



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

**“ANÁLISIS DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL
ARTÍCULO 16 DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:
THELMA ELIZABETH MERINO GONZALEZ

ASESOR: LIC. IGNACIO MEJÍA GUIZAR

JUNIO DE 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.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna MERINO GONZALEZ THELMA ELIZABETH, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "ANÁLISIS DEL PENÚLTIMO PARRAFO DEL ARTICULO 16 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS ", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Ignacio Mejía Guizar, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Lic. Mejía Guizar, en oficio de fecha 24 de marzo de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., mayo 26 de 2004


LIC. EDMUNDO ELÍAS MÚSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO

FACULTAD DE DERECHO

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

*lrm.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "ANÁLISIS DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS" elaborada por la alumna MERINO GONZÁLEZ THELMA ELIZABETH.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciada en Derecho.

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

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"


Cd. Universitaria, D.F., marzo 24 de 2004.

ATENTAMENTE


LIC. IGNACIO MEJÍA GUIZAR.

Profesor Adscrito al Seminario de Derecho

Constitucional y de Amparo.


FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por permitirme concluir esta primera etapa profesional; le pido salud para continuar adelante.

A mis padres, por todos los sacrificios, ayuda y apoyo brindados para llevar a cabo mis estudios, espero no haberlos decepcionado. Los quiero.

A Oscar, por toda tu paciencia y apoyo en estos años. Te amo y deseo que nuestro cariño se renueve y fructifique cada día.

A mis amigos, por todos aquellos gratos momentos vividos y reconfortantes palabras de aliento.

A mi Alma Mater, por el inmerecido privilegio de ser parte de ella.

A todos los profesores que he tenido a lo largo de mi vida académica, porque de ellos he aprendido algo más que su cátedra.

A los Licenciados Celso Bailón Díaz, Rubén Mendoza Rosas, María de los Ángeles Rojano Zavalza y Yolanda Velázquez Ramírez, por todo su apoyo y enseñanzas; mil gracias.

INTRODUCCIÓN

La inquietud de llevar a cabo el presente trabajo de Tesis surgió de la actividad que como prestadora de servicio social y prácticas profesionales desempeñé en el Área de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana de la Contraloría Interna en PEMEX Gas y Petroquímica Básica; Área en la cual son recibidas las quejas, denuncias y peticiones tanto de trabajadores del organismo público señalado, como de aquellas personas que son o se consideran afectadas por la actividad de sus Servidores Públicos.

En el Área en comento se recaba información y se lleva a cabo una investigación a efecto de determinar si existen o no, elementos para considerar la posible comisión de faltas administrativas, turnando, para el caso de considerarlo afirmativo al Área de Responsabilidades, el expediente integrado, a fin de que esta determine si efectivamente los actos cometidos por los Servidores Públicos son faltas administrativas susceptibles de ser sancionadas.

Es en estos procedimientos llevados a cabo en las Áreas referidas que tiene aplicación la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en cuyo artículo 16 penúltimo párrafo, se prevé el embargo precautorio, cuya regulación resulta una palpable violación a los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución, tal y como se establecerá en el cuerpo de este trabajo.

En el capítulo primero se hace referencia a la Administración Pública Federal, su concepto, antecedentes y clasificación, también, habla acerca del Servicio Público, la función pública y los Servidores Públicos, refiriendo los derechos y obligaciones de estos legalmente establecidos, concluyendo con el

estudio del Control y su aplicación a través de la Secretaría de la Función Pública.

El segundo de los capítulos integrantes del presente trata sobre las diversas responsabilidades de los Servidores Públicos y el procedimiento para la imposición de sanciones por faltas administrativas.

El tercer capítulo contiene un estudio sobre el embargo, su origen y clasificación.

Por último, en el cuarto capítulo se hace referencia a las garantías de audiencia y legalidad previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, respectivamente y, se analiza el penúltimo párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL

1.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

1.1.1 Concepto e importancia

Conceptuar a la Administración Pública Federal de manera correcta y completa requiere, primeramente, comprender la naturaleza eminentemente social de la propia Administración.

La Administración tiene su origen en tiempos remotos de la existencia humana, misma que tiene por naturaleza el ser social, y desde siempre ha tenido las más diversas necesidades: alimentarse, vestirse, protegerse de las inclemencias del tiempo, etcétera y, a virtud de no ser autosuficiente, ha tenido que valerse de la ayuda o cooperación de otros hombres para satisfacerlas.

Es precisamente en torno a esta realización de tareas y objetivos comunes que los hombres se agrupan y coordinan, es decir, se organizan, logrando con ello su exitosa subsistencia.

En este orden de ideas Ramón Martín Mateo señala que "Esta tendencia social evita a la par el mutuo aniquilamiento de los individuos dentro del grupo y también de los distintos grupos entre sí. Al liberarse, pues, de estas tensiones, se permite al individuo dedicar esfuerzos y energías a mejorar los medios y los elementos necesarios para el dominio de la naturaleza, elevando su nivel de vida y de subsistencias y progresando física y psíquicamente como especie. Aparece así el precedente rudimentario de la Administración en cuanto que las

necesidades básicas del grupo son atendidas colectivamente, permitiendo a sus componentes individuales diversificar y especializar sus ocupaciones en un medio relativamente seguro.”¹

De lo anteriormente señalado se desprende que la Administración es una actividad humana de conjunto que persigue un fin determinado, para cuya realización sigue una estrategia o plan previamente establecido y emplea los diversos medios que tiene a su alcance.

La palabra Administración nos remite a la idea de gestión, es decir, al manejo de determinados medios y su adecuada distribución para ser utilizados y orientados a interés determinado.

El empleo de los medios para la consecución de un fin determinado supone la idealización de un plan u orden concreto, pues el buen administrador “... no es habitualmente una persona que se mueve por impulsos emocionales, sino que tiene preconcebidos cuáles serán los pasos a seguir, las técnicas a utilizar para mejorar su patrimonio, para conseguir una mejor distribución de sus recursos.”²

Se puede advertir que la Administración es una actividad que se realiza en forma habitual, incluso a nivel doméstico, ya que toda familia tiene necesidades que cubrir y para ello se organiza, obtiene un ingreso y establece un plan determinado a fin de distribuir su presupuesto en la forma más conveniente para satisfacerlas. Asimismo, la Administración normalmente implica la gestión de intereses ajenos, ya que su propia terminología así lo refiere: “A la palabra administrador viene incorporada en alguna manera la idea de “minus”, menor, de algo subordinado, que no es propio, que sugiere por contraste la superior

¹ MARTÍN Mateo, Ramón. *MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. 9ª ed. Instituto de estudios de administración local. Madrid. 1985. p. 15.

² *Ibidem*. p. 18.

posición del propietario, del “dominus”. Administrador, ministro, es alguien que ocupa un puesto inferior, jerárquicamente subordinado.”³

Etimológicamente Administrar proviene del vocablo latino *administrare*: de *ad*, a, y *ministrare*, servir, y significa: “Gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan. Dirigir una institución. Ordenar, disponer, organizar en especial la hacienda o los bienes. Desempeñar o ejercer un cargo, oficio o dignidad. Suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa...”⁴

Por otra parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba establece que la Administración “en general es un mandato conferido a una persona para que ejerza la dirección, gobierno y cuidado de bienes ajenos, ya sea de una herencia, de un menor, de un incapaz, de una sociedad, Estado, etc.”⁵

Alfonso Nava Negrete señala que por Administración se entiende “la custodia, el cuidado o la conservación de bienes o intereses ajenos, que se hacen conforme a principios, métodos y técnicas modernos o prácticas que producen tales fines.”⁶

Las definiciones apuntadas con anterioridad permiten tener una idea general de lo que es la Administración, punto clave para la comprensión de los dos tipos de Administración que existen: la Administración Privada y la Administración Pública. Ambos tipos comparten rasgos fundamentales, sin embargo es el fin u objetivo que persiguen lo que permite diferenciarlas.

³ *Ibidem*. p. 19.

⁴ *DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA*. tomo I. 21ª ed. Ed. Espasa Calpe, S.A. Madrid. 2000. p. 44.

⁵ *ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA*. Bibliografía Omeba. tomo I. Ed. DRISKILL, S.A. Buenos Aires. 1986. p. 483

⁶ NAVA Negrete, Alfonso. *DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1996. p. 17.

La Administración Privada "... se orienta a las actividades mercantiles, industriales y de prestación de servicios, tiene como finalidad esencial el obtener el mayor grado de utilidad respecto a los recursos empleados, los ingresos obtenidos y la diferencia correspondiente; [] La Administración comercial está expuesta en un grado muy reducido a protestas y presiones de carácter ciudadano sobre las actividades que realiza. El reclutamiento, la selección de personal, la capacitación de funcionarios y trabajadores, de los ascensos en la administración privada, ostentan las características exclusivas de eficiencia básicamente y con implicaciones estrechas de recomendaciones, de lazos familiares o de satisfacción de necesidades personales."⁷

Se suele afirmar que la Administración Privada tiene por objetivo fundamental la obtención de un lucro, una ganancia; la búsqueda del beneficio particular por medio de la unión de capitales y esfuerzos que se ordenan y coordinan para alcanzar los mejores resultados posibles, y que es vigilada mediante el proceso de fiscalización por parte del Estado con la finalidad de salvaguardar los intereses de la Sociedad.

Por su parte la Administración Pública es considerada "... la ciencia que con reglas, principios y conocimientos generales nos enseña a coordinar recursos materiales, humanos y técnicos del ejecutivo federal, mediante el proceso de planear, organizar, tomar decisiones y controlar, constituyendo un sistema abierto que contempla y procesa los insumos propios y los que los demás sistemas proporcionan, obteniendo mayor eficacia y eficiencia en el logro de sus objetivos."⁸

⁷ GÁMIZ, Máximo N. *INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN*. Manuales de Administración. Fundación Distrito Federal. Ed. Cambio XXI/P.R.I. D.F. Sociedad Mexicana de Licenciados en Administración. México. 1993. pp. 44 y 45.

⁸ GÁMIZ, Máximo N. *Op. Cit.* p. 83.

La Administración Pública tiene como antecedente la Administración Privada de la cual aprovecha sus principios, métodos y procedimientos, enfocándolos al cumplimiento de su labor de satisfacción de necesidades colectivas. En ambas administraciones se da la organización, coordinación y planeación de actividades buscando obtener eficacia, rendimiento y productividad.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia define a la Administración Pública como la “Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado.”⁹

Andrés Serra Rojas establece que “La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del Interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.”¹⁰

Ampliando sobre los aspectos de la Administración Pública, Alfonso Nava Negrete señala que “Por su índole esencialmente instrumental, la administración pública tiene como único fin o razón de ser el de realizar o alcanzar los fines políticos del gobierno. Si gobernar es fijar metas, propósitos o políticas, administrar es poner los medios para la realización concreta o la conquista de tales objetivos. Luego, la administración sirve a los fines del gobierno. [] De la naturaleza estrictamente instrumental que reviste la administración pública, nace la idea de la misma como conjunto de actos y

⁹ *DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA*. tomo I. *Op. Cit.* p. 44.

¹⁰ SERRA Rojas. Andrés. *DERECHO ADMINISTRATIVO*. Primer Curso. 20ª ed. corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 1999. p. 87.

medios jurídicos, económicos, sociales y materiales con vista la realización de los fines políticos del gobierno.”¹¹

La Administración Pública Federal es la entidad que conforman diversos órganos dependientes del Poder Ejecutivo encargados de desempeñar las actividades que al efecto establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes que de ella emanan, dirigidas a satisfacer los requerimientos de la sociedad a través de la adecuada planeación, organización, integración, dirección y control de los recursos materiales, económicos y humanos con que cuenta.

Es tan importante la Administración Pública para el pleno desarrollo de la Nación como amplia es en su extensión, a más que no se debe olvidar que todos los gobernados “... somos administradores a la vez que administrados. La administración moderna es tan compleja que exige una creciente extensión de servicio y una participación mayor de los ciudadanos en los servicios públicos.”¹²

1.1.2 Evolución histórica

Época Antigua.

Egipto.

Máximo N. Gámiz señala que los estudios sobre las acciones administrativas de la antigüedad se deben fundamentalmente a Max Weber y datan del año 1300 a.C. en Egipto, donde contaban con una economía planeada en base a un sistema administrativo de tipo burocrático, cuya

¹¹ *DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO*. pp. 18 y 19.

¹² OLIVERA Toro, Jorge. *MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. 7ª ed. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 1997. p. 27.

manifestación se encuentra en el documentos conocido como *Papiro Harris*, elaborado durante el reinado de Ramses III y que dice: "Hice para ti grandes Decretos relativos a la Administración de tu Templo y están registrados en los escritos de las paredes de Egipto. Señalé para ti arqueros y colectores de miel, llevando incienso al entregar el impuesto anual ante tu Augusto tesorero. Hice para ti marineros y cobradores de impuestos ante el pueblo que yo crié para cobrar el tributo de las dos tierras, las contribuciones y las extorsiones, de manera que se transportaran a tu tesorero en la casa de RA, para duplicar la divina oferta tuya más de un millón de veces. Designe esclavos para que trabajarán como veladores para cuidar tu puerto del Canal Heliopolitano en tu hermoso lugar. A otros esclavos los hice porteros y ocupé mucha gente para vigilar y proteger tu Corte. Hice veladores de los esclavos para vigilar la Administración del Canal y los vigilantes de la pura cebada, para todas tus otras cosas parecidas".¹³

Se puede apreciar como en la antigua ciudad existían determinadas labores desempeñadas por diversos funcionarios y servidores públicos en beneficio del soberano y del pueblo mismo, tales como el cobro de impuestos, la vigilancia de los edificios reales, la labor de los escribas y la elaboración de estadística.

