administrativo disciplinario.

3.3. NOTIFICACIONES

Notificación. Concepto.- "Acto mediante el cual, con las formalidades legales preestablecidas, se hace saber una resolución judicial o administrativa a la persona a la que se reconoce como interesada en su conocimiento o se le requiere para que cumpla un acto procesal.

El Código Federal de Procedimientos Penales, se aplica de manera supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y el apartado que contiene lo relativo a las notificaciones el Capítulo XII Primero, artículo 109. El Código Federal de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (arts. 110 a 128), regula las siguientes especies de notificación, personal, por cédula, por correo, por telégrafo, por edictos, por el Boletín Oficial y en los estrados del Juzgado ó Tribunal.³²

Las notificaciones hechas en forma distinta de la establecida legalmente son nulas, pero si la persona notificada se hubiere manifestado en juicio sabedora de la diligencia, la notificación surtirá desde entonces sus efectos, como si estuviera legítimamente hecha (art. 76 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal)

Conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las

³² Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, trigésima ed, Ed. Porrúa, México 2001, p. 382

notificaciones, para la audiencia de ley deberán hacerse dentro de un plazo no menor ni mayor de quince días hábiles; Asimismo la notificación de la resolución que se emita en el procedimiento administrativo, deberá notificarse dentro de los tres días siguientes a su emisión de acuerdo a la primera de la Leyes citadas, y dentro de un plazo no mayor de diez días, de conformidad con la segunda de las citadas Leyes Federales.

3.4. AUDIENCIA DE LEY

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla dos artículos muy importantes que contienen el derecho de ser oído y escuchado en juicio de acuerdo a lo siguiente:

*En su artículo 14 Constitucional, en la parte que nos interesa señala que nadie podrá ser privado de la vida; de la libertad o de sus propiedades, posesiones o **derechos**, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las **formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.***

De igual manera, en el artículo 16, establece que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino n virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento" exige a las autoridades no simplemente que citen los preceptos de la ley aplicable, sino que también precisen con claridad y detalle las consideraciones y los hechos concretos y particulares en que apoyan sus determinaciones, ya que lo contrario implicaría dejar al gobernado en notorio estado de indefensión.

Esto es así, ya que al referimos específicamente a la materia administrativa, en cuanto a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la Audiencia de Ley, se encuentra prevista en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

*Para entender mejor el sentido de dicha diligencia, atenderemos la definición que nos da Rafael de Pina Vara.- AUDIENCIA: En sentido procesal "complejo de actos de varios sujetos, realizados con arreglo a formalidades preestablecidas, en un tiempo determinado, en la dependencia de un juzgado o tribunal destinada al efecto, para evacuar trámites precisos para que el órgano jurisdiccional resuelva sobre las pretensiones formuladas por las partes o por el Ministerio Público, en su caso. Pueden ser las audiencias de pruebas de alegatos, de ambas cosas a la vez y de discusión y emisión de la resolución".*³³

Por lo que hace a la audiencia de Ley que señala el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el servidor público deberá comparecer personalmente, podrá ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por si por medio de un defensor, también asistirá a dicha audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe; si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en lo que respecta a la audiencia de Ley, su artículo 21 establece que el servidor público deberá comparecer personalmente, a rendir su declaración en torno a los hechos que se le atribuyen lo que a su derecho convenga, por si por medio de un defensor.

Al respecto, considero que la audiencia de Ley en una diligencia sumamente importante dentro del procedimiento administrativo disciplinario, ya que constituye el momento preciso y oportuno para que el servidor público, realice sus manifestaciones, respecto de la irregularidad que le es atribuida y pueda defenderse de las mismas, observamos que el contenido tanto del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como el 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es muy similar, en

³³ *Idem. Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, trigésima ed, Ed. Porrúa, México 2001, p. 114.*

virtud de en ambos se dan los lineamientos para que desahogue dicha diligencia, sin embargo, también existen algunas diferencias, en la primera de las Leyes referidas, se dice que el servidor público puede comparecer asistido de un defensor y que de igual forma comparecerá el Representante de la Dependencia que para tal efecto se designe, situación que ya no se encuentra prevista en la nueva Ley, en el primer ordenamiento legal se señala en su artículo 64 que, si en la audiencia, la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra otras audiencias, lo cual en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no lo señala así, sino que será durante la sustanciación del procedimiento, cuando el Contralor Interno o titular del Área de Responsabilidades podrán practicar diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna y si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o adviertan datos o información que implique nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra otras audiencias, lo anterior es importante, porque una vez que han sido analizadas las irregularidades que le son atribuidas a un servidor público, y practicada la audiencia respectiva, en la misma diligencia, el presunto responsable puede hacer un señalamiento de otras personas que pudieran estar involucradas y tener una relación o responsabilidad con respecto de los hechos irregulares que le son atribuidos, sólo que ahora la nueva Ley, da un área de trabajo más amplia, en virtud de que no únicamente en la audiencia puede suscitarse esta situación, sino en cualquier momento del procedimiento, lo que da la posibilidad de emitir una resolución más íntegra y justa. Podemos decir que la audiencia de Ley se divide en tres momentos:

3.4.1. DECLARACIÓN. *Es el momento en que el servidor público, manifiesta lo que a su derecho conviene, respecto de la irregularidad que le fue atribuida.*

3.4.2. OFRECIMIENTO, ADMISIÓN Y DESAHOGO DE PRUEBAS. *El servidor público que es sujeto de un procedimiento administrativo disciplinario, tiene el derecho de ofrecer pruebas que estime pertinentes y necesarias que considere para efecto de desvirtuar las irregularidades que le fueron atribuidas, en el citatorio correspondiente.*

LA ADMISIÓN DE LAS PRUEBAS. Las pruebas ofrecidas por el servidor público para llevar a cabo su defensa, pueden o no ser aceptadas por la autoridad que este conociendo del asunto en controversia, en razón de su procedibilidad.

DESAHOGO DE PRUEBAS: Es el momento en que realizamos un análisis de las pruebas ofrecidas por el presunto responsable, atendiendo a su naturaleza, es decir, si son pruebas documentales, estas se desahogan por su propia y especial naturaleza, en el instante mismo en que son ofrecidas y en caso de que sean documentos que el servidor público ofrezca y que no los tenga en su poder y por tanto solicite que sean requeridos a la autoridad correspondiente, se considera que se encuentran en desahogo de pruebas, en tanto son remitidas a efecto de poder determinar si se admiten o no.

3.4.3. ALEGATOS. *Son las consideraciones que realiza el servidor público en la última parte de la audiencia, es decir, son todas las manifestaciones que desee agregar para concluir con dicha diligencia y que no haya expresado en la parte inicial en el momento de rendir su declaración.*

3.5. RESOLUCIÓN. CONCEPTO

Las Resoluciones en materia administrativas pueden decretarse en tres sentidos, uno, pudiendo ser: condenatorias, absolutorias y con abstención de sancionar.

La resolución en materia administrativa, viene a ser el medio por el cual se le imponen dichas sanciones a los servidores públicos, para efecto de comprender de manera mas clara cual es su sentido.

En ese orden de ideas, tenemos que por lo general una resolución se encuentra integrada por cuatro fases, siendo estas las siguientes:

- A) **PREÁMBULO.**- Es la parte con la que se inicia una resolución, y debe contener todos los datos posibles que permitan identificar el asunto, esto es, nombre (s) completo(s) del servidor (es) público (s), Registro Federal de Contribuyentes (R.F.C.), cargo y adscripción del servidor público, así como la determinación específica de la autoridad que dio inicio al procedimiento.
- B) **RESULTANDOS (ANTECEDENTES).**- Consiste en la enumeración cronológica de las actuaciones llevadas a cabo por la autoridad y por el presunto responsable, como lo son el señalar la vía en que fue recibido el asunto, en que Dirección, por parte de que autoridad y con motivo de que, así como se hace una descripción de cuando se dio inicio al procedimiento administrativo de responsabilidades, cuando fue citado el servidor público y en que fecha compareció a la audiencia de Ley correspondiente.
- C) **CONSIDERANDOS.**- Constituyen la parte esencial de la resolución, ya que es en ese momento cuando la autoridad que resuelve, analiza los elementos con que cuenta para atribuir la responsabilidad al servidor público, así el análisis de las manifestaciones hechas por el presunto responsable respecto a los hechos que le son atribuidos y lleva a cabo la valoración de los medios de convicción que frece éste par desvirtuar los hechos, el análisis, debe llevar implícito un razonamiento lógico jurídico que sea el soporte de la resolución que emita la autoridad.
- D) **RESOLUTIVOS.**- Constituyen la parte final de la resolución, en ellos se vierte el sentido en que se pronuncia la autoridad en la resolución; es decir, es la parte donde se señala que sanción ha determinado la autoridad imponer al servidor público con motivo de haberse acreditado en la responsabilidad que le fue atribuida, de acuerdo a los razonamientos vertidos en los considerandos, se asienta la instrucción de que dicha sanción deberá ser aplicada o ejecutada, según el caso (o

la Ley aplicable), así como de que se notifique al servidor público interesado.

Ahora bien, existen dos plazos previstos, para emitir al resolución administrativa respectiva, una vez que se ha llevado acabo el desahogo de la audiencia de ley de todas las probanzas que hubieren sido ofrecidas por el servidor público en dicha diligencia. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64 fracción II, establece un término de treinta días, ya que señala: "Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico"; de igual manera, en el artículo 21 fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos, señala que el plazo para que la autoridad emita la resolución será de cuarenta y cinco días; "Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles, siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y se notificará la resolución en un plazo de diez hábiles. Dicha resolución, en su caso se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato, o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles. La Secretaría el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades."

A mayor abundamiento, considero que los plazos previstos tanto en la fracción II del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de treinta días y en el artículo 21 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son sin duda importantes para efecto de que la autoridad cuente con un tiempo establecido para emitir sus fallos y resolver así sobre la responsabilidad del servidor público, respecto de las irregularidades que le

fueron atribuidas; sin embargo debemos decir que no siempre se cumple con dichos plazos, y no precisamente porque no se este en la disposición de hacerlo, o porque no se quiera cumplir con dichos ordenamientos, sino que en la mayoría de las dependencias de la administración pública, existen una gran cantidad de asuntos que deben ventilarse, y por lo tanto de resoluciones que emitir, siendo estas aún mayores que el personal humano y material que son necesarios para su existencia, y esto no es una justificante, es simplemente dar a conocer una visión más amplia de lo que implica el servicio público, en el caso específico, los Órganos Internos de Control, que son precisamente la autoridad que emite las resoluciones, y que por las razones expuestas no siempre cumplen con resolver materialmente los procedimientos administrativos de responsabilidades dentro de los treinta o cuarenta y cinco días, que prevén la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respectivamente, y atendiendo a ello, debemos considerar que como señala un principio general del derecho: "... a lo imposible nadie esta obligado"; podrá hacerlo con posterioridad. Al respecto, señala Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, es coincidente, según se aprecia en el siguiente texto: "... estos plazos no son preclusivos para la actuación de la autoridad, por lo que no afectan la legalidad del procedimiento y en todo caso, servirían para determinar la eficiencia de quienes tiene a su cargo el desarrollo del procedimiento, ya que si no justificar el retraso en su actuación (que por las circunstancias señaladas sería fácilmente justificable), incumplirían la obligación de diligencia que establece la fracción I del artículo 47 de la ley de la Materia..."³⁴

Tiene aplicación a lo anterior, la Tesis del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consultable en la revista de ese Tribunal, Clave V-P-SS-35, 5a Época, Año I-Junio 2001, página 82, que reza:

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.- OPORTUNIDAD PARA DICTAR Y NOTIFICAR RESOLUCIONES, UNA VEZ TRANSCURRIDOS LOS TÉRMINOS QUE ESTABLECE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula el procedimiento que debe aplicarse para la imposición de las sanciones por responsabilidad administrativa, y específicamente,

³⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, segunda ed., Ed. Porrúa, México 1998, p. 172

su fracción II establece que, una vez desahogadas las pruebas, si las hubiere, se resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado, dentro de las setenta y dos horas siguientes. De la lectura del numeral de referencia, se puede concluir que el legislador no prevé como sanción, para el caso de que la resolución objeto del procedimiento disciplinario se emita y/o notifique fuera de los términos aludidos, la pérdida de la facultad sancionadora de la autoridad, toda vez que, de la lectura integral de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se desprende tal interpretación, motivo por el que, aún vencidos los términos de referencia, la autoridad puede legalmente emitir y/o notificar la resolución sancionadora, sin que esté afectada su legalidad por tal motivo.”

Es importante señalar, que aún cuando en el supuesto no admitido la resolución sancionadora dictada por esta autoridad no haya cumplido con el término previsto por la fracción II del artículo 64 de la referida Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y por el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos, ambas normas son imperfectas, pues no prevén una consecuencia o sanción por el hecho de que la resolución se emita fuera del término previsto por el citado numeral.

3.5.1. RESOLUCIÓN CONDENATORIA.

Las Resoluciones Condenatorias, dictadas por la autoridad llevan implícitas una sanción, que de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el artículo 53, pueden ser:

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

De acuerdo al artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las sanciones que se le pueden imponer a los servidores públicos pueden consistir en: Amonestación privada o pública, Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año, Destitución

del puesto, Sanción económica e Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

El maestro García Maynes, define a la sanción como "la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal".³⁵

Podemos afirmar que el fin perseguido con la imposición de sanciones es:

- a) Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso.*
- b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización.*
- c) Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad."*

La doctrina clasifica las sanciones con diversos criterios, como pueden ser: el de la naturaleza del órgano competente para su aplicación, que distingue entre las sanciones judiciales y las administrativas, el de la naturaleza de su contenido, que las agrupa en pecuniarias, privativas de la libertad y restrictivas de otros derechos; y el de la naturaleza de la obligación infringida, que las identifica como sanciones civiles, penales, administrativas, etcétera. Con base en los criterios expuestos, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las sanciones sólo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos de infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado, y aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta

³⁵ GARCÍA MAYNES, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, s/e., Ed. Porrúa, México, 1993 P. 295

equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la función pública ya estaría producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción."

Por su parte Bielsa, (op cit., pág. 594), considera que las sanciones disciplinarias sólo son correctivas y expulsivas, y nos dice que: "La Administración empieza por aplicar correcciones (penas disciplinarias correctivas); pero cuando ellas resultan insuficientes, es decir cuando no logra corregirse al empleado, entonces se aplica otra pena disciplinaria expulsiva". Carlos María Sáenz (op. cit., pág 4) nos dice que "Las penas correctivas se aplican al funcionario, castigándolo, sin separarlo del servicio, mientras que las expulsivas persiguen su total alejamiento de la administración"³⁶.

Según la naturaleza del órgano competente para su aplicación, la disciplinaria es una sanción administrativa puesto que su determinación es materia de una autoridad que la impone a procedimientos administrativos, independientemente de que la resolución pueda ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial, mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo.

Las sanciones administrativas aplicables por cometer infracciones a la disciplina en el servicio público, se clasifican de acuerdo con su contenido en resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica.

El Licenciado Gabino Fraga nos dice respecto a la responsabilidad administrativa que ésta responsabilidad puede en unos casos ser como consecuencia de la terminación de los efectos de] nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la Administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta.

De lo anteriormente expuesto, considero las resoluciones administrativas tienen una dualidad, lo mismo que las sanciones de carácter judicial, esto es, la finalidad de

³⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Cuarta ed., Ed. Porrúa, México 2001, p.113-116

imponer una sanción o resolución es preventiva, a efecto de que se eviten conductas contrarias a las hipótesis normativas y correctiva, en virtud de que al aplicar una sanción, o en caso específico una resolución, se pretende que los servidores públicos no vuelvan a incurrir en alguna irregularidad durante el desempeño de sus funciones.

En ese orden de ideas, considero que respecto a la clasificación de sanciones administrativas que regulan la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Apercibimiento privado y público previsto en la primera de las mencionadas Leyes, así como la Amonestación privada o pública contemplada en ambos ordenamientos legales, desde mi particular punto de vista, el primero de ellos carece de fuerza, y razón de ser, ya que constituyen únicamente una advertencia de que deben llevar a cabo sus funciones de manera eficiente, por lo que fue atinada la decisión de suprimirlo en la nueva Ley; en el caso de la amonestación pública, es un "llamado de atención" por parte de su superior jerárquico, de manera pública, es decir en presencia de sus compañeros de labores, lo cual constituye un acto de vergüenza ya que es exhibido respecto a su mal desempeño, y su fama pública se ve afectada; por lo que se refiere a la suspensión, en ambos ordenamientos legales, no podrá ser menor de tres días ni mayor de un año, existe también otra sanción que es la destitución del puesto y la más grave es la inhabilitación temporal para desempeñar, empleos, cargos o comisiones en el servicio público, y que cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, desde uno hasta diez años, si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se señala que una persona que para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el servicio público una vez transcurrido

el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razona y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Lo mismo señala la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sólo que esta especifica que conductas son consideradas como graves; señalando "En el caso de infracciones graves se impondrá además la sanción de destitución. En todo caso, se considerará grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8° de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Cuando se trate de una infracción que afecte ejercicio de una relación funcional (de servicios), es decir, que se produzca en el ámbito de las relaciones de servicio público entre el Estado y sus trabajadores, la sanción correspondiente, independientemente de su naturaleza administrativa, tendrá la característica disciplinaria, puesto que tiende a permitir el correcto funcionamiento del servicio en que se produzca.

Estas sanciones sólo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, para preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la administración estatal, por lo que resulta indispensable la existencia de una relación de subordinación del sujeto pasivo de la sanción al órgano que la aplica, así como la previsión de valores fundamentales que preservan el ejercicio de la función pública.

Las sanciones disciplinarias responden a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el ejercicio de una función pública que debe estar apegada a valores fundamentales, como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, dejando los aspectos materiales de la prestación del servicio a las normas y procedimientos laborales y su calificación a una autoridad diferente, ajena a la relación jerárquica entre las partes.

Desde el punto de vista de nuestro derecho positivo, encontramos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé cinco diferentes sanciones en materia disciplinaria, las cuales enuncia en su artículo 13, sin que de su texto pueda derivarse una determinada prelación para su imposición; por lo que podemos establecer que, de acuerdo con las características de la infracción, la autoridad administrativa puede imponer cualesquiera de ellas, o varias a la vez, siempre fundando y motivando su determinación.

3.5.1.1. AMONESTACIÓN PÚBLICA Y AMONESTACIÓN PRIVADA

El artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su fracción I la amonestación privada o pública, como sanción por la comisión de faltas administrativas.

La amonestación ha sido considerada corrección disciplinaria en materia de procedimiento, que se impone con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento.

Podemos definir a la amonestación como una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considere como leve..."

En principio, la amonestación es de carácter privado, ya que sólo consta en el expediente relativo al procedimiento sancionador, en el Registro de Sanciones y, en su caso, en el expediente personal del sancionado, puesto que en razón del principio de seguridad jurídica, todos los procedimientos administrativos se realizan por escrito.

Cuando la amonestación se imponga con carácter público, en la propia resolución se deberá indicar el medio que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio sería el Diario Oficial de la Federación, como órgano de difusión del Gobierno Federal,

aunque pudiera utilizarse una publicación especial o, en su caso, algún periódico de amplia difusión.

Por lo que toca a la segunda de las sanciones de que nos habla el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es decir la suspensión, es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña.

En diversos artículos de la ley anteriormente citada se hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de infracciones, y a la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios, por lo que podemos diferenciar entre estas dos figuras, ya que la finalidad y los efectos de cada una de ellas es diferente.

3.5.1.2. SUSPENSIÓN

Conforme a la fracción II del artículo 13 y fracción II del artículo 16 de la ley en comento, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un período no menor de tres días ni mayor a un año, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

Conforme a la fracción V del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que regula el procedimiento sancionatorio en materia disciplinaria, en cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esa salvedad.

Aunque ambas suspensiones son temporales, sólo podremos considerar como sanción a la suspensión lisa y llana, de tres días a un año, que se imponga en una resolución administrativa, con carácter definitivo; ya que la suspensión temporal sólo es una medida procedimental para facilitar las actuaciones en el procedimiento, en este caso no se configura verdaderamente como sanción sino que constituye más bien un medio de actuar, un instrumento de la administración cuando requiere el alejamiento de determinado funcionario para llevar a cabo una investigación administrativa o judicial, y cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento.

La imposición de la suspensión del puesto de los servidores públicos, será impuesta por la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular de Área de Responsabilidades y ejecutada por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Entonces tenemos que la imposición de la sanción de suspensión en el empleo, cargo o comisión, cuando se trate de un servidor público de confianza la sanción la aplicará el superior jerárquico, sin necesidad de llevar a cabo un procedimiento de tipo laboral para su ejecución.

3.5.1.3. DESTITUCIÓN

Por lo que hace a la fracción III del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contempla la destitución del puesto.

En el ámbito de la Administración Pública Federal, la Ley de Responsabilidades establece dos niveles para el ejercicio de la facultad disciplinaria: el primero a cargo de los superiores jerárquicos de los infractores, así como de los órganos de control en las dependencias de la Administración, quienes pueden aplicar sanciones que van desde la amonestación hasta la destitución de los servidores públicos de confianza; y el segundo nivel a cargo de la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que además de las anteriores sanciones puede destituir a todo tipo de

servidores públicos, excepto a los que hayan sido nombrados por el Presidente de la República.

Por lo tanto, la imposición de las sanciones disciplinarias constituye un acto de autoridad en todo el sentido de la palabra. Como actos de autoridad, las sanciones administrativas quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo tienen la característica de ejecutividad de los actos administrativos y, por lo tanto, quedan sujetos al régimen jurídico de estos.

La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, debe ser demandada por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas, es decir, que la resolución administrativa por la que se impone como sanción la destitución del empleo cargo o comisión surtirá sus efectos en forma distinta, si se trata de trabajadores de base o de confianza, en el primer caso, el área legal de la dependencia o entidad presentaran ante e el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, demanda laboral en contra del servidor público responsable, a la que se acompañara como documento fundatorio la resolución firme por la que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo hoy Secretaría de la Función Pública, o en su caso la Contraloría Interna.

Toda vez que la separación definitiva del trabajador de base debe fundamentarse en una causa justa y su nombramiento dejará de surtir efectos solamente por laudo firme dictado por el Tribunal Federal Laboral. La resolución administrativa debe contener las causas y los fundamentos, razonamientos y motivaciones que provocaron la imposición de la sanción de destitución.

Por lo que respecta a la destitución de los trabajadores de confianza, la resolución administrativa por la que se impone como sanción la destitución del empleo, cargo o comisión surge efectos desde el momento en que le es notificada oficialmente. La autoridad competente debe remitir una copia de la resolución dictada al área de recursos humanos correspondiente para los efectos legales a que haya lugar, así como

a la Secretaría de la Función Pública para que asiente la misma en el registro de servidores públicos sancionados.