Grecia.

Esta antigua ciudad contó con instituciones diversas que constituyeron su Administración Gubernamental, tales como el *Aeropago* y el *Arconato* con funciones legislativas y ejecutivas, la *Ecclesia* y la *Bulé* encargadas propiamente de legislar y la *Heliaia* destinada a impartir justicia.¹⁴

¹³ INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN. p.p. 12 y 13.

¹⁴ C.F.R. *Ibidem*. p. 13.

Obras griegas de las que se desprende la realización de estudios sobre la Administración Pública son "La República" y "Las Leyes", ambas de Platón, donde se hace mención de la propia Administración Pública refiriéndola al gobierno del Estado, los fondos y cargos públicos, el bien colectivo, etcétera.

India.

Esta ciudad cuenta también con estudios relativos a la antigua Administración Pública, y cuya expresión escrita se encuentra en los documentos conocidos como *Arthasastras*.

Arthasastra es la ciencia que trata sobre los medios para adquirir y conservar la riqueza; es la ciencia de la política. Así lo establece su propio autor *Kautilya* que lo elaboró en el siglo IV a.C.

Esta obra constituye una síntesis de muchas otras creadas durante los siglos VI a IV a.C., y su eje central lo constituye la Administración Pública, sin embargo trata también temas de economía, diplomacia, milicia, entre otras, y se encuentra enfocada principalmente hacia los problemas gubernamentales; en su contenido relaciona un gran número de funcionarios públicos de sus tiempos así como sus atribuciones.¹⁵

Arabia.

Los Árabes produjeron durante un periodo de diez siglos ininterrumpidos un amplio número de obras sobre Administración Pública, encontrándose entre las más significativas los *Espejos de Príncipes*, cuyo fin principal era el de preparar a los reyes para gobernar, sin embargo, en materia estrictamente

¹⁵ C.F.R. GUERRERO Orozco, Omar. *INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*. Ed. Harla, S.A. de C.V. México. 1985. pp. 8-12.

administrativa está el *Libro del Impuesto Predial*, cuyo autor es *Abú Yosuf* (735-798) que estudia minuciosamente todo lo relativo a dicho impuesto: su origen, forma de aplicación y métodos de administración. Otro libro importante es *Principios de administración temporal* de *Alí Mawardi* (974-1058) en el que expone los fundamentos de la administración musulmana, su organización, funcionamiento y procedimiento de trabajo.¹⁶

Roma.

Los romanos tenían una organización administrativa adecuada y empleaban el término Administración refiriéndola a los asuntos gubernamentales, sin embargo cabe hacer notar que en dicha ciudad "... las funciones públicas estaban confiadas en cargos y no en órganos, pues sus titulares realizaban otros cometidos paralelos, como la justicia, la fiscalización y la contraloría, así como deberes económicos. Tampoco existía un desarrollo pleno de la separación entre el funcionario y los medios de administración, y persistía un fuerte contenido patrimonial en el desempeño de las tareas gubernamentales."¹⁷

Por cuanto a la literatura Administrativa existe una obra que reviste gran importancia, cuyo título es *Fórmula administrativa de los acueductos de la ciudad de Roma* escrito por Frontin en el año 70 a.C., quien fuera funcionario durante el gobierno del emperador Nerva, y que es el resultado de la exitosa solución al problema de desabasto de agua potable que sufrió la ciudad durante el citado reinado.

¹⁶ C.F.R. *Ibidem*. pp. 13-17.

¹⁷ *Ibidem*.

En este libro el autor señala “que desempeñaba una función delegada por el emperador, cuyo objeto era la administración (*administratum*) de los acueductos de Roma”¹⁸

Edad Media.

La Edad Media comprende del año 476 a 1453. Durante esta época disminuye considerablemente la burocracia, pues “...con el florecimiento del Feudalismo la actividad administrativa se pulverizó tanto como numerosos fueron los ducados, marquesados o simplemente feudos.”¹⁹

Existe un ejemplar del S. XII que refiere la organización administrativa de la Inglaterra de aquellos tiempos: *Diálogo del Echiquier* de Ricardo Fils-Nei. El *Echequier* era el organismo fiscal encargado de la contabilidad, tesorería y gasto público del Estado angevino²⁰ (término relativo a la casa de Anjou, dinastía inglesa fundada por Enrique II).

Edad Moderna.

Este periodo comprende del año 1453 al 1789, y en la cual se encuentra la importante figura de Jean Bodin (1530-96) quien entre otras diversas publicaciones redactó *Les six livres de la republique* en 1576, en el que refiere los requisitos reales y formales de la administración monárquica imperante en ese periodo, los diversos tipos de autoridades y los procesos de carácter político que permitían gobernar al soberano.²¹

¹⁸ FRONTIN. *Les Aqueducs de la Ville de Roma*. Societé d' edition Les Belles Lettres. París. 1994. p.1 Citado por GUERRERO Orozco, Omar. *TEORÍA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO*. Ed. Oxford University Press México, S.A. de C.V. Textos Universitarios en Ciencias Sociales. México. 2000. p. 4.

¹⁹ GÁMIZ, Máximo N. *Op. Cit.* p. 14.

²⁰ C.F.R. GUERRERO Orozco, Omar. *TEORÍA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO*. p. 23.

²¹ C.F.R. *Ibidem* pp. 23 y 24.

Se encuentra también dentro de los antecedentes occidentales una disciplina fundamental en el desarrollo de la moderna ciencia de la Administración Pública: *la ciencia de la Policía*, la cual surge en el S. XVI desarrollándose en Alemania, Francia y España, concluyendo en el S. XVIII en las dos últimas naciones y hasta el S. XIX en el país germano.

El término Policía encuentra sus antecedentes en la cultura helénica. En las obras *Politeia* y *Política* de Platón y Aristóteles, respectivamente, se habla de la *polis* "... entonces referida al Estado y la ciudadanía ... Entre los griegos, *política* denotaba las cosas inherentes a la polis, en tanto que *politeia* significaba la organización gubernamental específica en ella instituida. La cultura románica asimiló a la politeia y al transformó en *politia*, legándola a los idiomas europeos como *policía*, *police*, *policey* y *policy*, en español, francés, alemán e inglés, respectivamente."²²

La ciencia de la policía era la disciplina que tenía por objeto preparar a los gobernantes y funcionarios públicos para comprender el modo de incrementar el poder del Estado; era en otras palabras la ciencia de la Administración del Estado Absolutista y, durante este periodo, dicha ciencia estuvo a su servicio vigilando y controlando a la sociedad.

Autores franceses como Delamare y Turquet coincidían en señalar que la Policía lo vigilaba todo con la finalidad de lograr el bienestar del hombre, su felicidad; así que comprendía aspectos tales como la salud, alimentación, moral, religión, seguridad pública, comunicaciones terrestres, comercio, entre otros, es decir, protegía la vida de los hombres, de la sociedad, con la finalidad de consolidar e incrementar el poder interior del Estado que, como Estado

²² *Ibidem*. p. 5.

Absolutista que era, concebía a los hombres únicamente como sus súbditos, asumiendo la administración integral de la sociedad.

Por todo lo anterior la Policía estuvo confundida entre otras materias desarrolladas por el Estado tales como la justicia, la economía o las finanzas y no contó con una definición específica.

Por cuanto hace a España y Alemania, su consideración acerca del campo de acción de la Policía coincidía con la de los franceses; pero además en Alemania concibieron como su núcleo financiero a la *cameralística*, que era entendida básicamente como la ciencia relativa a los ingresos del Estado, a su administración patrimonial y que, al igual que la Policía, no logró consenso en cuanto a su definición y fue confundida con las finanzas públicas.

No es sino hasta mediados del siglo XVIII que en Alemania da inicio un intenso movimiento de definición de lo propiamente Administrativo, en el que Johann Heinrich von Justi (1705-1771) hace la distinción entre Policía y las otras materias gubernamentales con las que se le involucra. Comenzó por señalar los límites de la política y la policía, estableciendo que la primera tenía encomendada la seguridad del Estado, tanto hacia el exterior como al interior, protegiéndolo de las agresiones extranjeras y vigilando las conductas de sus habitantes, estableciendo un adecuado orden entre ellos y eliminando sublevaciones; mientras que la segunda se encargaba del bienestar, de la felicidad de la sociedad incrementando así el poder del Estado.

Von Justi distingue también entre la Policía y la Hacienda y la Economía, señalando que la Policía trabaja para conservar y aumentar las rentas del Estado mediante los reglamentos que expide y, por su parte, la Hacienda y la Economía buscan los medios más adecuados que permitan emplear los recursos económicos en el momento oportuno, asimismo diferencia la Policía

de la administración de Justicia señalando las funciones que con el carácter preventivo debe llevar a cabo a fin de evitar la comisión de ilícitos y de lograr armónicas relaciones sociales, en tanto que, tratándose de la administración de Justicia, al Estado le interesa mantener el control en su interior y para ello es necesario que sus habitantes sometan sus diferencias a la resolución de funcionarios especializados.

Con base en lo anterior y una vez identificado a los negocios gubernamentales como materia propia de la Policía se llegó a la idea de *lo Administrativo*, trayendo como consecuencia directa la necesidad de profesionalización de los empleados públicos.²³

Conclusión de la Revolución Francesa.

El siguiente periodo importante en cuanto a los antecedentes históricos de la Administración Pública es el que surge después de concluida la Revolución Francesa (1789-1804) y en el que surge como principal representante Charles-Jean Bonnin en 1808.

Con la caída del Estado Absolutista y el establecimiento del Estado Liberal o Estado de Derecho, los estudios sobre la ciencia de Policía se conservan y depuran, iniciándose un proceso de transformación de dicho concepto por el de *Administración Pública*, expandiéndose en países como Italia y España del cual pasa al nuestro. Esta necesidad de cambio gramatical encuentra su fundamento en la negación de todo aquello que significara “antiguo régimen”; Bonnin explica que “... la policía entre los antiguos europeos significaba la forma de institución de la sociedad, y que entonces tenía un sentido político. Pero que al perder este sentido, en lugar de constituirse en esa vigilancia cuyo objeto es la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas, la policía degeneró en forma de inquisición

²³ C.F.R. GUERRERO Orozco, Omar. *TEORÍA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO*. p.p. 12 a 18.

política. Esta inquisición caracterizó a la debilidad y la tiranía, así como al miedo, que constituyeron las bases de los gobiernos absolutistas.”²⁴

La idea acerca del contenido y finalidad de la Policía continúan en la expresión de Administración Pública de Bonnín considerándola como “... una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas.”²⁵

Bonnín define a la Administración Pública como “...la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general, que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes en el orden público”²⁶

Antecedentes Nacionales.

a) *México Prehispánico.*

El ejemplo más significativo de Administración gubernamental precolonial se encuentra en las llamadas ochenta leyes del rey Netzahualcóyotl, las cuales fueron aplicadas por cuatro tribunales especializados, encargándose el primero de ellos a castigar los delitos y resolvía asuntos de bienes o derechos sobre esclavos; el segundo trataba cuestiones de ciencia y música además de

²⁴ BONNIN, Charles-Jean. *COMPENDIO DE LOS PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN*. Imprenta de don Jose Palacios. Madrid. 1834. p. 291. Citado por GUERRERO Orozco, Omar. *TEORÍA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO*. p. 26.

²⁵ *Idem.*

²⁶ BONNIN, Charles-Jean. *PRINCIPES D' ADMINISTRATION PUBLIQUE*. Chez Renaudiere. Imprimeur-Libraire. París. 1812 (1808). Tres tomos. Citado por GUERRERO Orozco, Omar. *TEORÍA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO*. p. 6.

castigar a los brujos y hechiceros; el tercer tribunal conocía los delitos militares; y el último tenía a su cargo las cuestiones de tributos y rentas.²⁷

“El palacio de Netzahualcóyotl albergaba todas las oficinas administrativas y contaba con salones de recreo, habiendo salones para los jueces, para las reuniones de los reyes, para tribunales, salas para la guardia del rey, para los embajadores, para el Consejo de Guerra, para el Consejo de Hacienda, almacén de armas y dormitorio para huéspedes ilustres. [] El reino fue dividido en ocho partes, cada una de ellas tenía la obligación de sostener los gastos durante sesenta días, contribuyendo veintinueve pueblos con aportaciones anuales, La economía se basó en el trabajo de los militares de Macehuales.”²⁸

b) México Colonial.

Durante esta etapa histórica las directrices generales eran dictadas por el país conquistador, España; sin embargo la Administración Pública se sustentó básicamente en la explotación de los recursos tanto humanos como naturales de la Nueva España por parte de los conquistadores.²⁹

El régimen colonial era de tipo intervencionista y contaba con numerosos organismos enfocados a establecer las relaciones entre la administración pública y la empresa económica, siendo el principal de ellos la propia monarquía que ejercía el dominio directo sobre las tierras y aguas conquistadas, ocupándose fundamentalmente en la minería y concentrando las facultades gubernamentales en la figura del virrey.³⁰

²⁷ C.F.R. GÁMIZ, Máximo N. *Op. Cit.* pp. 13 y 14.