Es decir, mientras que al sistema que rige a los trabajadores de base, se requiere demandar la destitución del servidor público responsable ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los trabajadores de confianza no es necesario que se formule demanda laboral, por lo que consecuentemente, el acto administrativo que se traduce en la resolución dictada por le titular de la Contraloría surte sus efectos a partir de su notificación al servidor público.

3.5.1.4.- SANCIÓN ECONÓMICA

La fracción IV del ARTÍCULO 13 de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, regula lo relativo a la sanción económica

En términos del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos "... deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción II del artículo 109 pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

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

Cabe destacar que es procedente aplicar en la resolución una sanción administrativa como lo es la destitución y otra de tipo económica, toda vez que la naturaleza de las mismas es diferente, en tanto que ésta es de carácter patrimonial y busca la reparación de los daños y perjuicios y/o un castigo económico al infractor por la obtención de un

lucro indebido, por otra parte mediante la imposición de aquella se pide la terminación de los efectos de un nombramiento, sin responsabilidad para el Estado.

La resolución mediante la cual se impongan sanciones económicas, constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal

Una vez que es determinada la obligación contributiva o tributaria, o cuantificada en cantidad líquida, es decir, que se haya precisado su monto, surge entonces lo que se denomina CRÉDITO FISCAL, el cual se encuentra previsto en el artículo 4º. del Código Fiscal de la Federación, de la siguiente manera: "Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamiento o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena".³⁷

Además que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 16, refiere:

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, el Contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

³⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, Tercera ed, Ed. Limusa, México, D.F. 1995, p. 107

En ese orden de ideas, cabe destacar que las sanciones económicas se convierten en créditos fiscales a favor del Fisco Federal, para entender mejor esto, diremos lo que opina el Licenciado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez al respecto "Sólo pueden constituir créditos fiscales, aquellas cantidades que provengan de contribuciones, de aprovechamientos (dentro de los que quedan comprendidas las responsabilidades) y de sus accesorios, por lo que deja fuera a los ingresos denominados productos. Sin embargo, permite que adquieran la característica de crédito fiscal otras cantidades que debe percibir el Estado, sin tener naturaleza fiscal, la Ley les otorgue ese carácter con el fin de facilitar su cobro.

De lo anterior, derivamos que toda obligación fiscal determinada en cantidad líquida es un crédito fiscal, pero no todo crédito fiscal deriva de una obligación fiscal.

El artículo 141 del Código fiscal, contiene la lista de las formas ó medios para garantizar los créditos fiscales, Se deben otorgar a favor de la Tesorería de la Federación ó del organismo descentralizado competente para cobrar dichos créditos.³⁸

Cabe mencionar que por lo general las resoluciones administrativas están encaminadas a imponer alguna sanción, sin embargo puede haber resoluciones absolutorias y en el caso que se aplica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ésta contemplaba la posibilidad de abstenerse de sancionar de conformidad con su artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en casos excepcionales

En ese orden de ideas, advertimos que las resoluciones pueden tener como ya dijimos tres modalidades, condenatoria, absolutoria y con abstención de sancionar, por lo tanto al ser la resolución administrativa un acto de autoridad que define o da certeza a una situación administrativa, creando, modificando o extinguiendo derechos y obligaciones concretas a determinados sujetos. Observamos que las Leyes de la Materia, no

³⁸ Op. Cit. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, pp. 107-111

establecen de manera formal los requisitos que deba cubrir una resolución disciplinaria, no obstante si debe considerarse de manera plena que dicha resolución este debidamente fundada y motivada, en razón de que la misma constituye un acto de autoridad de suma importancia, ya que con ella se puede ver afectada la esfera jurídica, económica, social, y laboral de un servidor público.

3.5.1.5. INHABILITACIÓN

La inhabilitación se encuentra prevista en la fracción V del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Igualmente se encuentra prevista en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto para la responsabilidad política como administrativa

La podemos definir como: la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno. La imposición de esta sanción implica conductas sumamente graves que pueden tipificarse en la legislación penal

Si la conducta castigada no causa daños o perjuicios, ni existe beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

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

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución. Se considera infracción grave el incumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XII y XII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitado en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requiere que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

De conformidad con el artículo 16 fracción IV, deberá ser impuestas por la Secretaría, el Contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Ahora bien, de las resoluciones administrativas a las que hemos hecho mención en el presente capítulo, tenemos que aquellas a las que nos referimos como condenatorias, son las más susceptibles de ser impugnadas, es decir que el resultado que en las mismas se deriva respecto de la responsabilidad administrativa atribuida al servidor público no sea favorable al mismo; es decir que se haya determinado en la resolución administrativa imponer alguna sanción de las que han quedado descritas en líneas anteriores al servidor público y que éste inconforme con ella, promueva algún recurso administrativo para debatirla, recursos o medios de impugnación que son materia a tratar en nuestro siguiente capítulo.

3.6. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

Como hemos mencionado anteriormente, cuando el servidor público es sancionado por el Órgano Interno de Control, tiene la posibilidad de interponer a su favor algún medio de defensa o recurso administrativo para combatir dicha resolución, para lo cual es importante señalar que entendemos por “recurso”.

RECURSO: *El recurso es un medio de defensa de que disponen las partes en un juicio, para lograr que se revoque o modifique alguna resolución o acuerdo que le agravie.*

El Doctor Ignacio Burgoa señala: El recurso es un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo, o modificarlo, mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interponer, conservando o manteniendo de esta, en su substanciación los mismos elementos teleológicos modificadores del acto atacado.

Al respecto, el Licenciado Adolfo J. Treviño Garza, realiza una crítica a la definición del Maestro Burgoa, toda vez que señala que si entendemos al recurso común medio de defensa frente a un agravio, es evidente que quien lo interpone nunca lleva como propósito el de que se confirme la resolución recurrida, y por ese motivo al definirlo, nosotros, solo señalamos que quienes lo interponen buscan siempre la revocación o la modificación del acto impugnando, nunca su confirmación, pues eso va en contra del espíritu de la interposición del recurso, o sea impugnar una resolución agravante.

Considero que el criterio del C. Adolfo J. Treviño Garza, es correcto, ya que es cierto, que un recurso administrativo, siempre va a tener como finalidad combatir un fallo que resulte perjudicial al servidor público, y por lo tanto el que promover alguno de los recursos administrativos como lo son el de revocación, o juicio de nulidad, le representa la posibilidad de que sea diferente el resultado que obtenga con la resolución que se emita como parte del recurso, y nunca pediría que se confirmara la primera, si se vio afectado por ella, con alguna sanción que el haya sido impuesta por algún Órgano Interno de Control.

Los recursos administrativos en México, en la mayoría de los casos y en los tres niveles de gobierno (Federación, Entidades Federativas y Municipios), se han creado como medios de defensa a favor de los gobernados, teniendo como razón de ser la necesidad social, para que la Administración Pública dentro de su esfera de competencia, reconsidere sus actos, procedimientos o resoluciones viciados o ilegales y que afecten la esfera jurídica de los particulares. Por eso, vienen a cumplir con los más claros anhelos de las garantías de legalidad y audiencia, consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política Federal. La garantía de audiencia

carecería de sentido, si no se le diera al administrado la oportunidad de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga y como consecuencia lógica, el medio de defensa en cuestión, sería nugatorio e ineficaz. En efecto, los recursos administrativos representan la primera instancia de los medios de defensa que tienen los particulares en contra de los actos o resoluciones de la Administración, salvo cuando la interposición sea optativa. Por ello Narciso Sánchez Gómez, define los recursos administrativos como "los medios de defensa legal, que han sido creados a favor de los particulares para que en caso de resultar afectados en sus propiedades, intereses personales o derechos, por un acto de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, soliciten la revocación, modificación o la declaración de nulidad de ese acto ilegal injusto desproporcionado o arbitrario, ante la misma autoridad responsable, el superior jerárquico o un órgano especial creado para efecto, según la ley o el reglamento que lo regule".³⁹

Para Emilio Margain Manautou; "El recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ellas dictados, en perjuicio de los propósitos propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida. El recurso administrativo da, pues, origen a una controversia entre la administración y el administrado, y de cuya resolución pueden conocer los Tribunales".⁴⁰

Para el Jurista Gabino Fraga el recurso administrativo "Constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo, determinado para obtener en términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo."⁴¹

³⁹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Primera ed., Ed. Porrúa, México 1998, p.401,402.

⁴⁰ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1983, p. 162, 163 y 164.

⁴¹ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1979, p. 439

Ahora bien, procederemos a señalar cuales son los recursos administrativos que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismos que pueden ser hechos valer por las personas a quienes se les conoce como servidores públicos, siendo los siguientes medios de defensa:

3.6.1 RECURSO DE REVOCACIÓN.

El recurso de revocación se encuentra previsto en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la siguiente manera:

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

La tramitación de recurso se sujetara a las normas siguientes:

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

El artículo 72 señala, “La interposición del recurso suspenderá la ejecución recurrida, si lo solicita el promovente conforme a estas reglas;

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

II.- Tratándose de otras sanciónese concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos;

- a) Que se admita el recurso;*
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente, y*
- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.*

Artículo 75 "La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

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

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, se encuentra regulado en los artículos 25, 26, Y 27, de la siguiente manera:

El artículo 25 señala que los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto en la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas 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.

El artículo 26 establece "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 deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, 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.*

De acuerdo al artículo 27 "La Interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente conforme a estas reglas:

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

En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

- a) Que se admita el recurso;*
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y;*
- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.*

RECURSO DE REVISIÓN: El recurso de revisión permite a la Sala Superior revisar la resolución impugnada conforme a los agravios que haga valer el interesado. En otras legislaciones, este recurso también se llama apelación y por lo general, a través de él se recurren sentencias definitivas o interlocutorias.

RECURSO DE RECLAMACIÓN: Es aquel mediante el cual, las partes, es decir, los particulares, los terceros o las autoridades demandadas, pueden reclamar providencias o acuerdos de trámite dictados por el propio tribunal, así como en los demás casos señalados por el Código.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 248 prevé el recurso de revisión a favor de la autoridad demandada de la siguiente manera: Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

I.- Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

II.- Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III.- Resolución dictada por la SHCP o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
- b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
- c) Competencia de la autoridad que haya dicta u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.
- d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
- e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

IV.- Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

V.- Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgo del trabajo.

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A de este Código.

3.6.2. EL RECURSO DE RECLAMACIÓN

Se encuentra previsto en el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, de la siguiente manera:

"El Recurso de Reclamación, procederá en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba, las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

ARTÍCULO 243.- Interpuesto el recurso a que se refiere el artículo anterior, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de quince días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días. El magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse.

Artículo 244.- Cuando la resolución se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante no será necesario dar vista a la contraparte.

Cuando la reclamación, se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no sea necesario dar vista a la contraparte.

El recurso de reclamación es un medio de defensa o de impugnación que las partes, actoras o demandada, pueden hacer valer ante la Sala Regional o Sección, según el caso, contra los acuerdos que dicte el magistrado instructor o ponente que:

- a) Admitan la demanda.*
- b) Desechen o tengan por no presentada la demanda*
- c) Admitan la contestación.*
- d) Desechen o tengan por no presentada la contestación*
- e) Admitan la ampliación de la demanda.*
- f) Desechen o tengan por no presentada la ampliación de la demanda*
- g) Admitan la ampliación de la contestación de la demanda*
- h) Desechen o tengan por no presentada la ampliación de la contestación.*
- i) Admitan o desechen alguna prueba.*
- j) Decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio*
- k) Admitan o desechen la intervención de terceros*

El recurso de reclamación no procede cuando alguna de estas resoluciones son dictadas directamente por la Sala Regional o Sección Respectiva, caso en el cual tendrá que acudirse al amparo directo. El recurso deberá hacerse valer ante la Sala Regional o Sección respectiva, no ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución a reclamarse, que puede ser personal o por correo registrado con acuse de recibo.

Agotado el recurso de correrá traslado del mismo a la contraparte para que en el plazo de quince días exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite "dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días".

La parte actora, puede hacer valer el recurso de reclamación contra los acuerdos que:

- a) Desechen o tengan por no presentada la demanda.*
- b) Admitan la contestación*

- c) Desechen o tengan por no presentada la ampliación de demanda.
- d) Admitan la ampliación de la contestación de la demanda.
- e) Desechen alguna prueba
- f) Decreten el sobreseimiento del juicio
- g) Admitan la Intervención de terceros

3.6.3. RECURSO DE REVISIÓN

"El vigente Código Fiscal de la Federación vino a dar fin a la crítica que se hacía al anterior de que permitía que se separasen los recursos que podían interponer el demandante y la demanda, cuando uno y otra se inconformaban en contra de la misma sentencia, ya que aquel acudía al juicio de amparo y ésta agotaba el recurso de queja cuando consideraba que el fallo violaba una jurisprudencia de la Sala Superior o bien el recurso de revisión ante esta Sala cuando alegaba violaciones de fondo.

Hoy sólo prevé a favor de la autoridad demandada, en contra de las sentencias que dicten las Salas Regionales, la Sala Superior o sus secciones que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas, el recurso de revisión que puede hacer valer la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica en la primera instancia ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la sala sentenciadora.

Se eliminó el recurso de queja, que también podrían hacer valer los particulares cuando se consideraba que la sentencia de la Sala Regional violaba una jurisprudencia de la Sala Superior."⁴²

Este recurso se encuentra previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, de la siguiente manera:

Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica interponiendo el recurso de

⁴²MARGAIN MANAUTOU, *De lo Contencioso Administrativo*, Octava ed., Ed. Porrúa, México 1999, p. 239-241

revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

I.- Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

II.- Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primero o de cuantía indeterminada debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III.- Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito público por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos.

IV.- Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

V.- Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa, en el siguiente caso:

"En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

En el artículo 249 se establece lo siguiente: Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, el cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.

Otro de los recursos administrativos con que cuenta el particular que se encuentra inconforme con la resolución que se haya emitido es el:

3.6.4. JUICIO DE NULIDAD, el cual se encuentra previsto en el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, como "Juicio Contencioso Administrativo", respecto al cual dicho precepto legal refiere: Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se registrarán por las disposiciones de este Título, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de éste último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este Código.

Las partes en el juicio contencioso administrativo ó bien, "juicio de nulidad" son:

I.- El demandante.

II.- Los demandados.- Tendrán ese carácter:

- a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.
- b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

III.- El Titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.

IV.- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

El Código Fiscal de la Federación en el artículo 202, comprende dos supuestos por los cuales resulta improcedente la demanda de nulidad. La actualización de dichas causales tiene como consecuencia el que la Sala Fiscal se encuentre impedida para conocer y resolver del juicio.

Es improcedente el Juicio ante el Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa en algunos de los casos por las causales y contra los actos siguientes:

I.- Que no afecten los intereses jurídicos del demandante

II.- Resoluciones cuya impugnación no corresponda conocer al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

III.- Cuando se trate de actos que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que hubiera identidad de partes, y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

IV.- Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los plazos que señala este Código, etc.....

V.- Cuando el acto o actos impugnados sean materia de un recurso administrativo o juicio de anulación que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

VI.- Cuando sean actos que pueden impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.

En el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, se señalan las causas de Sobreseimiento, siendo estas las siguientes:

I.- Por desistimiento del demandante

II.- Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

III.- En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.

IV.- Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.

V.- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

En el artículo 207 se establecen los requisitos de la demanda, entre los cuales se encuentra que la presentación del escrito de demanda se presentara ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro de los 45 días siguientes a la notificación de la resolución impugnada.

Como podemos observar, existen diversos medios de impugnación que pueden hacer valer tanto los servidores públicos afectados en su esfera jurídica, laboral, familiar, económica y social, por las resoluciones dictadas por las dependencias así como también éstas tienen la opción de interponer algún medio de defensa cuando sus resoluciones sean combatidas, por los servidores públicos que se vieron afectados con dichas resoluciones, en virtud de las sanciones que les impone la autoridad a través de las resoluciones referidas, que pueden ser desde un apercibimiento privado, éste previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las demás sanciones previstas en dicho ordenamiento legal así como también en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como pueden ser: la amonestación privada, amonestación pública, suspensión, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, incluso sanciones económicas, por lo que los servidores públicos al contar en su expediente laboral con una sanción, por sencilla o mínima que parezca los lleva a interponer recursos para combatir la sanción que le fue impuesta por la autoridad, en virtud de que su aplicación implica una afectación directa al patrimonio, fama pública, integridad moral y social al servidor público.

Al respecto, en el siguiente capítulo trataremos a mayor abundamiento sobre aplicación de las sanciones que se imponen a los servidores públicos, por los Órganos Internos de control de la Administración Pública Federal.

CAPÍTULO 4

LA APLICACIÓN DE LA SANCIÓN AL SER EJECUTORIADA

Como hemos señalado anteriormente, los servidores públicos, que prestan a la sociedad un servicio público, deben desempeñarlo de la mejor manera, de tal forma que ese servicio este investido de las características de honradez, legalidad, eficiencia e imparcialidad, y cuando no es así, se hacen acreedores a diversas sanciones de carácter administrativo, incluso económico, que se encuentran previstas precisamente en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como pueden ser desde un apercibimiento privado hasta una inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, por ello es importante señalar que se entiende por sanción.

4.1. Sanción

“Es la pena o represión”⁴³

*De lo que se advierte que la sanción constituye un medio preventivo o represivo, esa dualidad, parte de que se impone una sanción, cualquiera que ésta sea a fin de que evitar la practica subsecuente de la conducta desarrollada como ilegal o contraria a derecho, pero también tiene un fin represivo que es el que no se vuelva a repetir la misma conducta en el futuro. Ahora bien en el caso específico que nos ocupa de las sanciones de carácter administrativo como ya hemos mencionado en capítulos anteriores, son de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el *Apercibimiento Privado y el Público, la Amonestación Privada y Pública, la Suspensión, la Destitución e Inhabilitación y las sanciones económicas, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se deja fuera el *Apercibimiento, tanto privado como público y subsisten las demás la Amonestación Privada o Pública, Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de un año, Destitución del Puesto; Sanción***

⁴³ DE PINA Y DE PINA VARA Rafael, *Diccionario de Derecho*, Trigésima ed, Ed. Porrúa, México 2001, p.448

Económica y la Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Ahora bien, cuando se concluye el procedimiento administrativo disciplinario con una resolución que determine alguna de las sanciones señaladas anteriormente, o incluso con una resolución que determine una absolución de responsabilidad ó bien en el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos incluso el servidor público puede obtener una abstención de sancionar por parte de la autoridad, de conformidad con el artículo 63 de dicho ordenamiento legal, lo cual no sucede en los expediente que se resuelvan conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y como hemos señalado anteriormente las sanciones que son impuestas mediante las resoluciones administrativas, pueden ser impugnadas ante la misma autoridad que las emitió o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4.2. SENTENCIA.

Entendiendo como Sentencia: "Acto del Órgano Jurisdiccional que pone término al proceso resolviendo todas las cuestiones litigiosas planteadas por las partes. Es sentencia definitiva la que resuelve la cuestión litigiosa en la instancia o en el recurso aunque queda contra ella ulterior recurso. Es sentencia firme aquella contra la que no cabe ulterior recurso, bien por su naturaleza o por haber sido consentida por las partes, solo las sentencias firmes pasan en autoridad de cosa juzgada".⁴⁴

El contenido de una sentencia esta constituido por la forma o manera como en ella se dice el derecho, acto que resulta de una apreciación del conjunto procesal, estableciendo las relaciones jurídicas entre sus diversos elementos y actos.

SENTENCIA: El contenido de una sentencia está constituido por la forma o manera como en ella se dice el derecho, acto que resulta de una apreciación del conjunto procesal estableciendo las relaciones jurídicas entre sus diversos elementos y actos.

⁴⁴ FONSECA-HERRERO Raimundo José Ignacio e IGLESIAS SÁNCHEZ María Jesús, DICCIONARIO JURÍDICO, s/e., Ed. Colex, Madrid España 1999.

*SENTENCIA DEFINITIVA: "La idea respectiva, para los efectos de la procedencia del juicio uninstitucional de garantías se concibe en el artículo 46 de la Ley de Amparo como el fallo que decide el juicio en lo principal y respecto del cual las leyes comunes no conceden ningún recurso ordinario por virtud del que pueda ser modificado o revocado, o que dictado en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil, las partes hayan formulado renuncia expresa a la interposición de dicho recurso, si legalmente tal renuncia estuviese permitida"*⁴⁵

La Sentencia: Es el acto por el cual el Estado por medio del Órgano e la Jurisdicción destinado para ello (Juez), aplicando la norma al caso concreto indica aquella norma jurídica que el derecho concede a un determinado interés. Decimos que la sentencia es un acto del Estado, o sea del Juez, su órgano en el ejercicio de la función jurisdiccional, es pues ante todo un acto mental del juez, y como tal debemos examinarla en primer término. Según la opinión más difundida la sentencia contiene no sólo un juicio lógico sino también un acto de voluntad del juez, así pues en la exigencia de este acto de voluntad por parte de un Órgano del estado que se concreta en una orden dirigida pro el juez a los que están obligados a observar la norma en el caso concreto, es en lo que la sentencia del juez se diferencia del juicio de un simple particular.

*Según otra opinión, por el contrario, "en la sentencia no hay ninguna declaración de voluntad por parte del juez, cuya obra se reduce a un puro juicio lógico sobre la aplicación de la norma al caso concreto, en la sentencia, la voluntad declarada es la de la Ley".*⁴⁶

Al respecto, considero que esta última opinión es la más acertada en razón de que el Juez, sólo es el intermedio entre dos partes y su función es la dirimir la controversia, tomando en consideración los elementos con que cuente, es decir, una vez que haya analizado todas y cada una de las constancias que integren el asunto, a tratar así

⁴⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo*, sexta ed, Ed. Porrúa, México 2000, p. 399, 401

⁴⁶ ROCCO Alfredo, *La Sentencia Civil, La Interpretación de las Leyes Procesales*, s/n edición, Ed. Cárdenas, Tijuana, B.C. 1985, p. 51a 53

como los argumentos vertidos tanto por la parte denunciante como por la parte denunciada, que en el ámbito administrativo es el servidor público, que interpone algún recurso para debatir la resolución que le haya ocasionado un acto de molestia o un menoscabo en su esfera legal, jurídica, moral, patrimonial o social, y es el Juez quien una vez que ha llevado a cabo el análisis de los argumentos y medios de prueba hechos valer por cada una de las partes en la litis, aplica la norma jurídica para dar solución a una controversia, por lo que su decisión, debe ser imparcial, ya que si no fuera así, sería una decisión viciada.

Tenemos que el proceso encuentra su conclusión natural en el pronunciamiento de la sentencia definitiva. En el ámbito específico de la materia fiscal, la sentencia constituye un medio excepcional de extinción de la obligación fiscal. En el derecho común la sentencia es el acto procesal que emana de los agentes de la jurisdicción y por el que se decide la causa o punto sometido a su conocimiento, contenida en un documento escrito. La sentencia sería el último acto jurisdiccional de una instancia por el que el Tribunal emite una resolución formal vinculativa para las partes, al agotarse el procedimiento, dirimiendo los problemas adjetivos y sustantivos por ellas controvertidos, creando situaciones jurídicas concretas para el demandante para el demandado.