²⁸ *Ibidem.* p. 14.

²⁹ C.F.R. *Ibidem.* pp. 14 y 15.

³⁰ C.F.R. CORTIÑAS-Peláez, León. “Evaluación de la Administración Pública Federal Mexicana: su evolución a partir del México Independiente hasta 1976” *REVISTA DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS*. Escuela Libre de Derecho. México. Año 13. Número 13. 1986. p. 116.

c) México Independiente (1810-1917)

Esta etapa histórica que inicia el año de 1821 se caracteriza por contar con una Administración nacional de tipo centralizada, es decir, todos los asuntos relativos a la administración se encontraban a cargo de Secretarías de Estado.

El día 8 de noviembre del citado año fue expedido el Decreto de la Regencia del Imperio, el cual estableció 4 Secretarías encargadas del despacho: Relaciones Exteriores; Justicia y Negocios eclesiásticos; Guerra y Marina; y Hacienda. Posteriormente en las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 13 de Junio de 1843 se determinó el establecimiento de las siguientes Secretarías: Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; Hacienda; y Guerra y Marina.³¹

Es importante destacar que con la llegada al poder del presidente Anastasio Bustamante en 1830 el Estado mexicano inicia una etapa más activa en el sentido de que hace a un lado su típico carácter regulador y realiza actividades tendentes a apoyar el desarrollo económico nacional, convirtiéndose así en un Estado Promotor o de Fomento. Esto se puede afirmar debido a la creación de ciertas instituciones cuyo principal objetivo era financiar a personas y compañías para el desempeño de sus actividades comerciales y así procurar el progreso del propio país. Así tenemos en primer lugar al Banco de Avío para Fomento de la Industria Nacional y la Secretaría de Fomento.

La primera de las mencionadas (instituida en 1830) se encargaba del otorgamiento de préstamos a personas físicas y colectivas a efecto de que establecieran industrias y compraran y distribuyeran maquinaria, lo anterior a través de la aplicación de los impuestos que se recaudaban en las aduanas por

³¹ C.F.R. *Ibidem*. pp. 100-103.

la importación de artículos de algodón. Su duración fue escasa (12 años aproximadamente) debido a que en el año de 1842 el entonces presidente Antonio López de Santa Anna la suprimió.

Por su parte la Secretaría de Fomento fue creada mediante el decreto de 22 de Abril de 1853 en las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, considerándola como una de las cinco Secretarías de Estado que en dichas Bases se establecieron: Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina; y Hacienda.

Aunado a lo anterior se estableció también en las Bases de 1853 la llamada "Jurisdicción Contencioso Administrativa" a través de la regulación del Consejo de Estado. Esta se encuentra inspirada en la doctrina europea – básicamente francesa- de la época y coexiste al lado de la "Jurisdicción Judicial", que tiene como órgano máximo a la Suprema Corte.³²

Para el año de 1891, durante el mandato de Porfirio Díaz (1876-1911) el número de Secretarías se había incrementado a 7 mediante el decreto publicado el día 13 de Mayo de ese año, siendo éstas de Gobernación; Relaciones Exteriores; Justicia e Instrucción Pública; Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda, Crédito Público y Comercio; y de Guerra y Marina.

33

Se puede señalar que durante esta época el Estado mexicano se relega "...al papel pasivo de guardián del orden público y al abogar por la libertad de

³² C.F.R. *Ibidem*. pp. 103-106.

³³ C.F.R. *Ibidem*. p. 111.

los individuos para enriquecerse sin otras limitaciones que su propia capacidad..."³⁴

b) La Administración Pública Mexicana a partir de 1917.

Promulgada el 5 de febrero de 1917 e iniciando su vigencia el 1° de mayo del mismo año, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye la base fundamental para la Administración Pública Nacional, ya que deja a un lado el carácter de Estado abstencionista y se convierte entonces en el Estado de Servicio o de Bienestar Social.

El Estado de servicio tiene conocimiento de los graves problemas tanto sociales como económicos de la Nación y reconoce su alta responsabilidad en la solución de los mismos asumiendo a través de la política intervencionista. "La ampliación del concepto de utilidad pública, el crecimiento de la legislación administrativa, el establecimiento de empresas estatales y mixtas, la detallada reglamentación estatal de las relaciones económicas, el control del Poder Público sobre el comercio internacional y la industria doméstica, ..."³⁵ constituyen los principales avances que en materia administrativa trajo consigo la Constitución de 1917.

El día 31 de abril del propio año fue expedida la ley que organizó la Administración Pública hasta en tanto se publicara la ley orgánica del artículo 92 de la Constitución³⁶ estableciendo los siguientes Departamentos

³⁴ *Ibidem.* p. 117.

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ Nota: el artículo 92 a la letra estableció: *Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo.* TENA Ramírez, Felipe. *LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO 1080 – 1989.* 15 ed. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 1989. p. 856.

Administrativos: Judicial; Universitario y de Bellas Artes; y de Salubridad Pública. Asimismo se determinaron como Secretarías las de Estado; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Comunicaciones; Fomento; y de Industria y Comercio.³⁷

Posteriormente se redistribuyeron dichas dependencias en la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre del mismo año constituyendo 7 Secretarías: de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; y la de Industria, Comercio y Trabajo; y como Departamentos Administrativos: el Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública; Aprovisionamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares; y de Contraloría.³⁸

Durante los siguientes 15 años que siguieron a la promulgación de la Constitución de 1917 se fue ampliando el número de Secretarías y Departamentos con la finalidad de cubrir en lo más posible las necesidades del Estado.

Para el año de 1946 nuestro país contó con una Administración centralizada integrada por 13 Secretarías: de Gobernación, Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional, Economía Nacional; Comunicaciones y Obras Públicas; Agricultura y Fomento; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; Marina; Recursos Hidráulicos; y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; y por cuanto hace a los Departamentos Administrativos únicamente quedaron 2: el Agrario y del Departamento del Distrito Federal.³⁹

³⁷ C.F.R. CORTIÑAS-Peláez, León. *Op. Cit.* pp. 120 y 121.

³⁸ C.F.R. *Ibidem.* p. 121.

³⁹ C.F.R. *Ibidem.* pp. 122 a 126.

El día 23 de diciembre de 1958 fue expedida la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la cual tuvo una larga vigencia pues fue aplicada durante tres sexenios. Dicho ordenamiento estableció un número de 15 Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Patrimonio Nacional, Industria y Comercio; Agricultura y Ganadería; Comunicaciones y Transportes; Obras Públicas; Recursos Hidráulicos; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; y por último la de Presidencia. De igual manera se creó el Departamento de Turismo que se vino a sumar al Agrario y al del Distrito Federal.

La Secretaría de la Presidencia junto con las del Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público conformaron un sistema institucional tendente a fortalecer el control y vigilancia de toda la Administración Pública Federal.⁴⁰

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada el 29 de diciembre de 1976, iniciando su vigencia el 1° de enero del año siguiente y hasta nuestros días, establece en la actualidad en su artículo 26 las Secretarías de Estado que son:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Secretaría de Marina.
5. Secretaría de Seguridad Pública.
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
7. Secretaría de Desarrollo Social.
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
9. Secretaría de Energía.

⁴⁰ C.F.R. *Ibidem*. pp. 129 y 130.

10. Secretaría de Economía.
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
13. Secretaría de la Función Pública.
14. Secretaría de Educación Pública.
15. Secretaría de Salud.
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
17. Secretaría de la Reforma Agraria.
18. Secretaría de Turismo.
19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Hasta aquí se ha hecho referencia de la evolución histórica de la Administración Pública de tipo centralizada, sin embargo, resulta también importante señalar lo relativo a la Administración Pública Paraestatal.

La Administración Pública de tipo Paraestatal "... no adquiriría su carta de naturalización constitucional sino hasta las adiciones y modificaciones, al artículo 90 constitucional, de 1981. Sin embargo, una práctica institucional paralela pero ciertamente no contraria al espíritu de la Carta, llevó paulatinamente u desde 1925 a la utilización en derecho administrativo mexicano de figuras análogas a las conocidas en derecho comparado como establecimientos públicos o entes autónomos."⁴¹

El surgimiento de las entidades paraestatales se debe al súbito incremento de los cometidos del poder público, haciéndose así necesaria la creación de organismos y empresas que colaboren en el desempeño y ejecución de dichos deberes y así satisfacer las cada vez mayores necesidades de la población mexicana.

⁴¹ CORTIÑAS-Peláez, León. *Op. Cit.* p. 126.

Las primeras instituciones con las características señaladas fueron el ya mencionado Banco de Avío para Fomento de la Industria Nacional; el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre; las empresas regionales que participaban en la prestación del servicio eléctrico; así como la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura.⁴²

En el año de 1925 se constituye el Banco de México como banco central y de emisión único del país, reemplazando así a los bancos que tenían concedido el derecho de emitir billetes de banco.

En 1934 fue organizada la Nacional Financiera, misma que concentró sus actividades de inversión en el financiamiento con créditos a largo plazo de los sectores básicos de la economía, convirtiéndose así en el agente más importante del mercado mexicano de valores que apoyaba las obligaciones del Gobierno Federal; también concedía créditos a las industrias y aplicaba fondos a proyectos de servicio público. Así mismo se encuentran la Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacional de México (ambos constituidos en 1937) y Petróleos mexicanos (1938).

Otros organismos que amplían el campo de las Paraestatales son la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA) que en 1961 se convierte en CONASUPO; la instalación en 1951 de la planta Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril; la Comisión Nacional de Energía Nuclear en 1955; el Instituto Nacional de la Vivienda en 1958; la participación en Aeronaves de México en 1959; la creación de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos en 1963; entre muchos otros.⁴³

⁴² C.F.R. *Ídem*.

⁴³ C.F.R. *Ibidem*. pp. 138 y 139.

1.1.3 Clasificación

Desde sus orígenes, la Administración Pública Federal ha intentado organizarse de la manera más adecuada a las necesidades que los tiempos le han exigido. La forma más antigua de organización es la llamada Centralización Administrativa.

1.1.3.1 Centralización Administrativa.

La Centralización Administrativa es definida por Miguel Acosta Romero como "... la forma de organización administrativa en la cual, las unidades órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución." ⁴⁴

En esta forma de organización de la Administración Pública "... existe un centro del que van surgiendo distintas líneas, cada una con grados o lugares numéricos, descendiendo en esa misma escala hasta llegar a los órganos inferiores. Cada grado tiene una división o reparto de funciones, que indudablemente son impulsados por el centro de acción o jerarca de la administración." ⁴⁵

De los señalamientos anteriores se desprende que los órganos que conforman la Administración Pública Centralizada se encuentran concentrados, agrupados, unidos de tal manera que entre ellos se da una relación jerárquica constituida por órganos superiores e inferiores o subordinados, con funciones expresamente determinadas, existiendo una interdependencia necesaria que los lleva a coordinar sus trabajos para así lograr los objetivos previamente

⁴⁴ ACOSTA Romero, Miguel. *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. Parte General. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 1996. p. 86.

⁴⁵ OLIVERA Toro, Jorge. *Op. Cit.* p. 272.

trazados por el órgano máximo de la Administración Pública, que en el caso de nuestro país es el presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

“La coordinación de los órganos se realiza mediante la dirección administrativa del órgano central, para hacer depender de él a los demás órganos.”⁴⁶ Sin embargo esta dependencia “... no supone que la vinculación de los órganos de la administración sea en forma directa con el órgano central, es decir que éste, es el único con el que tendría inmediata dirección administrativa, sino que hay otros órganos que dependen del órgano central y que van a vincular a los inferiores, pero a su vez llegan hasta la dirección administrativa central.”⁴⁷

Efectivamente, en la cúspide de nuestra organización administrativa Centralizada se encuentra el presidente de la República, quien debido al gran cúmulo de asuntos pendientes por resolver, sólo conocerá de un limitado número de ellos, pero que en cumplimiento al mandato que la Constitución Política establece, la atención de los mismos será a cargo de los órganos inferiores que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece.

La relación jerárquica es a la vez un instrumento jurídico, político y administrativo que existe en el Poder Ejecutivo y que se desprende de los propios ordenamientos legales que regulan la actividad administrativa de la Nación, como son la propia Constitución Política, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las leyes orgánicas de las dependencias administrativas, sus reglamentos interiores, circulares, entre otros, mismos que establecen las relaciones, las jerarquías al interior de las entidades.

⁴⁶ *Ibidem.* p. 273.

⁴⁷ *Ídem.*

Esta relación "... trae como consecuencia la agrupación de los órganos centralizados, su diferencia por grados o categorías, atribución de competencia según su grado y superficie territorial donde se ejerce, y dependencia de los inferiores, respecto de los superiores." ⁴⁸

Los autores coinciden en señalar que los poderes que implica la relación jerárquica son:

1. Poder de decisión;
2. Poder de nombramiento;
3. Poder de mando;
4. Poder de revisión;
5. Poder de vigilancia;
6. Poder disciplinario; y
7. Poder para resolver conflictos de competencia.

El poder de decisión "... implica que el superior puede tomar resoluciones para indicar en que sentido habrá de actuar el órgano o funcionario subordinado, ante dos o más posibles caminos por elegir." ⁴⁹

Esta potestad permite que la autoridad administrativa determine, resuelva sobre una determinada situación o asunto.