Tradicionalmente las sentencias se constituyen de resultandos, considerandos y puntos resolutivos

RESOLUTIVOS: El Juzgador fija la litis haciendo una exposición sucinta y concisa del juicio, la narración de las cuestiones o hechos debatidos, tal y como sucedieron durante el procedimiento o sea la comprensión histórica de los diferentes actos procesales en relación con las partes.

CONSIDERANDOS: Es donde se da la argumentación jurídica y los fundamentos legales aplicables y se motivara la aplicación de éstos a los hechos controvertidos, valorando las pruebas, dando la justificación legal de dicha valoración, sea conforme a conciencia o tasadamente, según lo determine la Ley.

RESOLUTIVO: Son las conclusiones concisas y concretas que deduce el juzgador de los argumentos y fundamentos jurídicos expuestos en los considerandos. En los puntos resolutivos es donde radica el acto de autoridad, pues ahí es donde se condensa la actividad jurisdiccional con efectos vinculatorios y obligatorios para las partes.

Alfredo Rocco, en su monografía "La Sentencia Civil", nos dice que la sentencia es el acto por el cual el Estado, por medio del Órgano de la Jurisdicción destinado para ello (Juez), aplicando la norma al caso concreto indica aquella norma jurídica que el derecho concede a un determinado interés⁴⁷

4.2.1. CLASIFICACIÓN DE LAS SENTENCIA

Existen distintos criterios de clasificación para la sentencia, a continuación citaremos los más usuales en la práctica:

POR LA FINALIDAD:

Los procesos de conocimiento pueden concluir de tres maneras: 1) Con una sentencia que limite a reconocer una relación. 2) Con una sentencia que constituya o modifique una situación o relación jurídica (sentencia constitutiva), o 3) con una sentencia que ordene una determinada conducta a alguna de las partes (sentencia de condena).

Esta clasificación atiende a la finalidad perseguida con la sentencia. Las declarativas, tienen por objeto la pura declaración de la existencia de un derecho. Entre los ejemplos de esta clase, suelen mencionarse a la absolutoria, la que no constituye ninguna relación ni ordena determinada conducta a alguna de las partes, sin que se limita a absolver al demandado de las prestaciones reclamadas por el actor, es decir, a declarar la inexistencia del derecho reclamado por el demandante. En este rubro, también se señalan las que reconocen la adquisición de la propiedad por la prescripción.

⁴⁷ Rocco Alfredo, *La Sentencia Civil. La interpretación de las leyes procesales*, Cárdenas Editor y Distribuidor, la reimpresión, México 1993.

Las sentencia constitutivas son aquellas que "crean, modifican o extinguen un estado jurídico". Ejemplo: Son las que decretan un divorcio, rescinden un contrato, declaran extinguida la sociedad conyugal, etc.

Las sentencias de condena, son aquellas que ordenan una determinada conducta a alguna de las partes, un dar, un hacer o un no hacer. Esta es la clase de sentencias más frecuente. Ejemplo: Las que condenan al pago de una cantidad de dinero determinada, la que ordena al demandado la desocupación total del local arrendado etc.

La anterior clasificación, no excluye la posibilidad de que una sentencia concreta pueda ser considera dentro de más de una clase. Ejemplo: La sentencia que decretase la rescisión de un contrato de compraventa y ordenara la devolución del precio pagado y de la cosa vendida, sería al mismo tiempo, constitutiva (por extinguir una relación jurídica) y de condena (por imponer prestaciones a las partes); pero también sería declarativa al reconocer implícitamente la validez y existencia del contrato de compraventa.

En función del proceso:

Las sentencias pueden ser interlocutorias y definitivas: Las primeras son aquellas que resuelven un incidente planteado en el juicio y las segundas, las que deciden sobre el conflicto de fondo sometido a proceso y le pone término.

Por su impugnabilidad:

Se suele distinguir entre definitiva y firme, según sean o no susceptibles de impugnación. De acuerdo con este criterio de clasificación, la definitiva es aquella que si bien ha sido dictada para resolver el conflicto sometido a proceso, todavía es susceptible de ser impugnada y puede concluir con la confirmación, modificación, revocación o anulación. En cambio la firme es aquella que ya no puede se impugnada por ningún medio y posee la autoridad de la cosa juzgada. El artículo 369 de la Ley de Enjuiciamiento Civil española establece que las resoluciones judiciales se llaman

sentencias firmes “cuando no queda contra ellas recurso alguno ordinario, ni extraordinario, ya por su naturaleza, ya por haber sido consentidas por las partes”

“En México, la Suprema Corte de Justicia de la nación ha considerado, tomando en cuenta la definición contenida en el artículo 46 de la Ley de Amparo, que debe entenderse por sentencia definitiva, “para los efectos del amparo directo, la que define una controversia en lo principal, estableciendo el derecho en cuanto a la acción y la excepción que hay motivado la litis contestatio” y agrega: “siempre que respecto de ella, no proceda ningún recurso ordinario por el cual pueda ser modificada o reformada”. Así también la Suprema Corte de Justicia de la Nación subraya un requisito, que el artículo 107 de la Constitución exige para que tal sentencia pueda ser impugnada a través del juicio de amparo directo: el llamado principio de definitividad que consiente en la exigencia, para que un acto de autoridad pueda ser reclamado de juicio de amparo, por lo que el afectado deberá agotar previamente todos los medios ordinarios de impugnación”.⁴⁸

De lo anterior, deducimos que la sentencia definitiva se convierte en firme cuando ya no puede ser impugnada por ningún medio legal y entonces adquiere la autoridad de cosa juzgada.

En general las Leyes procesales, conceden a las partes, determinados medios para combatir las resoluciones judiciales, tales como la apelación, la revocación por citar algunos ejemplos, estos medios de impugnación tienen ciertos tiempos para hacerse valer, a efecto de que la sentencia definitiva no quede indefinidamente prolongada; con esto se aseguran los principios de seguridad y estabilidad en las relaciones jurídicas. La cosa juzgada tiene por objeto determinar el momento partir del cual ya no podrá ser impugnada la sentencia, ni discutido en ningún proceso ulterior el litigio que sobre aquella haya versado.

⁴⁸ BURGOA Ignacio, *El Juicio de Amparo*, sexta ed. Ed. Porrúa, México 1968, p. 282

La cosa Juzgada no es nada más que el bien juzgado, el bien reconocido o desconocido por el juez a través de una sentencia de condena o de absolución estimatoria o desestimatoria.

Tanto para los romanos como para nosotros, excepto pocas excepciones, el bien juzgado se convierte en inatacable, la parte a la que el bien de la vida fue negado o no puede reclamarlo más; la que fue reconocido, no sólo tiene derecho a conseguirlo prácticamente frente a la otra, sino que no puede sufrir de ésta, ulteriores ataques a este derecho y goce.

Es esta la autoridad de cosa juzgada, los romanos la justificaron con razones prácticas de utilidad social, para que la vida social se desenvuelva lo mas segura y pacíficamente posible, es necesario asegurar el goce de los bienes de la vida y garantizar el resultado del proceso.

La cosa juzgada entre los romanos era concebida como el único efecto de la sentencia que impedía proponer de nuevo la misma acción; en el Derecho Medieval se llegó al extremo de considerarla como la verdad legal. En la condena y la absolución, esto es en la expresión de la concreta voluntad del Derecho, los romanos pusieron toda la importancia de esta Institución. En México el artículo 354 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que la cosa juzgada es la verdad legal. Aunque actualmente ya no se recurre a esa ficción para explicar el fundamento de la cosa juzgada.

Los Licenciados Rafael de Pina y Castillo Larrañaga, sostienen que los efectos principales de la sentencia son tres:

*La cosa juzgada, la llamada **actio iudicati** (facultad del vencedor para exigir la ejecución procesal de la sentencia favorable y las costas procesales). Y distinguen dos significados de la cosa juzgada; en sentido formal "significa la imposibilidad de impugnación de la sentencia recaída en un proceso, bien porque no exista recurso contra ella, bien porque e haya dejado transcurrir el términos señalado para interponerlo" ; en sentido sustancial o material, afirman, siguiendo las palabras de*

Chiovenda, que "la cosa juzgada consiste en la indiscutibilidad de la esencia de la voluntad de la ley afirmada en la sentencia". En este contexto Eduardo Conture la define como "la autoridad y eficacia de la sentencia cuando no existen contra ella medios de impugnación que permitan modificarla".

Por su parte, la tendencia que podría ser considerada como moderna, estima que la cosa juzgada no es un efecto de la sentencia, pues distingue con precisión entre la eficacia jurídica de la sentencia (la cual deriva de la misma) y la autoridad de la cosa juzgada (que no es uno más que los efectos de la resolución, sino el modo en que se manifiestan y producen aquellos). Esta tendencia tuvo su origen con Enrico Tullio Liebman.

Finalmente, y en relación a la cosa juzgada tenemos lo siguiente:

Es "cosa juzgada", no sólo las sentencias definitivas y ejecutoriadas, sino también las interlocutorias que se ocupan de cuestiones de fondo y resuelve, por tanto un punto fundamental de la controversia. En cambio, a las interlocutorias y resoluciones preparatorias que resuelven exclusivamente una cuestión procesal, no se les ha concedido autoridad de cosa juzgada.

Los atributos de la cosa juzgada, derivados de haber causado ejecutoria una sentencia, son: la coercibilidad, la imputabilidad y la irreversibilidad en otro proceso posterior.

Por lo tanto, hay sentencia ejecutoriada cuando se conforman con ella las parte o cuando apelada, es confirmada, modificada o revocada por la Sala respectiva del Tribunal Superior de Justicia. Nuestra legislación no admite más de dos instancias, pues bien sabemos que en teoría el amparo no es instancia sino un juicio bi-instancial o uni-instancial, según proceda que cuestiona la constitucionalidad del acto reclamado. En ese orden de ideas, advertimos que la sentencia definitiva, dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tendrá los siguientes efectos:

- *Reconocer la validez de la resolución impugnada*

- *Declarar la nulidad de la resolución impugnada*
- *Declarar la nulidad de la resolución impugnada, para determinados efectos.*

Las resoluciones anulatorias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y que tengan la característica de cosa juzgada, provocarán efectos de restitución de los derechos al servidor público sancionado, sin embargo, éstas pueden ser impugnadas a su vez por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual actualmente se denomina Secretaría de la Función Pública, o a las Contralorías Internas.

Así pues, nos enfrentamos a otra problemática, cuando el servidor público sancionado que obtiene una sentencia favorable, es la restitución de sus derecho, puesto que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la Federación carecen de ejecutividad y a pesar de que en ellas se ordene dicha restitución en el ámbito contencioso administrativo no es posible ejercer acción alguna en contra de la falta de cumplimiento por parte de la autoridad, ya que el recurso de queja ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa, sólo procede en contra del cumplimiento deficiente o en exceso, así como en contra de la indebida repetición del acto.