El poder de nombramiento es aquella facultad que se otorga al superior jerárquico para que, conforme a las disposiciones que establece la ley, haga las designaciones del personal que fungirá como subalterno, tomando en cuenta

⁴⁸ ACOSTA Romero, Miguel. *Op. Cit.* p. 87.

⁴⁹ MARTÍNEZ Morales, Rafael I. *DERECHO ADMINISTRATIVO*. 1er y 2º Cursos. 3ª ed. Ed. Harla México. Oxford University Press México, S.A. de C.V. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México. 1996. p. 42.

sus aptitudes y seleccionando al que considere más capaz mediante el otorgamiento del nombramiento respectivo.

Poder de mando "... es la facultad de órganos superiores para dar órdenes o instrucciones a los inferiores; éstas últimas, bien para dar interpretaciones a efecto de cumplir con la ley, o para dictar lineamientos en el ejercicio de las funciones o también indicaciones para el buen servicio." ⁵⁰

Las órdenes que se den pueden ser, ya verbales o por escrito, generando en consecuencia la obligación para el empleado público de obedecerlas.

Por su parte el poder de revisión es aquel que tienen los superiores para analizar e inspeccionar la labor de los inferiores jerárquicos, y "... consiste -o puede consistir- en ver la oportunidad o la conveniencia con que deben actuar los inferiores; en valorar la eficiencia y la eficacia de las actuaciones administrativas y, finalmente, hasta de preocuparse por la moral o ética que mueve toda la conducta administrativa." ⁵¹ Esta actuación por parte de la autoridad "... se puede ejercitar a través de actos materiales, o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que puedan llegar a la revocación, modificación, o confirmación de esos actos." ⁵²

"En esta facultad no existe sustitución de la competencia del inferior al superior, sino, respetando la competencia del inferior, el órgano superior ejercita una nueva competencia para verificar no sólo el procedimiento, sino la validez objetiva del acto." ⁵³

⁵⁰ OLIVERA Toro, Jorge. *Op. Cit.* p.275.

⁵¹ NAVA Negrete, Alfonso. *Op. Cit.* p. 125.

⁵² ACOSTA Romero, Miguel. *Op. Cit.* p. 91.

⁵³ OLIVERA Toro, Jorge. *Op. Cit.* p. 276.

Por cuanto al poder de vigilancia se puede señalar que implica la supervisión o fiscalización del trabajo de los subalternos con la finalidad de garantizar su buen desempeño o el correcto funcionamiento y prestación de los servicios públicos.

Un ejemplo muy claro de la supervisión que realizan las autoridades a los subordinados son las visitas de inspección que efectúa periódicamente el Consejo de la Judicatura Federal a los órganos judiciales o el seguimiento de las quejas y denuncias que se presentan en las unidades establecidas al efecto en diversas dependencias, como ocurre en los organismos de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y en la Procuraduría General de la República.

El poder disciplinario según señala Miguel Acosta Romero es una "... consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión; de este poder deriva una serie de medidas como consecuencia de las fallas, incumplimiento, ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión, hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite. " ⁵⁴

Cuando el desempeño de los funcionarios públicos es indebido o su trabajo no es plenamente satisfactorio generan responsabilidades de diverso tipo: civil, laboral, penal, administrativo o político, y pueden hacerse acreedores a las sanciones que al efecto establecen las leyes.

Por último, el poder para resolver conflictos de competencia surge cuando "... respecto a cierto asunto, existe duda para determinar cuál es el órgano o qué funcionario es el legitimado para atenderlo y resolverlo, el superior

⁵⁴ ACOSTA Romero, Miguel. *Op. Cit.* p. 92.

jerárquico está investido de facultad o poder para decidir a cuál de ellos le corresponde ese caso concreto.”⁵⁵

Habrán ocasiones en que el conocimiento de determinada cuestión no aparezca claramente señalada para alguna autoridad específica, ya por oscuridad o lagunas en la ley; en esos casos, para determinar qué autoridad es la que debe evocarse al conocimiento del caso la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 24 que será el presidente de la República quien resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponderá el despacho del mismo.

Por cuanto a la integración de esta forma de organización administrativa, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 1º que se conforma por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

A la cabeza de nuestra Administración Pública Federal Centralizada se encuentra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es electo popularmente y dura en su encargo seis años, según lo establece el artículo 82 constitucional y deberá cumplir como los siguientes requisitos:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años;
2. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
3. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;

⁵⁵ MARTÍNEZ Morales, Rafael I. *Op. Cit.* p. 43.

4. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
5. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
6. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de u puesto seis meses antes del día de la elección; y
7. No estar comprendido el alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83 (que haya desempeñado el cargo de Presidente electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto).

Este mandatario es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Como Jefe de Estado "... representa a la Nación, protocolariamente se le rinden los honores que corresponden a esa investidura, y tiene todas las funciones inherentes a la misma."⁵⁶ Como Jefe de Gobierno encabeza y conduce la Administración Pública Federal, nombra y remueve a los Secretarios de Estado y Jefes de los Departamentos Administrativos (artículo 89 constitucional).

El Presidente de la República es un órgano político-administrativo. "Es político porque, además de integrar uno de los Poderes de la Federación, tiene relaciones jurídico-políticas con los otros Poderes, con las Entidades Federativas, con los Municipios y con otros Estados soberanos, y además, da contenido al programa de gobierno que pondrá en práctica durante su ejercicio."⁵⁷

⁵⁶ ACOSTA Romero, Miguel. *Op. Cit.* p. 133.

⁵⁷ *Ibidem.* p. 135.

Por cuanto a las Secretarías de Estado se les considera como "... un órgano superior político-administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado."⁵⁸

Al frente de cada Secretaría se encuentra un Secretario de Estado, el cual es nombrado y removido libremente por el Presidente constitucional y ejerce sus funciones por acuerdo de este último; para el despacho de los asuntos de su competencia, el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública señala que se auxiliará de los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Por su parte, los Departamentos Administrativos de acuerdo con el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tienen el mismo rango que las Secretarías de Estado, y al frente de cada uno habrá un Jefe de Departamento que en el ejercicio de sus atribuciones se auxiliará de secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección o mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables según lo determina el artículo 15 de la misma ley.

En relación a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, el artículo 4° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que tendrá al frente un Consejero que será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y que dependerá directamente de éste.

Además de las atribuciones que se le establecen en el artículo 43 de la citada Ley, es característica fundamental de la Consejería Jurídica que a ella le

⁵⁸ *Ibidem.* p. 139.

envían las dependencias de la Administración Pública Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos que serán sometidos al Congreso de la Unión, a una de sus Cámaras o bien a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, debiendo las dependencias proporcionar oportunamente la información y apoyo a la Consejería para el cumplimiento de sus funciones, tal y como lo indica el artículo 43 Bis del referido ordenamiento.

1.1.3.2 Descentralización Administrativa.

La sola expresión descentralización da una idea de su implicación, pues semánticamente se entiende como el alejamiento del centro, en otras palabras, que del centro se va hacia la periferia.

En sentido jurídico-administrativo la Descentralización Administrativa es "... la acción por la cual el Estado atribuye funciones y transfiere medios a otras personas jurídicas."⁵⁹

La Descentralización Administrativa es consecuencia del crecimiento y desarrollo de los Estados modernos y encuentra sus orígenes en Francia "... a través de la institución que denominaban establecimiento público descentralizado y que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto del de la burocracia."⁶⁰

⁵⁹ OLIVERA Toro, Jorge. *Op. Cit.* p. 284.

⁶⁰ ACOSTA Romero, Miguel. *Op. Cit.* p. 207.

Actualmente es definida como la "Forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas."⁶¹

En esta forma de organización de la Administración Pública Federal son creadas, mediante disposiciones legales o decreto del Congreso de la Unión o decreto presidencial, determinadas entidades a través de la afectación de un patrimonio dotándoseles de personalidad jurídica, con la finalidad de que desempeñen actividades específicas en apoyo a las tareas que el Estado realiza, y así se pueda cumplir con la prestación de servicios públicos que exige la población con mayor prontitud y eficiencia -y que es a lo que se identifica como descentralización por servicio- pero sin que ello quiera decir que deje de formar parte del propio Estado, pues este ejerce en ellos su tutela administrativa.

Las entidades Paraestatales u organismos Descentralizados por servicio como también los identifica la doctrina, tienen por objeto realizar actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; prestar servicios públicos o sociales como anteriormente se señaló; y obtener o aplicar recursos para fines de asistencia o seguridad social, según se refiere en el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Estas entidades tienen como características, además de su creación, objeto, personalidad jurídica y patrimonio propios que se han señalado, las siguientes: régimen jurídico propio; denominación; sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial; órgano de dirección, administración y representación; estructura administrativa interna; finalidad y régimen fiscal.

⁶¹ *DERECHO ADMINISTRATIVO. Diccionarios jurídicos temáticos*. Vol. 3. 2ª ed. Ed. Oxford University Press México, S.A. de C.V. México. 2000. p. 69.

Los organismos descentralizados se encuentran regulados específicamente por la ley o decreto que los creó, y en el cual se establecen sus órganos de gobierno, su objeto, las formas para supervisarlas y la autorización para que expidan su propia reglamentación interna. Los cuerpos legales que las regulan en común son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sin embargo existen leyes particulares a cada entidad como es el caso de la Ley del Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, la Ley Orgánica del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, entre otras.

Por cuanto a la denominación o nombre de cada organismo descentralizado es de señalarse que el mismo permite identificarlo y distinguirlo de otros, y es señalado en la ley que lo crea aludiendo a su objeto. Como ejemplos están el Instituto Mexicano de la Radio, la Casa de Moneda de México, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Petróleo, Luz y Fuerza del Centro, el Servicio Postal Mexicano, Telecomunicaciones de México, Colegio de Bachilleres, el Fondo de Cultura Económica, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, entre muchos otros.

En relación a la sede de las oficinas y organismos descentralizados, será la que de igual manera indique su ley originadora, pudiendo actuar dichos organismos en todo el territorio nacional, salvo cuando su propio objeto les limite a determinada circunscripción.

El órgano supremo de estos entes de la Administración Pública es el precisado en la ley o decreto que le creó, y que puede denominarse Junta de

Gobierno, Consejo Directivo, Consejo de Administración, Junta Directiva, Comité Ejecutivo, etcétera, y es un órgano colegiado integrado por representantes de entes centralizados y paraestatales y, excepcionalmente, por representantes de instituciones universitarias y de particulares.⁶² Será un funcionario designado por el citado órgano colegiado o por el Presidente de la República si así lo establece la ley o decreto respectivo, el encargado de representar al organismo y ejecutar sus tareas, y será auxiliado por el personal que al efecto determine su correspondiente instrumento jurídico.

Tratando lo relativo a la estructura interna de estas dependencias, la misma se precisa en su propia ley o decreto creador y variará según su objeto, finalidad, tamaño o recursos económicos.

La finalidad de los organismos en comento consiste primordialmente en satisfacer el interés o necesidad social a través del desempeño de aquellas tareas que se le han encomendado de la manera más rápida, idónea y eficazmente posible.

Por último, y en cuanto a su régimen fiscal "Se ha abandonado la tendencia inicial orientada a considerar a los entes descentralizados de una manera privilegiada en lo que se refiere a cuestiones tributarias, ahora se pretende conferirles un trato igual al de los particulares en esta materia, a efecto de que paguen impuestos y demás créditos fiscales en igualdad de circunstancias que éstos. En otro aspecto, los ingresos que estas paraestatales obtengan por concepto de contribuciones y similares se consideran captados por el estado y tendrán naturaleza fiscal, por lo que se deberán concentrar en la tesorería de la federación."⁶³

⁶² C.F.R. MARTÍNEZ Morales, Rafael I. *Op. Cit.* p. 128.

⁶³ *Ibidem.* p. 129.

1.1.3.3 Desconcentración Administrativa.

Esta forma de organización de la Administración Pública implica que los órganos superiores del Estado (Secretarías, Departamentos o Procuradurías) atribuyan a otros inferiores, funciones y medios para prestar un servicio determinado o realizar una función específica, para lo cual cuentan con autonomía técnica y siempre dependen de un órgano de la Administración Centralizada.

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal constituye su fundamento legal al establecer que, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos pueden contar con organismos desconcentrados que les estarían jerárquicamente subordinados y tendrían facultades específicas para resolver sobre la materia y ámbito territorial que les fuera determinado en cada caso.

Estos organismos son creados en nuestro país mediante leyes, decretos, reglamentos interiores o por acuerdos, y pueden ser identificados en nuestro país bajo las formas de Institutos, Consejos, Comisiones, Comités, Patronatos, entre otras.

La autonomía técnica con que cuentan es únicamente una libertad operativa, toda vez que las decisiones trascendentes e importantes siempre serán dictadas por la Secretaría, Departamento o por el propio titular del Poder Ejecutivo.

La Desconcentración Administrativa se distingue de la Descentralización en virtud de que la primera surge dentro de la propia Administración Centralizada, es decir, sigue existiendo vinculación entre el organismo creado y

la entidad de la Administración de la cual depende, por tanto no desaparece la jerarquía, aún cuando sí disminuye la subordinación.

1.1.3.4 Empresas de participación estatal.

El vocablo empresa no cuenta con una definición precisa en ningún ordenamiento legal, sin embargo es la Ley Federal del Trabajo la que establece en su artículo 16 que para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios.