También puede suceder que en el caso de que las prestaciones eminentemente laborales, como es la restitución en el empleo, y el pago de los salarios caídos caen fuera de la competencia de los órganos jurisdiccionales en materia administrativa, como ha sido resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito, según se puede apreciar en la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación de enero a julio de 1998, página 586 que señala lo siguiente:

"REINSTALACIÓN, ACCIÓN DE COMPETENCIA DE LAS JUNTAS FEDERALES DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE Y NO DEL TRIBUNAL FISCAL"

La competencia para conocer de la reinstalación y demás prestaciones laborales, cuando tienen origen en la baja impuesta por una orden de la Secretaría de la Contraloría es de la Junta Federal y no del Tribunal Fiscal, en razón de que son pretensiones de carácter eminentemente laboral y la acción fiscal es autónoma, ya que el Tribunal de esta materia es de carácter administrativo, que conoce del control de legalidad de los autos y resoluciones de las

autoridades del ramo en los términos de los artículo 202, fracción XII, 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación y 23 de la Ley Orgánica del Tribunal aludido; tanto más cuando, que conforme a los preceptos invocados, al referido Tribunal Fiscal únicamente compete determinar la validez o nulidad de las resoluciones administrativas, lo que significa que no es plena su jurisdicción, por lo que sus sentencias son únicamente declarativas y por ello no son susceptibles de ejecutarse. En este orden de ideas, es correcta la determinación de que corresponde a la junta seguir conociendo de un conflicto laboral planteado, cuando se promueva la inhibitoria, si un trabajador ejercita la acción de reinstalación, ya que se trata de una competencia constitucional que encuentra su apoyo de origen en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que les otorga capacidad para conocer de los conflictos derivados de las relaciones obrero-patronales a los Tribunales de Trabajo, por lo que debe entenderse que un Tribunal de determinado fuero únicamente está autorizado para juzgar de la materia para la que fue creado y por ende, la junta siempre conocerá de los conflictos de trabajo que tengan apoyo en la Ley Federal del Trabajo.

Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Amparo en revisión 790/87. Petróleos Mexicanos. 26 de enero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente Rafael Barrero Pereira. Secretario: Vicente Ángel González.

Es de señalarse, que las resoluciones emitidas por las Contralorías Internas deberán asentarse en un Registro que comprende, tanto los procedimientos administrativos que se inician como también las sanciones impuestas a los servidores públicos infractores. La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la hoy Secretaría de la Función Pública, es la unidad responsable del control y seguimiento del registro de los servidores públicos sancionados de la Administración Pública Federal; así como de las constancias que acrediten la no existencia de registro de sanciones por inhabilitación que debe exhibir el servidor público que pretenda desempeñar un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal.

De lo anterior, consideramos, que sería conveniente que pudiera ser que los Órganos Internos de Control, al ser quienes emiten la resolución, por medio de la cual se le impone una sanción al servidor público, sean también quienes, en caso de que la autoridad judicial, mediante una sentencia ejecutoria, que haya causado estado, determina que no existe la responsabilidad administrativa que le fue atribuida al servidor público y por la cual fue sancionado, al señalar que se le restituya al mismo

en el goce de todos y cada uno de sus derechos, puedan ser los propios Órganos Internos de Control, quienes lleven a cabo dicha restitución, en virtud de que como hemos visto, el procedimiento laboral que deben seguir, para que sean restituidos, puede ser muy tardado, y si fueran los Órganos Internos de Control, quienes llevaran a cabo dicha restitución, podría agilizarse el trámite, además de que si dicha autoridad fue la que los sancionó, esta misma debiese ser la que les restituya en sus derechos y prestaciones.

4.3. EJECUTORIA: La última etapa del procedimiento sancionatorio se inicia con la notificación de la resolución, pues la sola emisión de la resolución carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación, puesto que, para poder surtir sus efectos, requiere además de ser válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación.

Entendiendo por **EJECUTORIA...**

“Documento judicial en el que se consigna una sentencia firme.

EJECUTAR:

“Acto procesal del Juez, mediante el cual declara que una sentencia ha causado ejecutoria. Comprobar de una manera indudable la certeza de una cosa.”⁴⁹

EJECUTORIA: Una sentencia tiene el carácter de ejecutoria cuando no puede ya ser alterada o impugnada por ningún medio jurídico ordinario o extraordinario, constituyendo consiguientemente, la verdad legal o cosa juzgada. En el juicio de amparo una sentencia puede erigirse a la categoría de ejecutoria de dos maneras, a saber: por ministerio de ley o declaración judicial.

En ese sentido, la ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el Contralor Interno o el

⁴⁹ DE PINA Y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*; primera ed, Ed. Porrúa, México 2001, p. 260

Titular del Área de Responsabilidades y conforme lo disponga en la resolución respectiva.

4.4. AUTORIDADES COMPETENTES PARA IMPONER Y APLICAR LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Al respecto es importante señalar la competencia de LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL.

La estructura orgánica fundamental que integran la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente Secretaría de la Función Pública, para el desarrollo de sus funciones son los servidores públicos denominados Titulares de los Órganos Internos de Control, que apoyan a la función directiva de las dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, a través de la fiscalización de la gestión administrativa. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones y el apego a la legalidad de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones controlar y dar seguimiento de los compromisos establecidos en los programas de trabajo a fin de promover el mejoramiento de la gestión de las mismas, coadyuvar a la elevación de sus niveles de eficiencia, eficacia y productividad, son sus principales objetivos.

Las funciones de los Órganos Internos de Control y la de sus representantes se encuentran contempladas dentro del artículo 47 fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente Secretaría de la Función Pública, y de conformidad con 37 fracciones XII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; estos dos últimos ordenamientos en concordancia con el ARTÍCULO SEGUNDO y su Segundo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de abril de dos mil tres, establece entre algunas de las funciones de los Titulares de los Órganos Internos de Control, las siguientes:

1.- Recibir Quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento, investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de ley, con excepción de las que deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, y en su caso llevar a cabo las acciones conducentes a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida.

Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, órganos desconcentrados y entidades y la Procuraduría General de la República, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, así como la Tesorería de Federación, conforme a lo dispuesto por la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, fincando cuando proceda los pliegos de responsabilidades a que hubiere lugar, salvo los que sean competencia de la Dirección General mencionada.

2.- Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de Sector Público y en la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas que emitan los titulares de las áreas de responsabilidades.

3.- Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría, así como expedir las certificaciones de los documentos que obren en los archivos del Órgano Interno de Control.

4.- Programar y realizar auditorias, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo, informar periódicamente a la Secretaría sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado y proporcionar a ésta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, así como apoyar, verificar y evaluar las acciones en materia de desarrollo administrativo.

5.- Las demás que les atribuya expresamente el Titular de la Secretaría, el Coordinador General o el Coordinador de Sector de los Órganos de Vigilancia y Control así como aquellas que les confieran las leyes y reglamentos a los órganos internos de control.

En este tenor, los Órganos Internos de Control, para el mejor desempeño de sus funciones, tienen sus Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades con su respectivo titular, los que cuentan con una serie de facultades que les concede el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente Secretaría de la Función Pública.

En ese orden de ideas, tenemos que en la fracción IV del mismo precepto legal indicado con antelación, los Titulares de las áreas de Responsabilidades tienen entre otras las siguientes funciones:

- 1.- Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso las sanciones de conformidad con lo previsto en la Ley de la materia.*
- 2.- Llevar los registros de los asuntos de su competencia.*
- 3.- Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuesto por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancia jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría.*
- 4.- Recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del sector público, y por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y realizar cuando lo considere conveniente, investigaciones de oficio partir e las inconformidades que hubiere conocido en los términos de los artículos 68 y 86 de dichos ordenamientos, respectivamente, con excepción de aquellas que por acuerdo del Secretario deba conocer la Dirección General de Inconformidades, así como instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades en los términos de las leyes mencionadas y someterlos ala consideración del titular del órgano interno de control.*

5.- Auxiliar al Titular del Órgano Interno de Control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones y

6.- Las demás que les atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

LOS TÍTULARES DEL ÁREA DE AUDITORÍA

1.- Realizar por sí o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría o con aquellas instancias externas de fiscalización que se determine, las auditorías o revisiones que se requieran con el propósito de verificar la eficacia, economía y evidencia de las operaciones, la confiabilidad de la información financiera y operacional y el debido cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas aplicables.

2.- Vigilar la aplicación oportuna de las medidas correctivas y recomendaciones derivadas de las auditorías o revisiones practicadas, por sí o por las diferentes instancias externas de fiscalización.

3.- Requerir a las unidades administrativas de la dependencia, órgano desconcentrado, entidad o de la Procuraduría General de la República la información, documentación y su elaboración para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones.

4.- Efectuar la evaluación de riesgos que pudieran obstaculizar el cumplimiento de las metas y objetivos de la dependencia o entidad correspondiente o de la Procuraduría General de la República, etc.

LOS TÍTULARES DEL ÁREA DE QUEJAS

1.- Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones conducentes para efectos de su integración así como captar y gestionar las peticiones sobre los trámites y servicios que presenten la ciudadanía y dar cumplimiento a los lineamientos y criterios técnicos que emita la Secretaría en materia de atención ciudadana

2.- Turnar al área de responsabilidades del órgano de control, cuando así proceda las quejas y denuncias respectivas y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución

3.- Conocer previamente a la presentación de una inconformidad de las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones y servicios, así como de las obras públicas que lleven a cabo con la finalidad de que las mismas se corrijan cuando así proceda, etc

Ahora bien, cuando las Contralorías Internas a través de su Área de Responsabilidades, sancionan a un servidor público, se procede a analizar una serie de elementos que nos ayudaran a determinar la sanción que se le impondrá con motivo de su conducta, al haber sido ésta contraria a las disposiciones legales, amenazando el estado de derecho, elementos que se encuentran previstos en los artículos 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dichos elementos son:

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella.*
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.*
- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio*
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.*
- La reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones*
- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.*

De los anteriores, destacaremos el que se refiere a la reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones, para lo cual, es importante señalar que se entiende por;

4.5. REINCIDENCIA.

El maestro Ignacio Burgoa, señala al respecto, que la Reincidencia, es "la comisión de un delito igual o de la misma especie después del cumplimiento total o parcial o de la remisión de la pena impuesta por otro anteriormente cometido, supuesto que desde el cumplimiento o remisión de la pena anterior hasta la comisión del nuevo delito no haya transcurrido cierto tiempo que haga parecer como rota la relación jurídico-penal entre ambos actos".⁵⁰

Al respecto, José Ignacio Fonseca, señala de la reincidencia que es "una circunstancia grave de la responsabilidad criminal que se produce cuando al delinquir el culpable hubiere sido condenado ejecutoriamente por un delito comprendido en el mismo Título del Código Penal, siempre que sea de la misma naturaleza, no computándose a estos efectos los antecedentes penales cancelados o que hubieren debido serlo. Ya sólo es agravante esta reincidencia específica no la denominada reiteración, que tenía lugar cuando el nuevo delito era de naturaleza distinta que el anterior".⁵¹

Desde el punto de vista penal, se interpreta la reincidencia de la siguiente manera:
(De reincidir, volver a caer en la falta o delito)

El concepto reincidencia es manejado en el ámbito jurídico-penal para señalar "un volver o repetición de un hecho ilícito que generalmente tiene un significado considerable relacionado a la peligrosidad".⁵²

Al respecto, de la reincidencia existen algunas tesis como las siguientes:

REINCIDENCIA. CUANDO PROCEDE.

Si de autos no aparece fehacientemente demostrado que la sentencia por la que se condeno a un acusado con anterioridad haya causado ejecutoria previamente a la comisión de un nuevo delito que se le imputa, no puede tenerse como reincidente en la sentencia por el nuevo delito.

⁵⁰ BURGOA Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, GARANTÍAS Y AMPARO*, sexta ed., Ed. Porrúa, México 2000, P. 438.

⁵¹ JOSÉ IGNACIO FONSECA. HERRERO Raimundo, María de Jesús IGLESIAS SÁNCHEZ, *Diccionario Jurídico*, s/e., Ed. Colex, Madrid España 1999, p.317.