Es así que en nuestro país las empresas de participación estatal, también conocidas como empresas públicas o sociedades mercantiles de estado, son aquellas dedicadas a la producción y distribución de bienes y servicios de naturaleza económica que buscan obtener un beneficio para la colectividad.

La forma más común que se emplea en el establecimiento de este tipo de empresas es la Sociedad Anónima, sin embargo se hace uso también de la Sociedad Nacional de Crédito.

En estas empresas se unen capitales públicos y privados y, dependiendo de la mayor o menor aportación de capital por parte del Estado a través de entidades centralizadas o paraestatales, dichas empresas serán de participación mayoritaria o minoritaria. Al efecto el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que las empresas de participación estatal mayoritaria son:

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o
- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Asimismo establece que son asimiladas a estas empresas las sociedades y asociaciones civiles en las que la mayoría de sus asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o algunas o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Por cuanto a las empresas de participación estatal minoritaria serán aquellas en las que el capital social aportado por el Estado sea inferior al 50% antes citado. Cabe mencionar que en la actualidad no existe una sola empresa de esta clase dada la implacable privatización de unidades económicas antes de participación nacional.

1.1.3.5 Fideicomisos públicos.

El fideicomiso público es una más de las herramientas de las que se vale el Estado para lograr sus cometidos.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece en su artículo 381 que en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria.

En el Fideicomiso público el fideicomitente siempre es el Gobierno Federal, el fiduciario un banco de su propiedad, y el fideicomisario la sociedad o un fin público. Es empleado para los más diversos fines como son el agrícola, ganadero, industrial, turístico, cultural, académico, científico, entre otros.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal los considera entidades paraestatales al establecerlos dentro del capítulo relativo a la Administración Pública Paraestatal, y revisten una doble personalidad: mercantil y administrativa. Se encuentran debidamente regulados por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, fundamentalmente, y cabe señalar que no tienen personalidad jurídica propia, quien únicamente goza de ella es la institución fiduciaria.

1.2 SERVICIO PÚBLICO

Los vocablos que integran la expresión “Servicio Público” provienen del latín: Servicio de *servitium*, acción y efecto de servir ⁶⁴ y Público de *publicus*, notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos; aplícase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado;

⁶⁴ C.F.R. *DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA*. tomo II. *Op. Cit.* p. 1871.

perteneciente a todo el pueblo.⁶⁵ De los dos elementos de la locución servicio público, el de naturaleza sustantiva “servicio”, tiene una acepción determinada: ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad; en cambio, el de naturaleza adjetiva “público”, es indeterminado, por cuanto a ese servicio puede ser referido a la persona pública que lo realiza o al beneficiario o usuario del mismo, esto es, servicio del público o para el público.⁶⁶

Es así que el Servicio Público “... es aquella acción y efecto de servir al pueblo, proteger sus intereses, satisfacer sus necesidades por medio de las funciones del Estado y de la actuación de los particulares.”⁶⁷ Es una de las principales consecuencias de la organización social, así como del incremento de la población y los avances científicos y tecnológicos. La diversificación de las necesidades públicas tales como la seguridad y defensa de la Nación, la prestación de servicios médicos, la seguridad social, los transportes, el alumbrado, el drenaje, el alcantarillado, centros de abasto, mercados, entre muchos otros, originaron el surgimiento y especialización de los Servicios Públicos que pudieran satisfacerlas.

Andrés Serra Rojas define al Servicio Público como “... una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.”⁶⁸

⁶⁵ C.F.R. *Ibidem*. p. 1687.

⁶⁶ C.F.R. SÁNCHEZ Gómez, Narciso. *PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 1998. p. 39.

⁶⁷ *Idem*.

⁶⁸ *DERECHO ADMINISTRATIVO*. Primer Curso. p. 110.

En otras palabras, Servicio Público es aquella actividad especializada desempeñada tanto por el Estado como por los particulares -previa autorización que al efecto aquél les proporcione- con la finalidad de saciar las diversas necesidades de la población, verificada de manera regular (rápida, eficiente y oportuna) y continua (que no sea suspendido o interrumpido sin causa justificada).

En la actualidad se puede afirmar que el Servicio Público "... es una acción colectiva que está a cargo de los sectores público, social y privado, comprometidos todos los seres humanos, y se puede ver en dos vertientes, como prestadores de esa necesidad del pueblo, y como receptores o beneficiarios de la misma, ..." ⁶⁹ La propia Constitución Política contempla en diversos preceptos el establecimiento y regulación de Servicios Públicos, como ocurre en el artículo 3° al reconocer la obligación del Estado en la impartición de la educación; en el artículo 4° que establece el derecho a la protección de la salud; en su artículo 17 que establece el derecho a la impartición de Justicia; en el artículo 27 al regular el derecho a la propiedad privada; en el artículo 123 que señala los lineamientos básicos del derecho del trabajo y la previsión social, entre otros.

1.2.1 Función Pública

A efecto de satisfacer las necesidades generales, el Estado debe llevar a cabo funciones fundamentales, las cuales constituyen "... los medios a través de los cuales se realizan esos fines. Esas funciones son las siguientes: a) La función legislativa, que es la función creadora del orden jurídico federal, se manifiesta en el acto reglar; b) la función administrativa que es la función por la cual el Estado realiza actos jurídicos, concretos o particulares, se manifiesta en

⁶⁹ *Ibidem.* p.p. 39 y 40.

el acto administrativo; c) la función jurisdiccional por la cual el Estado declara el Derecho, se manifiesta en la sentencia.”⁷⁰

Estas importantes tareas a cargo del Estado son realizadas a través de sus órganos, los cuales a su vez las desempeñan a través de los hombres y mujeres que en ellos laboran, es decir, que trabajan al servicio del Estado.

Es así que en sentido amplio, la función pública “... es aquella actividad desempeñada por organismos, dependencias, poderes, autoridades del Estado, agentes y auxiliares del Poder Público en el ejercicio de las atribuciones legales que tiene encomendadas un pueblo determinado, llámese nación o Estado soberano.”⁷¹

En sentido restringido, la función pública se define como “... la relación que existe entre el Estado y sus servidores, constituido por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que les vinculan. La función pública está determinada por el régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”⁷²

El personal que desempeña las labores establecidas para los cargos determinados por el Estado para la consecución de sus fines han sido clasificados, de manera general, en funcionarios y empleados públicos, quienes aportan su fuerza física y mental para cumplir dichas atribuciones en beneficio propio y de la sociedad. Su actuar debe ser apegado a las disposiciones legales establecidas al efecto, pues al desarrollar actividades de gobierno, de poder público que implican soberanía e imperio, dicho funcionario o empleado

⁷⁰ SERRA Rojas, Andrés. *Op. Cit.* p. 109.

⁷¹ SÁNCHEZ Gómez, Narciso. *Op. Cit.* p. 373.

⁷² GALINDO Camacho, Miguel. *TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 2000. p. 143.

público es identificado con el propio órgano de la función pública, y su voluntad y acción trasciende como voluntad o acción del Estado.

Las características de la Función Pública son:

- a) Es una relación que comprende a la voluntad del Estado que nombra y del particular nombrado que acepta el nombramiento;
- b) Tiene como contenido el de condicionar el caso particular de la persona que ingresa al servicio público a las disposiciones que contiene la ley, a efecto de que se lleva a cabo el cumplimiento de las funciones y atribuciones del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas;
- c) La precisión de los derechos y obligaciones de los servidores públicos que por regla general están contenidas en la ley a la que condiciona el caso individual de la persona nombrada.⁷³

1.2.2 Servidor Público

El Servidor Público es la persona física "... que mediante un nombramiento, por elección popular o por figurar en al lista de raya de los trabajadores temporales o eventuales, desempeña las tareas o labores propias de una entidad pública en alguno de los Poderes federales o estatales."⁷⁴

Los Servidores Públicos son las personas a través de las cuales las funciones públicas son desarrolladas. Sus labores son físicas, materiales o intelectuales en cualesquiera de los poderes del Estado; el Ejecutivo, Legislativo o Judicial, y por su conducto se manifiesta la voluntad de estos, por tanto, las atribuciones que tienen encomendadas deben ser desempeñadas con

⁷³ C.F.R. *Ibidem*. p. 146.

⁷⁴ SÁNCHEZ Gómez, Narciso *Op. Cit.* p. 374.

alto grado de responsabilidad, toda vez que atiende funciones por disposición legal y en beneficio de la sociedad.

“Las estructuras, los procedimientos, la instalación material, todo a pesar de ser importante no es más que una especie de arsenal, un conjunto de herramientas que valen lo que valen los hombres encargados de emplearlas. El valor y la eficacia de los servicios públicos depende principalmente en todos los campos, de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos, la verdadera administración, la administración concreta, se hace con hombres, para hombres y por hombres. Ninguna consideración supuesta científica, ninguna teoría abstracta de la administración pública no deben en ningún instante hacer olvidar este axioma básico y fundamental: El factor humano siempre predomina en el desarrollo de todas las labores administrativas.”⁷⁵

Nuestra Constitución Política establece en su artículo 108 que, 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.

Como representantes de elección popular se encuentran principalmente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los gobernadores de los Estados, los Diputados y Senadores y como miembros del Poder Judicial Federal o del Distrito Federal están los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados, Jueces, Secretarios de Juzgado, entre otros.

⁷⁵ GARCÍA Valencia, Antonio. *LAS RELACIONES HUMANAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*. p. 40. Citado por OLIVERA Toro, Jorge. *Op. Cit.* pp. 266 y 267.

La propia Constitución determina en su artículo 123 apartado B), los derechos mínimos de los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, es decir, de los Servidores Públicos.

Sin embargo, no solamente la Constitución trata y regula la situación de los Servidores Públicos, también lo hacen la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional, que en su artículo 3º señala que trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en el artículo 2 que son sujetos de dicha Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales. También se encuentra el Código Penal Federal, que dispone en el artículo 212, correspondiente al Título Décimo denominado Delitos cometidos por Servidores Públicos, que para los efectos de dicho Título y el subsecuente –que corresponde al denominado Delitos cometidos contra la Administración de la Justicia- es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos desconcentrados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, 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.

En la primera de las leyes citadas no se habla de “Servidor Público”, sino de “Trabajador al servicio del Estado”, mientras que la segunda y tercera sí lo hacen. Esto permite determinar que los Servidores Públicos cuentan con una regulación estrictamente laboral, pero también con una regulación especial por cuanto a la naturaleza especial de las labores que desempeñan y que los sujeta a un determinado código de conducta, es decir, para los Servidores Públicos existe un régimen laboral y uno disciplinario.

1.2.2.1 Diversas denominaciones de Servidor Público

El artículo 108 constitucional permite identificar dos clases de Servidores Públicos que tradicionalmente ha reconocido la doctrina: los funcionarios públicos y los empleados públicos.

Funcionario Público “... es un servidor del Estado, designado o electo popularmente por disposición de la norma jurídica, para ocupar mandos medios y superiores dentro de la estructura de los poderes públicos, y como consecuencia asume funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, su duración en el cargo en ciertos casos es temporal, y en otros puede ser removido libremente por su superior jerárquico, y generalmente asume la categoría de trabajador de confianza al servicio del Estado.”⁷⁶

Los Funcionarios Públicos desempeñan labores con alto grado de responsabilidad, pues a través de ellos se manifiesta la voluntad del Estado, ya sea con la finalidad de crear las normas jurídicas que regulen la actuación de los individuos que conforman la Sociedad, para ejecutarla o bien para resolver los conflictos que entre ellos de susciten. La doctrina también se refiere a esta clase de Servidores Públicos como “Altos Funcionarios Públicos”, *verbi gracia*

⁷⁶ SÁNCHEZ Gómez, Narciso. *Op. Cit.* p. 379.

el Presidente constitucional del país, los Diputados, Senadores, Asambleístas y Secretarios de Estado.

Por cuanto al Empleado Público "... es un servidor público, generalmente subordinado a otro de mayor jerarquía, que cumple una función pública ya sea física, intelectual o de ambos géneros, y para asumir sus tareas encomendadas debe expedirse previamente un nombramiento por escrito de autoridad administrativa competente, en donde se precisen sus derechos y obligaciones, la categoría, adscripción, sueldo, etc.; [] hace las veces de un auxiliar en la preparación del trabajo de su superior jerárquico, y su responsabilidad es netamente interna con la unidad burocrática de la que depende." ⁷⁷

Todo Funcionario Público es un Empleado Público, sin embargo, no todo Empleado Público es un Funcionario Público. La diferencia es clara entre uno y otro Servidores Públicos: el Funcionario toma decisiones por cuanto a los recursos financieros, materiales y humanos que han sido puestos a su disposición con la finalidad de llevar a cabo las atribuciones que la ley y la Sociedad le encomiendan, en tanto que el Empleado se encuentra subordinado a las órdenes de sus superiores jerárquicos y no toma decisiones, es un elemento más que participa en el desarrollo del trabajo que le ha sido determinado.

Las denominaciones apuntadas con antelación no son las únicas con las que la doctrina también reconoce a los Servidores Públicos, también se emplean las de "Burocratas", "Trabajadores al servicio del Estado", "Funcionarios de derecho", "Funcionarios de hecho" y "Usurpadores".