⁵² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO*, Décimo tercera ed., Ed. Porrúa, México 1999, P. 2766

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Tomo: I, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1988

Página 586

REINCIDENCIA. EL INFORME DE ANTECEDENTES PENALES RENDIDO POR LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN NO ES APTO PARA ACREDITARLA.

Si bien es cierto, que el informe de antecedentes penales rendido por la Secretaría de Gobernación alcanza el rango de documento público, también lo es que no es apto ni suficiente para justificar la reincidencia del sentenciado, habida cuenta que el medio eficaz para acreditarla lo constituye la copia autorizada de la sentencia anterior, así como el auto que la declare ejecutoriada, por ser los únicos testimonios apropiados para dilucidar si en el asunto sometido a juicio se cumple con las exigencias que hacen operante la figura jurídica de la reincidencia, en razón de que el artículo 20 del Código Penal Federal prevé que ésta existe cuando el condenado por sentencia ejecutoria comete un nuevo delito, si no ha transcurrido desde el cumplimiento de la condena o el indulto de la misma, un término igual al de la prescripción de la pena.

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Tomo: II, Septiembre de 1995

Tesis: XX.32.P

Página 603

REINCIDENCIA. SU ACREDITACIÓN PUEDE REALIZARSE CON LAS COPIAS AUTORIZADAS DE SENTENCIAS CONDENATORIAS ANTERIORES, ASÍ COMO DE LOS AUTOS QUE LAS DECLARAN EJECUTORIADAS, O POR OTROS ELEMENTOS DE PRUEBA, QUE VALORADOS EN SU CONJUNTO LA ACREDITEN DE MANERA INDUBITABLE.

La reincidencia, para efectos de la individualización de la pena o cualquier otro que resulte en el procedimiento, puede acreditarse con las copias autorizadas de las sentencias condenatorias anteriores, así como con los autos que las declararon ejecutoriadas, por ser las pruebas idóneas o eficaces para llegar a dicha determinación, sin embargo, ello no resulta un obstáculo para que mediante otros elementos de prueba, que valorados en su conjunto, puedan llevar a la convicción de que quedó acreditado de manera indubitable dicho extremo.

Octava Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X Julio de 1999

De lo anterior, se advierte que mientras no exista una sentencia **firme** que determine la responsabilidad en que haya incurrido el servidor público no puede considerarse como **REINCIDENTE**.

En ese orden de ideas, debemos entender que para llevar a cabo la aplicación de la sanción debemos considerar la firmeza de una resolución, es precisamente este momento del procedimiento en el que enfocaremos nuestra atención, es decir nos encontramos ante una situación muy escabrosa cuando la autoridad aplica dicha sanción al servidor público, toda vez que del contenido del artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de Los Servidores Públicos, se advierte lo siguiente:

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

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

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

Por lo que en ese sentido, una vez realizado el análisis del precepto legal transcrito, resulta interesante que se habla del término firmeza, al señalar de que "la ejecución de sanciones administrativas impuestas en resoluciones firmes, se llevará a cabo de inmediato".

Al respecto, es de resaltar lo que se puede considerar como firmeza, ya que dicho término es muy subjetivo, más aún cuando se trata de un procedimiento administrativo disciplinario que admite recursos en contra de dichas resoluciones, para lo cual sirve de apoyo las tesis citadas a continuación:

PROCEDIMIENTOS, FIRMEZA DE LOS.

"Cuando contra una resolución judicial procede algún recurso y este no se interpone, tal resolución queda firme, causa estado y por ninguna otra posterior, puede ser modificada, pues lo contrario llevaría al extremo de que, a pretexto de examinar la legalidad de una resolución posterior a la que aquélla sirve de precedente necesario, y no obstante que la misma fija una situación determinada durante el procedimiento, pudiera dejarse sin efecto, con lo cual no habría firmeza en los procedimientos que, en cualquier momento podrían desvirtuarse."

Quinta Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XLVI, Página: 1473

Asimismo, el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala lo siguiente respecto a la aplicación de las sanciones impuestas a los servidores públicos

"... La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y conforme se disponga en la resolución respectiva.

Tratándose de los servidores públicos e base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular conforme se disponga en la resolución respectiva.

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

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

A contrario sensu, se transcriben las siguientes tesis:

“SENTENCIAS EJECUTORIAS, FIRMEZA DE LAS.

“La Sala responsable estuvo ajustada a derecho al resolver como lo hizo, en el sentido de declarar improcedente el recurso de reposición hecho valer por la demandada en contra del proveído en el que por carecer de materia declaró concluido el toca relativo al recurso de apelación que hizo valer en contra de la sentencia interlocutoria que declaró improcedente su excepción de falta de personalidad opuesta en contra de la actora, en virtud de que al existir sentencia firme que resuelve el negocio en lo principal, ésta ya no puede ser objeto de impugnación toda vez que no es susceptible de ser modificada ni revocada por ningún medio o recurso ordinario, ya que dada la naturaleza que la constituye, es inmutable por considerarse la verdad legal y por tanto poseer la autoridad de cosa juzgada.”

Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen: 205-216 Sexta Parte, Página 490, Genealogía: Informe 1986, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis 43, página 212.

SENTENCIA EJECUTORIADA CONSTITUCIONAL DE PRIMERA INSTANCIA.

“Si de manera firme, por falta de impugnación se ha declarado ya que la sentencia de primer grado tiene el rango de ejecutoria, el medio defensivo que se haga valer en su contra deviene improcedente y debe deshacerse, cuenta habida de que el artículo 355 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en los juicios de garantías por mandado del 2º. De la Ley de Amparo, estatuye que existe cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria, en tanto que el diverso 354 ibídem dispone en su parte relativa que la cosa juzgada es la verdad legal y que en contra de ella no se admite recurso alguno, salvo los casos expresamente determinados por la ley”

Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen 97-102 Sexta Parte, Página 240, Genealogía: Informe 1977, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis 7, página 320.

De lo anteriormente señalado, se desprende que el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala el término “firmeza”, “... La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevarán a

cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución", y el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sólo señala que "La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y conforme se disponga en la resolución respectiva". Sin embargo ni el primero ni el segundo de los preceptos legales indicados, considero sean del todo satisfactorios y eficaces, toda vez que la firmeza de que habla el artículo 75, es muy subjetiva, en virtud de que no existe realmente una definición jurídica de dicho término, considero que la firmeza de una resolución, esta sujeta hasta el momento en que ya se agotaron todos los medios de defensa correspondientes, hasta ese instante puede considerarse como firme una resolución; ahora bien, por lo que hace al artículo 30 mencionado, este al señalar que será de manera inmediata la aplicación de la sanción, considero no permite al servidor público la posibilidad de interponer algún medio de defensa a su favor.

Por lo tanto, en ese sentido, resulta indebido que se considere como reincidente a un servidor público con base en una resolución que le determina responsabilidades administrativas, pero que se encuentra subjudice, y de ahí el motivo del presente trabajo, toda vez que, desde mi punto de vista, se debe tener el resultado de una sentencia, emitida por un Órgano Jurisdiccional que en el caso concreto lo sería el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sentencia que haya causado ejecutoria, es decir, contra la que ya no sea posible interponer ningún recurso administrativo, en virtud de que la resoluciones administrativas que son emitidas por los Órganos Internos de Control, determinan en la mayoría de los casos imponer alguna sanción al servidor público, sin embargo, considero que la misma no puede tener el carácter de "firme", ya que puede ser impugnada, por el servidor público, mediante un recurso de revocación ante la misma autoridad que la emitió, ó directamente a través de un juicio de nulidad promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, motivo por el cual al no ser una determinación definitiva no se le puede dar esa calidad y por lo tanto, no debiese ser aplicada, porque se encuentra subjudice, en ese tenor la aplicación de la sanción se debe llevar a cabo una vez que el servidor público haya agotado todos los recursos para defender su honra, patrimonio, fama y demás derechos que se ven afectados al momento en que le es

aplicada, y no antes, ya que le es aplicada, cuando aún ni siquiera han transcurrido los términos para poder impugnar la resolución, en el caso del recurso de revocación quince días y en el juicio de nulidad 45 días, por lo tanto, se le aplica antes de que sea combatida.

En ese tenor considero que se transgreden sus garantías individuales, al aplicarle una sanción que aún no ha sido impugnada, toda vez que la autoridad lo puede apercibir, amonestar, suspender, destituir o inhabilitar, sin que le den la oportunidad de defenderse antes de que se le suspenda, destituya o inhabilite, sino que se aplica y si interpone algún medio de defensa, es mientras se encuentra sin laborar.

Por lo que se ve afectado en su esfera moral y social, ya que afectan su fama pública cuando lo amonestan, así como en el ámbito económico cuando le aplican o ejecutan una suspensión, ya que por el lapso de tiempo que se lleve a cabo ésta, no tiene derecho a devengar salario alguno, lo mismo sucede en el caso de la destitución o de la inhabilitación; así también se ve afectado en su esfera económica cuando se trata de una sanción económica.

Ahora bien en el caso de que el servidor público sea beneficiado con la determinación que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la sentencia que resuelva su recurso, la cual puede confirmar la resolución o anularla, si es este último el caso, se resuelve que el servidor público no resulto responsable de la presunta irregularidad que le fue atribuida por la autoridad (Órgano Interno de Control); y se ordena a dicha autoridad gire instrucciones a quien corresponda a efecto de que se reinstale al servidor público en su empleo, además de que se le deben pagar los salarios caídos y devengados que se hayan generado desde la fecha en que fue suspendido, destituido o inhabilitado, y si consideramos que muchas de las veces el Tribunal no resuelve en meses sino incluso, un juicio puede tardar años, es el tiempo que se le debe reparar como daño, al haber sido sancionado injustamente, por lo cual resulta ser peor el daño causado al Erario Federal, al tener que indemnizar y restituir al servidor público en el goce de todos sus derechos, que el daño que en un momento la autoridad pudo haberle atribuido a causa de una presunta conducta irregular. De lo anterior se advierte que las Contralorías Internas tienen facultades para investigar sobre presuntas irregularidades derivadas de quejas, denuncias, o auditorías, así como

para que en caso de considerar que se configura una posible responsabilidad administrativa por parte de algún servidor público se inicie el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente y así también llevan a cabo el desahogo del mismo citando a audiencia de ley al presunto responsable para que manifieste lo que a su derecho convenga respecto de los hechos presuntamente irregulares que le son imputados, para posteriormente emitir la respectiva resolución a través de la cual se determine imponer o no una sanción administrativa incluso económica al servidor público, quien a su vez al verse afectado con dicha resolución puede interponer los medios de defensa descritos en párrafos anteriores para combatirla.

Una vez que se promueve algún recurso administrativo en contra de la resolución que determine una sanción al servidor público, ya sea el recurso de revocación o juicio de nulidad, y en la sentencia que se dicte a estos recursos administrativos puede tener dos sentidos, que se declare la nulidad lisa y llana de la resolución o la nulidad para efectos.

La Nulidad lisa y llana, se refiere a que en la sentencia que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se determine que la resolución impugnada por el servidor público sea nula, por asistírle la razón a los agravios hechos valer por el servidor público, y por lo tanto, en la misma también se señala que deben de serle cubiertos los daños y perjuicios que le hayan sido ocasionados con motivo de la aplicación de la sanción mediante indemnización, entendiéndose como tal:

INDEMNIZACIÓN:

- *"Cantidad de dinero o cosa que se entrega a alguien en concepto de daños o perjuicios que se le han ocasionado en su persona o en sus bienes (o en su persona y bienes a la vez).*
- *Importe del daño que la empresa Aseguradora esta obligada a resarcir al ocurrir el siniestro o la suma de dinero que debe pagar al producirse éste.*
- *Resarcimiento de un daño o perjuicio".⁵³*

Asimismo, se considera **DAÑO**: "La pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio".⁵⁴

⁵³ DE PINA Y DE PINA VARA Rafael, *Diccionario de Derecho*, primera ed., Ed. Porrúa, México 2001, p. 317 y 213

En el caso específico la persona susceptible de sufrir un posible daño es el servidor público, toda vez que con motivo de la sanción que se le haya impuesto, sea una amonestación, apercibimiento, suspensión, destitución e inhabilitación, cualquiera de estas sanciones le ocasiona sin duda una afectación, ya sea en su esfera moral, laboral, jurídica y social.