⁷⁷ *Ídem.*

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia establece que el Burócrata es la “Persona que pertenece a la burocracia,...” ⁷⁸ mientras que Burocracia es definida como el “Conjunto de servidores públicos; trabajadores, empleados y funcionarios del estado. También se le da una connotación negativa u ofensiva.” ⁷⁹

La expresión “Burócrata” generalmente es empleada en sentido despectivo al referirse a Servidores Públicos, pero también cuando un gobierno, dependencia o empresa presentan fallas, lentitud en el despacho de los asuntos, ineptitud, arbitrariedad en las decisiones, etcétera, errores que son atribuidos a sus diversas oficinas y empleados.

Por cuanto a la denominación “Trabajadores al servicio del Estado” cabe reiterar que la propia Constitución Política, la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional, así como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado y demás disposiciones administrativas tales como el Reglamento de las Comisiones de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, del régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado emplean dicha expresión cuyo espíritu es netamente laboral y comprende tanto a Funcionarios como a Empleados Públicos.

Sin embargo la expresión apuntada no es sinónimo de persona que preste sus servicios al Estado o al gobierno federal, es decir, no todas las personas que prestan un servicio al Estado son por ello Trabajadores a su servicio.

⁷⁸ *DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA*. tomo I. *Op. Cit.* p. 335.

⁷⁹ *DERECHO BUROCRÁTICO. Diccionarios jurídicos temáticos*. Vol. 5. 2a ed. Ed. Oxford University Press México, S.A. de C.V. México. 2000. p. 16.

“En el régimen laboral vigente, las personas que laboran en él se podrían, en principio, localizar en dos grandes regímenes: el que pudiera tenerse por típico, que es el burocrático, derivado del apartado B citado, y cuya ley reglamentaria es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la que rige fundamentalmente a los trabajadores de la administración pública centralizada; el otro régimen se constituye por el apartado A del artículo 123, y su reglamentaria es la Ley Federal del Trabajo, que rige a un importante grupo de personas que prestan servicios al Estado, principalmente en la administración pública paraestatal de que hablan el artículo 90 de la Constitución y su ley reglamentaria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Así, en este último campo laboral se ubican los trabajadores de todas las empresas de participación estatal y de la mayoría de los organismos descentralizados federales.”⁸⁰

La Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado establece que estos podrán ser de confianza o de base (artículos 5° y 6° respectivamente) y de su contenido se puede afirmar que, aquellos que son considerados trabajadores de confianza, son también identificados como funcionarios públicos, siendo en consecuencia los trabajadores de base empleados públicos.

Otra expresión menos usual pero que la doctrina reconoce respecto a los Servidores Públicos es la de “Funcionario de derecho”, que es aquél que reúne o satisface todos los requisitos que al efecto prevé la ley para serlo.

Las diversas leyes que regulan la función administrativa establecen cuáles son los requisitos que se deben cumplir para ocupar un puesto determinado. *Verbi gracia*, el artículo 82 de la Constitución Política señala que se requiere

⁸⁰ NAVA Negrete, Alfonso. *Op. Cit.* p.p. 186 y 187.

para ser Presidente de la República y el artículo 95 los requisitos para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Contrapuesto al “Funcionario de derecho” se encuentra el “Funcionario de hecho”, que es aquella persona que no cumple con la totalidad de los requisitos establecidos para ocupar un empleo, cargo o comisión determinados; su investidura parece legal pero no lo es y sus actos no producen efectos jurídicos frente a terceros por ser un funcionario inexistente.

Por otro lado se encuentra el “Usurpador”, que “... es el individuo que sin vestidura legal alguna, ni siquiera aparente o incompleta, ocupa un puesto público con atropello abierto de la ley.”⁸¹ Los actos que lleva a cabo el “Usurpador” carecen completamente de validez jurídica.

1.2.2.2 Deberes y derechos de los Servidores públicos

Todos los trabajadores tienen derechos y obligaciones. Los Servidores públicos como trabajadores que son cuentan también con ellos, sin embargo, la naturaleza de las actividades que desempeñan y el origen de los recursos que emplean motivan el establecimiento de disposiciones legales específicas que los regulan: la Constitución Política; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado; Reglamentos interiores de cada una de las Secretarías de Estado y organismos descentralizados, etcétera.

1.2.2.2.1 Deberes

La Constitución establece deberes u obligaciones en general para los Servidores públicos que, de manera enunciativa y no limitativa son:

⁸¹ *Ibidem.* p. 204.

1. Respetar el ejercicio del derecho de petición, debiendo acordar lo correspondiente a la misma y hacerlo del conocimiento del peticionario en breve término (artículo 8°).
2. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener educación primaria y secundaria, y reciban la militar según lo establezcan las leyes (artículo 31 fracción I).
3. Asistir los días y horas signados por el Ayuntamiento del lugar donde residan para recibir instrucción cívica y militar, con la finalidad de que se mantengan aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y concedores de la disciplina militar (artículo 31 fracción II).
4. Alistarse y servir en la Guardia Nacional para asegurar y defender la independencia de la nación mexicana, su territorio, etcétera (artículo 31 fracción III).
5. Pagar impuestos (artículo 31 fracción IV).
6. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, donde manifestarán la propiedad, industria, profesión o trabajo de que subsistan; así como inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos (artículo 36 fracción I).
7. Votar en las elecciones populares (artículo 36 fracción II).
8. Desempeñar los cargos de elección popular (artículo 36 fracción IV).
9. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde residan, así como las funciones electorales y de jurado (artículo 36 fracción V).
10. Prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen (artículo 128).

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su artículo 8° las obligaciones de todo Servidor público a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez,

lealtad, imparcialidad y eficiencia del servicio público, y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento y sanciones correspondientes. Dichas obligaciones son:

1. Cumplir con el servicio que tiene encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia del servicio o implique el abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión (fracción I). En otras palabras, la primera y fundamental obligación de todo Servidor público es prestar sus servicios, pues para ello ha sido designado en atención a su capacidad, aptitud, experiencia, etcétera.
2. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos (fracción II). Este deber corresponde generalmente a los altos funcionarios públicos que tienen decisión respecto a recursos materiales, económicos y humanos destinados al cumplimiento de las funciones encomendadas.
3. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos (fracción III). El uso indebido de tales recursos genera ilícitos además de afectar a la propia Administración Pública y con ello a la sociedad.
4. Rendir cuentas respecto a las funciones que tenga conferidas y asimismo coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezca la ley (fracción IV).
5. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos (fracción V).

6. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste, ya sean inferiores o superiores jerárquicos (fracción VI).
7. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, con la finalidad de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, mismas que deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado (fracción VII).
8. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida (fracción VIII). El hacerlo implica el ejercicio indebido del servicio público
9. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones (fracción IX). Al permitir tales actuaciones el Servidor público hace uso indebido de sus atribuciones y facultades.
10. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público (fracción X). El incumplimiento a lo señalado genera abuso de autoridad.
11. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles,

o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte, debiendo informar por escrito a su jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de dichos asuntos que sean de su conocimiento, debiendo observar también las instrucciones que por escrito le dé respecto a su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos (fracción XI).

12. Abstenerse, durante el ejercicio de su funciones, de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación o en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, así como donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí o para las personas a que se ha hecho referencia en líneas anteriores, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que el Servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Se considera que hay intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión (fracción XII).

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, hasta por un año, lo siguiente:

- a) En ningún caso se aprovechará de la influencia ni obtendrá ventaja alguna derivada de la función que desempeñaba, ya para sí o para alguna de las personas citadas con antelación.
 - b) No usará en provecho propio o de terceros, aquella información o documentación a la que haya tenido acceso con motivo del empleo, cargo o comisión.
 - c) Tratándose de Servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, así como los Magistrados del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deberán abstenerse de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por el ganador de la elección que ellos organizaron o calificaron (fracción XII y artículo 9 de la propia Ley).
- 14 Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sea para él o para las personas que se refieren en la fracción XI (fracción XIII).
- 15 Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés personal, personal, familiar o de negocios en el caso o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a que se refiere la fracción XI (fracción XIV). Lo cuatro puntos anteriores conforman el llamado deber de desinterés.
- 16 Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial en los términos establecidos por la ley (fracción XV). La ley en comento establece en su Título Tercero, Capítulo Único, lo relativo al registro patrimonial de los Servidores públicos.
- 17 Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría de la Función Pública, del Contralor Interno

- de la misma o de los Titulares de las Áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades que se encuentren en las distintas dependencias y entidades (fracción XVI).
- 18 Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo (fracción XVII). Este punto y el anterior corresponden al deber de obediencia que todo Servidor público debe observar.
 - 19 Denunciar por escrito ante la Secretaría o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la ley y demás disposiciones aplicables (fracción XVIII).
 - 20 Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competan la vigilancia y defensa de los derechos humanos (fracción XIX).
 - 21 Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza, y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con esta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público o bien con las sociedades de que dichas personas forman parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentra inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público (fracción XX).
 - 22 Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar con motivo de ello cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes la formulen o presenten (fracción XXI).

- 23 Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia con la finalidad de que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI (fracción XXII).
- 24 Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después que un servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión (fracción XXIII).
- 25 Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

Por otro lado, la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado prevé en su artículo 44 las obligaciones de éstos:

1. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero debidos, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las disposiciones legales respectivas. Dicha obligación es primordial para los trabajadores al servicio del Estado, toda vez que por su conducto, éste realiza sus funciones, y deben hacerlo en cumplimiento a las órdenes de sus superiores jerárquicos con base en el deber de obediencia.
2. Observar buenas costumbres dentro del servicio.
3. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.

4. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo, que es lo que se conoce por la doctrina como deber de discreción, de fidelidad o de secreto profesional, y no obstante que dicha reserva se requiere principalmente en determinados ramos de la Administración pública en que podría ponerse en peligro al Estado, el interés público o la seguridad nacional, esta obligación debe ser cumplida en todos los niveles de la Administración.
5. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros, toda vez que existen determinadas actividades en la Administración pública que resultan altamente peligrosas, como es el manejo de armas, explosivos, aparatos, vehículos especializados, entre otros, los cuales deben ser utilizados con el debido cuidado a fin de evitar accidentes.
6. Asistir puntualmente a sus labores.
7. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo.
8. Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

La propia Ley establece en su artículo 43 otras obligaciones para los trabajadores al servicio del Estado, pero dirigidas específicamente a los que se desempeñan como titulares de las distintas dependencias e instituciones de la Administración pública:

1. Preferir, en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes, y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren; a quienes representen la única fuente de ingreso familiar; a los veteranos de la Revolución; a los supervivientes de la Invasión Norteamericana de 1914; a los que con anterioridad les

hubieres prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón.

2. Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general.
3. Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las que hubieren sido separados y ordenar el pago de los salarios caídos si fueren condenados por laudo ejecutoriado.
4. Cubrir conforme a la partida presupuestal respectiva, la indemnización por separación injustificada, en caso de que el trabajador hubiere optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios ordenados en laudo ejecutoriado.
5. Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar su trabajo.
6. Cubrir las aportaciones que establezcan las leyes especiales a fin de que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales como son: atención médica , quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria y, en su caso, la indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; la misma atención en caso de enfermedades no profesionales y maternidad; jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte; asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador; establecimiento de centros vacacionales y de recuperación, guarderías infantiles y tiendas económicas; establecimiento de escuelas donde los trabajadores puedan adquirir los conocimientos necesarios que les permitan obtener ascensos y mantener su aptitud profesional; propiciar cualquier medio que permita a los trabajadores arrendar o adquirir vivienda; constituir depósitos a favor de los trabajadores constituidos por las aportaciones sobre sus sueldos para integrar un fondo a la vivienda que permita otorgarles créditos para adquirir, construir, reparar o

mejorar su vivienda, aportaciones que deberán ser enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); proporcionar a los trabajadores que no se encuentren incorporados al régimen de la Ley del referido Instituto, las prestaciones sociales a que tengan derecho conforme a la Ley y reglamentos en vigor.

7. Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad, conforme a las Condiciones Generales de Trabajo a fin de que desempeñen tareas tales como: el desempeño de comisiones sindicales; cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones en una dependencia distinta a la de su adscripción; para desempeñar cargos de elección popular; a los trabajadores que sufran enfermedades no profesionales en los términos que fija la propia Ley y; por razones personales del trabajador.
8. Hacer las deducciones en los salarios y sueldos que soliciten los sindicatos respectivos conforme a la Ley.
9. Integrar los expedientes de los trabajadores y remitir los informes que se les soliciten para tramitar las prestaciones sociales.

1.2.2.2.2 Derechos

La Constitución contempla derechos de los Servidores públicos como en general los contempla para todos los individuos:

1. Derecho a gozar de las garantías que otorga la Constitución, mismas que no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y condiciones que ella misma establece (artículo 1°, primer párrafo).
2. Derecho a la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas en las universidades e instituciones de

- educación superior a las que la ley otorgue autonomía (artículo 3°, fracción VII).
3. Derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamento de sus hijos (artículo 3° segundo párrafo).
 4. Derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa (artículo 4°, sexto párrafo).
 5. Derecho a disfrutar del producto de su trabajo, salvo por disposición judicial (artículo 5° primer párrafo).
 6. Derecho a la libre manifestación de las ideas, así como derecho a la información (artículo 6°).
 7. Derecho a escribir y publicar escritos sobre cualquier materia (artículo 7° primer párrafo).
 8. Derecho de petición (artículo 8°).
 9. Derecho de asociarse o reunirse siempre que sea pacíficamente y con cualquier objeto lícito (artículo 9° primer párrafo).
 10. Derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley y las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. (artículo 10).
 11. Derecho al libre tránsito (artículo 11).
 12. Derecho a ser juzgado por leyes generales y tribunales ordinarios (artículo 13).
 13. Gozar de los emolumentos por compensación de servicios públicos y que estén fijados por la Ley (artículo 13).
 14. Derecho a la seguridad jurídica (artículo 14).
 15. Derecho a la garantía de legalidad (artículo 16).
 16. Derecho a la impartición de justicia (artículo 17).
 17. Derecho a las garantías que el artículo 20 establece en caso de proceso penal.
 18. Derecho a la libertad de creencia (artículo 24).