Es también ocasionado un Daño Moral: Es aquel que afecta a la vida de una persona a su bienestar, a su honor, etc.

En el caso concreto podemos decir que existe un daño moral cuando le es aplicada o ejecutada una sanción al servidor público, principalmente en el caso de una amonestación pública

En muchas de las ocasiones, las conductas de los servidores públicos, pueden implicar un daño o un perjuicio que se ocasiona al Erario Federal, para lo cual resulta necesario hacer la distinción entre dichos términos:

Los Daños y Perjuicios, deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento y de la obligación, ya sea que hayan causado o que necesariamente deban causarse (artículo 2108 a 2110 del Código Civil del Distrito Federal)

El producir un daño o un perjuicio con motivo de su conducta, implica sin duda que el servidor público, tenga que llevar a cabo un RESARCIMIENTO: Reparación del daño o perjuicio causado (indemnización)

4.6. RESARCIMIENTO DEL DAÑO OCASIONADO AL EJECUTAR LA SANCIÓN

RESARCIR: *Reparar el daño o perjuicio causado a alguien mediante la entrega de un valor equivalente.*

⁵⁴ *Op. cit. DE PINA Y DE PINA VARA Rafael, p.415*

De lo anterior, se advierte la importancia de no aplicar o ejecutar la sanción que se imponga a los servidores públicos de manera inmediata, ya que la autoridad debería esperar a que sea una sentencia firme la que determine si es o no responsable de la conducta irregular por la que fue sancionado, es decir las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, han resuelto que constituye cosa juzgada, pues resulta notorio que el servidor público agoto los medios de defensa con los que contaba para desvirtuar la conducta irregular imputada por la autoridad y por la que se le señaló responsable en la resolución emitida por el Órgano Interno de Control, del incumplimiento a las obligaciones contenidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

4.7. TÉRMINO PARA APLICAR O EJECUTAR LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Por lo anterior, consideramos que una vez que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, emite la sentencia correspondiente al recurso promovido por el servidor público inconforme con la resolución administrativa a través de la cual le fue impuesta alguna sanción de las establecidas en el artículo 13 de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, hasta ese momento, puede considerarse como firme la misma, al haber sido agotados por el servidor público todos los medios de defensa a su favor, y es entonces cuando debe aplicarse o ejecutarse la misma, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el primer caso y en el segundo de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el supuesto de que se haya confirmado la resolución, en caso contrario se declarara la nulidad lisa y llana de la misma.

En esa tesitura, el motivo del presente trabajo es precisamente proponer que no se aplique o ejecute una sanción administrativa o económica al servidor público, en tanto no haya agotado todos los medios de defensa para impugnar la resolución por medio del cual fue sancionado, ya que el hacerlo conlleva un daño moral, social, familiar y económico para el servidor público, además de que cuando promueve algún medio de

defensa, y se ve favorecido con el resultado del mismo, la autoridad debe cubrir todas y cada una de las prestaciones a que tenía derecho desde el momento en que fue suspendido, destituido o inhabilitado, lo cual en muchas ocasiones resulta aún más perjudicial al Erario de la Federación, por lo cual la función de la Administración Pública se ve disminuida en su efectividad y eficiencia.

CONCLUSIONES

1.- Actualmente los acontecimientos y problemas sociales, han propiciado sin duda la necesidad de buscar un marco jurídico que responda a los requerimientos y reclamos de la sociedad por una administración pública investida de transparencia, dejando atrás el mal entrañable de la corrupción de los funcionarios que prestan un servicio público a la sociedad, motivo por el cual, el Estado de Derecho que rige en nuestros días tiene como visión el brindar en el ámbito municipal, estatal y federal, un servicio público digno y eficiente a la sociedad.

2.- La responsabilidad administrativa de los servidores público, tiene su origen precisamente en el incumplimiento a los principios de eficiencia, lealtad, imparcialidad que todo servidor público debe de observar durante el desempeño de su cargo, empleo o comisión, además es importante recordar que las personas que tiene la calidad de servidor público, no sólo pueden incurrir en una responsabilidad administrativa, sino incluso civil penal o política, durante el desempeño de sus funciones, por lo que su conducta debe ser en todo momento acorde con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las Leyes que de ella emanen, ya que en caso contrario se harán acreedores a las sanciones establecidas en los ordenamientos legales que rigen su actividad, incumbiendo su imposición a las autoridades que esos dispositivos legales determinen.

3.- El origen de la responsabilidad administrativa se enmarca en la concepción liberal de Estado, en la combinación de la democracia con los principios liberales que produce como consecuencia el principio de que quien ejerce el poder debe responder de su gestión ante el pueblo o ante los Órganos por éste instituidos para tal objeto. La responsabilidad de quienes ejercen los mandatos públicos constituye una de las más importantes garantías para la salvaguarda de los derechos individuales y de los intereses colectivos.

4.- Los servidores públicos, como parte vital de la administración pública federal, tienen la gran responsabilidad de brindar a la sociedad un servicio público que se encuentre investido de las características de lealtad, imparcialidad y eficiencia y además debe ser transparente, porque en la actualidad, se ha perdido sin duda credibilidad en las instituciones de gobierno en razón de que como es sabido por todos la corrupción es un vicio social que se encuentra a la orden del día desde los núcleos sociales más pequeños hasta los más grandes, por lo que el reto es mayor para lograr que la sociedad mexicana crea en el Gobierno que la representa.

5.- Cuando los servidores públicos incumplen con las obligaciones que tienen encomendadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, según sea el caso, de acuerdo al momento en que se haya cometido la inobservancia a dichos ordenamientos jurídicos, la autoridad competente, que en el caso específico son los Órganos Internos de Control, una vez que ha recabado los medios de convicción que determinen una probable responsabilidad administrativa, inician el procedimiento administrativo disciplinario, terminándolo con una resolución administrativa, mediante la cual se le impone la sanción que determine al servidor público, el cual a su vez, puede inconformarse con la misma, e interponer alguno de los recursos administrativos que la Ley le confiere, determinando el Órgano Interno de Control o el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través de una sentencia si se confirma o se nulifica la resolución administrativa que se impugno.

6.- Cuando se aplica lo ejecuta la sanción administrativa que se determinó imponer al servidor público mediante alguna resolución, de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debe ser que haya sido impuesta mediante resolución firme y conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe ejecutarse de manera inmediata; no obstante, ninguna de las dos disposiciones, son correctas, en virtud de que al referirse en el primer caso a una "resolución firme" y en el segundo "de manera inmediata", ambas situaciones son muy subjetivas en el entendido de que la firmeza la debemos es un término muy subjetivo, es decir, una resolución no es firme en tanto no se admita ya recurso alguno para combatirla, por lo tanto tampoco se puede aplicar de manera

inmediata, ya que si se hace así, se estarían transgrediendo las garantías individuales del servidor público para defenderse toda vez que si se le ejecuta la sanción que se determino imponerle, puede estar transcurriendo el término para que el interponga algún medio de defensa a su favor, y mientras tanto ya se le fue ejecutada la sanción.

7.- La calidad de reincidente no es posible otorgársela a un servidor público, sólo por el hecho de que durante el ejercicio de sus funciones, haya sido sancionado por un Órgano Interno de Control, ya que no se le puede conceder a la resolución dictada por esa autoridad el carácter de firme, porque se encuentra sujeta a ser impugnada por el servidor público, y deberá considerarse "firme", hasta el momento en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, determine la validez o nulidad de la resolución impugnada, mediante una sentencia, que cause ejecutoria y alcance en ese momento la categoría de cosa juzgada, es así como solo si en dicha sentencia se determina que efectivamente el servidor público resulto responsable de la conducta irregular que le fue atribuida, puede considerársele como reincidente si con posterioridad, incurre en responsabilidad administrativa.

8.- La aplicación o ejecución de la sanción administrativa debe ser practicada o llevada a cabo, una vez que el servidor público haya agotado todos los medios de defensa que la Ley le confiera para defenderse, en virtud que de no ser así, se transgreden sus garantías individuales, al haber sido sancionado antes de haber acreditado que no es responsable de la conducta que genero dicha sanción.

9.- En la mayoría de las ocasiones cuando un servidor público, es sancionado por la autoridad administrativa y al interponer los medios de defensa que estime convenientes para impugnar la resolución mediante la cual se le sancionó, cuando el Tribunal competente para conocer de esa impugnación determinan mediante una sentencia firme, que no es responsable de la conducta por la cual fue sancionado, éste Tribunal hace del conocimiento a la autoridad que emitió la resolución el resultado de su fallo, ordenándole que se debe restituir al servidor público en el goce de todos sus derechos, lo cual, resulta ser más perjudicial en ocasiones para el Erario Federal, en virtud de que pudo haber sido sancionado por haber ocasionado un probable daño al Fisco Federal o simplemente por la conducta administrativa, sin embargo, si resulta que no

es responsable, debe ser reinstalado en su cargo y puesto, y pagársele los salarios y prestaciones que dejó de percibir desde el momento en que le fue aplicada o ejecutada la sanción correspondiente, lo cual, muchas veces resulta ser un monto mayor al presunto daño que se le atribuye como parte de la irregularidad por la que fue sancionado, o incluso, tal vez ni siquiera se le imputa daño alguno, y al comprobar que no es responsable, la autoridad al restituirlo en todas y cada una de sus prestaciones ocasiona un daño al Fisco Federal.

10.- *Es importante, por lo tanto, considerar la importancia y razón de ser del procedimiento administrativo disciplinario, su desarrollo y su conclusión, en virtud de que el resultado que se obtenga del mismo, al ser concluido con una resolución que puede ser impugnada y anulada, determinando que el servidor público no es responsable, se le ocasiona un menoscabo en su patrimonio, y también se le afecta si duda en su esfera moral, social, económica, y laboral, al ser sancionado injustamente, lo cual es contrario al fin de justicia que persigue la disciplina del Derecho.*

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, Ed. Porrúa, México 1998, segunda ed.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades Compilador. José Francisco Ruiz Massieu, INAP México, 2001

ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Ed. Porrúa, México 1988, segunda ed.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1997, onceava ed.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 2003.

GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo Tomo I, Ed. Porrúa, México 1995

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Procedimiento Administrativo Federal, Ed. Porrúa UNAM, México 1995.

COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Ed. Porrúa, México 1995, decimoquinta ed.

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

JIMÉNEZ HUERTA, Mariano, Derecho Penal Mexicano, Suplemento. Delitos cometidos por Servidores Públicos, Ed. Porrúa, Séptima ed., México 2003

MARGAIN MANAUTU, Emilio, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, Ed. Porrúa, México, 1999

OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa México, 1997.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrat, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México 1999.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C, Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, Ed. Porrúa, México, 1999.

SANTOS BRAZ, Jaime, La Responsabilidad Civil, Ed. Porrúa

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1996, decimoséptima ed.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Código Fiscal de la Federación

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria

OTRAS FUENTES

Diccionario de Derecho.
DE PINA VARA, Rafael
Editorial Porrúa, México 2000
Vigésima Octava Edición
Diccionario Jurídico Espasa Siglo XXI