19. Derecho a votar y ser votado para todos los cargos de lección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la Ley (artículo 35 fracciones I y II).
20. Derecho a asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país (artículo 35 fracción III).
21. Derecho a tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones (artículo 35 fracción IV).
22. Derecho al trabajo digno y socialmente útil, gozando de los derechos mínimos que el apartado B del artículo 123 establece, como son:
 - a) Jornada diaria máxima de trabajo, diurna y nocturna, de ocho y siete horas, respectivamente, considerándose horas extraordinarias las que excedan de dichos tiempos;
 - b) Un día de descanso, cuando menos, por cada seis de trabajo con goce de sueldo íntegro;
 - c) Periodo vacacional de no menos de veinte días al año;
 - d) Salarios que serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que puedan ser disminuidos durante la vigencia de estos, ni menores a los mínimos establecidos para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades federativas;
 - e) Salario igual a trabajo igual, sin tener en cuenta el sexo;
 - f) Protección al salario, que sólo podrá ser retenido o reducido en los casos previstos por la Ley;
 - g) Designación mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes;
 - h) Derecho de escalafón;
 - i) Derecho a estabilidad laboral, pudiendo ser suspendido o cesado únicamente por causa justificada según lo determine la Ley y, en

caso de separación injustificada, tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente.

- j) Derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, pudiendo también hacer uso del derecho de huelga, previo cumplimiento de los requisitos que al efecto establece la Ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que el artículo en comento consagra;
- k) Derecho a la seguridad social;
- l) Derecho a que se resuelvan los conflictos individuales, colectivos o intersindicales por un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Tratándose de conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus servidores públicos, así como los que se presenten entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus empleados, el organismo competente para resolverlos será el Consejo de la Judicatura Federal;

Tratándose de representantes de elección popular como son los diputados y senadores, la Constitución establece prerrogativas tales como:

1. Son inviolables las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas (artículo 61 y artículo 109 fracción I segundo párrafo).
2. Gozan de fuero constitucional (artículo 61 segundo párrafo).
3. Tienen derecho de iniciar leyes o decretos (artículo 71 fracción II).

Por cuanto hace al más alto funcionario público de nuestro país, el Presidente constitucional, el artículo 89 de la carta magna determina sus facultades y obligaciones:

1. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
2. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, así como nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no se encuentre determinado en la propia Constitución u otras leyes;
3. Nombrar ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado o de la Comisión Permanente en su caso;
4. Nombrar, con aprobación del Senado o de la Comisión Permanente en su caso, a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;
5. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;
6. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente (Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea), así como de la Guardia Nacional, para la seguridad interior y defensa exterior del país;
7. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;
8. Designar, con ratificación del Senado o de la Comisión Permanente en su caso, al Procurador General de la República;
9. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado;
10. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando así lo acuerde la Comisión Permanente;
11. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

12. Habilitar toda clase de puertos así como establecer aduanas marítimas y fronterizas designando su ubicación;
13. Conceder indultos;
14. Conceder privilegios exclusivos por tiempo determinado y con arreglo a las disposiciones relativas, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
15. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;
16. Las demás que le confiere expresamente la Constitución, como es la establecida en su artículo 69, consistente en presentar un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la Administración pública del país, esto a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso.

Por último, tratándose de funcionarios judiciales, la Constitución determina derechos tales como:

1. Inamovilidad de los Ministros de la Suprema Corte, quienes durarán en el cargo 15 años y sólo podrán ser removidos por en los términos del Título Cuarto constitucional y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber de retiro (artículo 94 décimo párrafo).
2. La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los Consejeros de la Judicatura Federal y los Magistrados Electorales no podrá ser disminuida durante su encargo (artículo 94 noveno párrafo).
3. Inamovilidad de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, quienes durarán en su encargo seis años, al término de los cuales podrán ser ratificados o promovidos a cargos superiores, y sólo

podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la Ley (artículo 97 primer párrafo).

La doctrina y la Ley reconocen también el derecho a honores y consideraciones.

La Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1975, entrando en vigor el tres de enero del siguiente año, tiene por objeto determinar las normas que regulan el reconocimiento público que haga el Estado, de aquellas personas que por su conducta, actos u obras, merezcan los premios, estímulos o recompensas que la misma establece.

Los premios son otorgados por el reconocimiento público de una conducta o trayectoria vital singularmente ejemplares como también de determinados actos u obras valiosos o relevantes, realizados en beneficio de la humanidad, del país o de cualesquiera personas (artículo 3°).

Por su parte el artículo 4° de dicho ordenamiento señala que los estímulos se instituyen para servidores del Estado, por el desempeño sobresaliente de las actividades o funciones que tengan asignadas, así como por cualquier acto excepcional que redunde en beneficio del servicio al que estén adscritos. Dichos estímulos podrán acompañarse de recompensas en numerario o en especie, conforme las prevenciones de la propia Ley.

La aplicación de esta Ley corresponde al Presidente de la República; a los Titulares de las dependencias o organismos del Ejecutivo Federal; a los Consejeros de premiación y, a los Jurados.

1.2.2.3 Principios que rigen en el Servicio Público.

El artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos refiere cuáles son los principios que rigen en el Servicio Público: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La legalidad implica el actuar conforme a la Ley, en otras palabras, respetándola y cumpliéndola; la honradez comprende un comportamiento recto, íntegro y ético; la lealtad es entendida como el cuidado de los fines o intereses de la institución o dependencia en la que se presten los servicios, incluso, por encima del interés personal; la imparcialidad supone el trato y atención de los asuntos de manera igualitaria o equitativa y; en cuanto a la eficiencia, es considerada como la adecuada utilización de recursos humanos y materiales para alcanzar determinado fines, es decir, es un medio para satisfacer necesidades.

Los cinco principios señalados con anterioridad deben regir la conducta de todo Servidor público, pues con ello, el Estado y la Administración pública se benefician al dar certidumbre a su actuación (legal, eficiente, honrada, imparcial y leal).

1.3 ÓRGANOS DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

1.3.1 Concepto de control

El control constituye un principio fundamental en la Administración Pública que se encuentra establecido en diversos ordenamiento legales; la Constitución Política, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, entre otras.

El control es "... la técnica que consiste en poner en marcha planes, proyectos, órdenes, así como registrar todos los procesos de la producción, con el fin de determinar si lo proyectado o propuesto concuerda con los resultados reales obtenidos, y si, por lo tanto, se han logrado de acuerdo con los objetivos planteados."⁸²

La doctrina hace referencia a cuatro clases de control: interno, externo, previo o *a priori* y *a posteriori*.

El control interno es aquel que se lleva a cabo dentro de la estructura legal y jerárquica de una dependencia, ya sea centralizada o descentralizada, mientras que el control externo es el que realiza a una dependencia por parte de otra.⁸³

Como ejemplo de control interno se encuentran las inspecciones que realizan visitadores de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a las Áreas de Quejas y Denuncias, a fin de contabilizar el número de quejas, denuncias y peticiones presentadas ante ellas; cuantas han sido resueltas; cuantas se encuentran en trámite de resolución; verificar que el libro de gobierno se encuentre al corriente, etcétera. Como ejemplo de control externo aparece el que tiene encomendado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por cuanto a la evaluación y autorización de programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y; vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación; ejercer el control presupuestal de los servicios personales y, conjuntamente con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de

⁸² GALINDO Camacho, Miguel. *Op. Cit.* p. 135.

⁸³ C.F.R. ACOSTA Romero, Miguel. *Op. Cit.* p.279.

las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones.

Por cuanto al control *a priori*, es el que se lleva a cabo con antelación a la acción planteada, con la finalidad de que no se contravengan las normas fijadas, en tanto que el control *a posteriori* se basa en un sistema de normas y en la aplicación de personal en relación a las mismas, con un sentido de comprensión hacia ellas y el respeto que se les debe tener.⁸⁴

El control que se ejerce sobre las dependencias, entidades e instituciones de la Administración Pública de nuestro país refleja la preocupación por parte del Gobierno y el reclamo de la sociedad, en contar con sistemas que permitan verificar la transparencia en las actuaciones de los Servidores Públicos, el empleo adecuado de los recursos, lograr el eficiente desempeño de la función pública, en pocas palabras: recobrar la credibilidad en las instituciones públicas.

1.3.2 Antecedentes

La función de control de la Administración Pública en nuestro país encuentra sus antecedentes en la época prehispánica, donde son reconocidos determinados lugares públicos, comunes a todos los pobladores, y cuyo mantenimiento, conservación y vigilancia es realizado por personal especializado llamados calpixque, quienes además tenían a su cargo labores de apertura de caminos, limpieza de calles y acequias y cobro de tributos. Asimismo existen funcionarios públicos de mayor importancia que son los jueces, cuyas funciones y responsabilidades se encontraban bien delimitadas.

⁸⁴ C.F.R. GALINDO Camacho, Miguel. *Op. Cit.* p. 135.

Durante este periodo histórico el control de la Función Pública se realiza mediante una reglamentación detallada de los requisitos y formas de nombramiento de los empleados públicos.⁸⁵

La siguiente etapa corresponde a la colonia, etapa en la que la reglamentación fue excesiva a fin de tener el control sobre los oficiales reales, cuyos derechos y obligaciones se encontraban bien definidos, así como las sanciones a que se hacían acreedores por su incumplimiento. Las altas autoridades (Virrey, gobernadores, fiscales y oidores de las Audiencias, entre otros) llevaban a cabo una fiscalización permanente sobre dichos oficiales reales, creándose en consecuencia instituciones tales como las instrucciones, las visitas y el juicio de residencia de Indias.⁸⁶

Por cuanto a la Hacienda pública, su control fue de gran interés para la corona española y, al efecto existían como medios de control las fianzas, los juramentos, los libros e inventarios, las llaves, la rendición de cuentas, las pesquisas, las residencias y las visitas.⁸⁷

En cuanto al periodo de México independiente, el control en la Administración Pública se centra fundamentalmente en la Hacienda pública, es decir, en controlar los ingresos del nuevo Estado; al efecto se centralizan funciones y recursos en instituciones con atribuciones a nivel nacional, pero diferenciadas y especializadas cada una de ellas. Así es que en el año 1824 la Secretaría de Hacienda se reorganiza en el Departamento de Cuenta y Razón, encargado de formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. Así

⁸⁵ C.F.R. COLÍN Terán, Alfredo. "Opinión pública y control en la administración pública mexicana". *CONTROL GUBERNAMENTAL*. México. Secretaría de la Contraloría del Estado de México. Número 7. Julio-Diciembre. 1995. p.111.

⁸⁶ C.F.R. *Ibidem*. p.p. 111 y 112.

⁸⁷ C.F.R. MORENO Espinosa, Roberto. "El Control y la Evaluación Gubernamental Antecedentes y Desarrollo". *CONTROL GUBERNAMENTAL*. México. Secretaría de la Contraloría del Estado de México. Número 7. Julio-Diciembre. 1995. p. 136.

mismo se crean la Tesorería General y la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público, encargándose la primera de recaudar los ingresos del Gobierno Federal, distribuir los fondos nacionales y observar los pagos indebidos que mandara realizar el Ejecutivo debiendo informarlos a la Contaduría Mayor.

En 1831 es suprimido el Departamento de Cuenta y Razón y se establece la Dirección General de Rentas, cuya función consistía en inspeccionar los diversos ramos administrativos del Gobierno Federal.

Para el año de 1867 la Secretaría de Hacienda queda como única dependencia fiscalizadora, pero subsistiendo la Tesorería General con sus funciones de recaudación y distribución de los ingresos del país; funciones que en 1881 son incrementadas adicionando las de fiscalización, dirección de la contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y formulación de las observaciones que resultaran de la práctica de dicha glosa.

Durante el año de 1910 la Tesorería General se reorganiza una vez más quedando para sí las funciones de recaudación, custodia y distribución de fondos públicos y administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, y se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa encargada de sancionar los gastos efectuados.⁸⁸

Es mediante la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 que es creado el primer Departamento de Contraloría como un órgano administrativo con carácter técnico y dependiente del Poder Ejecutivo, cuyas funciones básicamente consistían en hacer un registro previo de todos los gastos que tuviera que realizar la Federación y sancionarlos u observarlos; llevar la contabilidad de la Hacienda Pública Federal; revisando y concentrando

⁸⁸ C.F.R. COLÍN Terán, Alfredo. *Op. Cit.* p.p. 111 a 113.

las cuentas de todas las oficinas que la conforman; glosar las cuentas de dichas oficinas y de los agentes de la Administración facultados para el manejo de recursos públicos; vigilar constantemente y de manera eficaz la función de todos los empleados federales encargados de recaudar o distribuir recursos públicos y hacer que cumplan las disposiciones legales que regulan sus procedimientos.⁸⁹

El novedoso Departamento de Contraloría fue creado como mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar a sus servidores, a más de contar con mayor autonomía para el ejercicio de tales funciones a diferencia de la Tesorería General y la Dirección de Contabilidad y Glosa que dependían de la Secretaría de Hacienda.

En el año de 1932 es reformada la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 1917 y es suprimido el Departamento de Contraloría, regresando sus funciones a la Secretaría de Hacienda; dependencia que se conservó como el único órgano de control del gobierno federal, de la Administración Centralizada, del año 1933 a 1947, iniciando este último año y hasta 1982 a dispersar la función de control administrativo en otras dependencias, tales como la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Programación y Presupuesto.⁹⁰

Por cuanto al control de la administración Pública Paraestatal, en 1947 fue elaborada la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que estableció que dichas instituciones estaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.

⁸⁹ C.F.R. MORENO Espinosa, Roberto. *Op. Cit.* p.p. 140 y 141.

⁹⁰ C.F.R. COLÍN Terán, Alfredo. *Op. Cit.* p.p. 114 a 116.

Por decreto de 27 de enero de 1948 fue creada la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada de controlar, vigilar y coordinar los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; sin embargo en 1949 es suprimida dicha Comisión, transfiriéndose tales funciones respecto de las Instituciones Nacionales de Crédito y de Seguros a las Comisiones Nacionales respectivas, mientras que el control de las demás instituciones quedó a cargo de la Secretaría de Hacienda.

En el año de 1958 con la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado es creada la Secretaría de la Presidencia, asignándole la función de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública. Igualmente el citado ordenamiento transforma la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la cual se le faculta para vigilar y administrar los bienes de la Nación; intervenir en la adquisición, enajenación, destino y afectación de dichos bienes y en las adquisiciones de toda clase; controlar financiera y administrativamente a las entidades paraestatales, entre otras.

El 27 de diciembre de 1965 es aprobada una nueva Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que modificó a la de 1947, publicándose para el año de 1970 una nueva versión de esta Ley.

Al ser expedida en 1976 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las funciones de control y vigilancia fueron distribuidas de la siguiente manera:

- El manejo de la deuda pública y lo relativo al avalúo de bienes nacionales queda bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos, contratos de obra pública y adquisiciones de toda clase queda a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria, los recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común se encomendó a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; y
- La administración y vigilancia de los inmuebles propiedad de la Federación así como el establecimiento de normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales quedó a cargo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

El 29 de diciembre de 1982 son publicadas en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, instituyendo la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con la finalidad de integrar a ella las funciones de control y evaluación global de la Administración Pública que se encontraban dispersas, publicándose el 19 de enero de 1983 el primer Reglamento interior de dicha Secretaría.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1994 fue reformada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la finalidad de que el Estado contara con mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Administración Pública Federal, sus tareas de gobierno. Asimismo fue modificado el nombre de la Secretaría de

la Contraloría General de la Federación por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dotándosele de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, además de las relativas a la vigilancia de los Servidores Públicos, expidiéndose su Reglamento Interior el 12 de abril de 1995.⁹¹

Posteriormente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de abril del año dos mil tres, se modificó la fracción XIII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cambiando la denominación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por la de Secretaría de la Función Pública.

1.3.3 Secretaría de la Función Pública

La Secretaría de la Función Pública es considerada una dependencia concentradora, globalizadora del control administrativo y poder disciplinario en nuestro país, aún cuando no se encuentra por encima de ninguna de las demás Secretarías de Estado.

Es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que, conforme al artículo 37 de la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene las siguientes atribuciones:

1. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;
2. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá

⁹¹ C.F.R. Página Web <http://www.sfp.gob.mx>.

- requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
3. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
 4. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
 5. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
 6. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la mismas, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;
 7. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

8. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;
9. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos , materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
10. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;
11. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios de los órganos de gobierno y vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;
12. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que

emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría;

13. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;
14. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;
15. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;
16. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de los convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;
17. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que corresponden en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;
18. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y

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

19. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;
20. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;
21. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con Estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;
22. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;
23. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;
24. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente;
25. Reivindicar los bienes propiedad de la de la Nación, por conducto del Procurador General de la República;

26. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en el gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere; y
27. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

El reglamento de esta Secretaría establece que al frente de ella estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de unidades administrativas (Oficialía Mayor, Unidad de Asuntos Jurídicos, Unidad de Desarrollo Administrativo, Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública, Unidad de Auditoría Gubernamental, entre otras), el órgano desconcentrado (Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales) y servidores públicos (Delegados y Comisarios Públicos, Titulares de Órganos Internos de Control y de sus respectivas áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, entre otros).

1.3.4 Contralorías Internas

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su artículo 5° que las Contralorías Internas son los órganos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República.

Las Contraloría Internas son los órganos que, con el carácter de autoridad, se encuentran establecidos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a través de los cuales la Secretaría de la Función Pública las inspecciona y vigila a fin de que cumplan las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro de contabilidad; contratación de adquisiciones; arrendamientos; servicios; ejecución de obra pública;

conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

Al frente de estos órganos se encuentra el Contralor Interno, quien es designado por el titular de la Secretaría de la Función Pública.

CAPITULO II

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1 SUJETOS

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado De las responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado, se conforma por los artículos 108 al 114 y, determina en el primero de los preceptos citados que, para los efectos de las responsabilidades a que alude dicho Título (política, administrativa, penal y civil), se reputan como Servidores Públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder 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, así como a los Servidores Públicos del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Asimismo la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su artículo 2 que son sujetos de esa Ley, los Servidores Públicos federales que se refieren en el primer párrafo del artículo 108 constitucional citado con antelación, así como todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Estos preceptos legales establecen un verdadero universo de sujetos susceptibles de ser sancionados por los actos u omisiones que realicen en perjuicio de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, ya sea

centralizada o paraestatal, ya que no solamente serán los “altos funcionarios” quienes podrán ser sometidos a los procedimientos legales de responsabilidad, sino todos aquellos individuos que desempeñen algún empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública o manejen recursos públicos.

El segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución señala que 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. El delito de traición a la patria se encuentra tipificado en el artículo 123 del Código Penal Federal y, los delitos graves, señalados en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.

El tercer párrafo del referido artículo 108 constitucional establece que 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 la Constitución Federal y a las leyes igualmente federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Tal redacción permite establecer que son englobados Servidores Públicos de los tres poderes de la Unión y que para ellos existe un doble régimen de responsabilidades, uno Federal y otro local emanado de las Constituciones de cada Estado.

Por último, el cuarto párrafo del multicitado artículo dispone que las Constituciones Locales precisarán, en los mismos términos que lo hace el primer párrafo de dicho precepto y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios. Lo anterior a fin de garantizar que los mismos principios constitucionales federales se encontraran en las cartas fundamentales de cada una de las entidades del país.

2.2 RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.2.1 Antecedentes legales

2.2.1.1 La "Ley Juárez"

El 5 de febrero de 1857 fue promulgada la Constitución Política de la República Mexicana, destinándose el Título IV a la regulación de la responsabilidad de los funcionarios públicos a través de los artículos 103 a 108. El texto de los mismos era el siguiente:

Artículo 103: Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por delitos comunes que cometan durante su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Artículo 104: Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimientos ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Artículo 105; De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia, El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere contraria, quedará, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría de votos, la pena que la ley designe.

Artículo 106: Promulgada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

Artículo 107: La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

Artículo 108: En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.⁹²

El 5 de noviembre de 1870 fue publicada en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de la República la Ley de Responsabilidades de Altos Funcionarios, llamada también "Ley Juárez". Dicho ordenamiento reglamentó el Título IV de la Constitución, sin embargo sólo era aplicable a los altos funcionarios; no obstante lo anterior, resulta de gran importancia, ya que es la primera ley que contempla diversos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir: política, administrativa, civil y penal.

⁹² C.F.R. JUÁREZ Mejía, Godolfino Humberto. *LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES*. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 2002. p.p. 42 y 43.

En su artículo 1° determinó cuáles eran los delitos oficiales: el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; el ataque a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de garantías, y cualquier infracción grave a la Constitución o leyes federales. Estos delitos se identifican con lo que actualmente son causas de responsabilidad política.

Los artículos 2°, 3°, 5° y 6° constituyen los antecedentes directos de la actual responsabilidad administrativa, pues se define a la falta oficial como la infracción de poca importancia cometida en contra de la Constitución o leyes federales: se contempla la figura de la omisión, como la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas al cargo o función.

El artículo 8° indicaba que una vez declarada la culpabilidad del funcionario, ya por delitos, faltas u omisiones oficiales, quedaba expedito el derecho de la Nación o de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a la Ley, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por los daños y perjuicios causados, es decir, la responsabilidad civil en que hubieren incurrido.

Por su parte el artículo 9° determinaba que en el caso de que además de un delito oficial se imputara al funcionario público un delito común, este sería puesto a disposición del juez competente para que se oficio o a petición de parte fuera juzgado y sancionado.

El artículo 10 indicaba que la decisión del Gran Jurado de la Cámara de Diputados debía determinar: la instrucción por delitos oficiales y la declaración de desafuero a fin de que se ejerza la acción penal por delitos comunes.

2.2.1.2 La "Ley Porfirio Díaz"

Por decreto promulgado el 6 de junio de 1896, publicado el 17 del mismo mes y año en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos fue expedida la Ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 Constitucionales o Ley de Responsabilidades de Funcionarios, también conocida como "Ley Porfirio Díaz".

Este ordenamiento legal dispuso en su artículo 1° que los altos funcionarios federales lo eran los Diputados, Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios del Despacho. Sin embargo esta ley no estableció cuales eran los delitos oficiales y remitía al Código penal al respecto.

El artículo 2° reiteraba la previsión constitucional en el sentido de que el Presidente, durante el tiempo de su encargo, no podía ser acusado sino por traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común; cor cuanto a los gobernadores de los Estados, el artículo 3° señaló que eran responsables de las violaciones a la Constitución y leyes federales.

Como característica singular en este cuerpo legal se establecía el procedimiento a seguir en los casos de delitos comunes, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara a la Cámara de Disputados la "Declaración de inmunidad" para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra, motivo por el cual la norma fue conocida como Ley de la inmunidad. También previó la existencia de la figura de la "Declaración de incompetencia", que se emitía cuando el delito o falta hubiere sido cometida por el funcionario en una época diferente o cuando gozare de fuero.⁹³

⁹³ C.F.R. MORALES Paulín, Carlos A. *DERECHO BUROCRÁTICO*. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 1995. p.p. 362-365.

2.2.1.3 La "Ley Lázaro Cárdenas"

Iniciando su vigencia el día 1° de mayo de 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempló en el Título IV, al igual que su antecesora, lo relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin contemplar en él a los demás empleados de la Federación, ordenamiento fundamental que con algunos cambios, su texto es el mismo que el de la Carta magna de 1857. La regulación se realizaba en los artículos 108 al 114, cuyo contenido era el siguiente:

Artículo 108.- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.

Los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales,.

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

Artículo 109.- Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente de los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Artículo 110.- No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto de los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 111.- De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determine la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una Comisión de su seño para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.

Artículo 112.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no puede concederse al reo la gracia del indulto.

Artículo 113.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

Artículo 114.- En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad, para ningún funcionario público.⁹⁴

El día 20 de agosto del año 1928 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 111 constitucional, estableciendo como párrafos quinto y sexto los que a letra dicen:

“Párrafo quinto: El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no haya tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán

⁹⁴ C.F.R. JUÁREZ Mejía, Godolfino Humberto. *Op. Cit.* p.p. 51-63.

siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

Sexto párrafo: El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados, primero, y la Cámara de Senadores, después, declaran por mayoría de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación. “⁹⁵

Para dar cumplimiento al mandato constitucional, el 21 de febrero de 1940 fue publicada en el Diario Oficial 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, que con anterioridad había decretado el entonces Presidente de la República Lázaro Cárdenas del Río, iniciando su vigencia al día siguiente.

En su artículo 1º dispuso, en términos generales, que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales eran responsables de los delitos y faltas oficiales cometidas en el desempeño del cargo.

Denominó como altos funcionarios a los siguientes: Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo, Procurador General de la república, Gobernadores y Diputados de

⁹⁵ C.F.R. *Ibidem.* p. 58 y 59.

las legislaturas locales. Asimismo dispuso que el titular del poder Ejecutivo Federal sólo podría ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después.

Determinó como delitos oficiales o delitos imputables a los altos funcionarios: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de garantías individuales; cualquier infracción a la Constitución o leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones y; las omisiones de carácter grave en los términos antes señalados.

Como sanciones por la comisión de delitos estableció: destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido y la inhabilitación de cinco a diez años.

Respecto a los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en 72 fracciones fueron enumeradas en forma casuística diversas conductas tipificadas como delitos, y en 2 fracciones se señalaron las sanciones correspondientes, que iban desde la destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por doce años; estableciendo que, por cuanto a las faltas oficiales, las leyes y reglamentos respectivos determinarían las sanciones aplicables.

Por cuanto a cuestiones procedimentales, tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios se estableció el Juicio Político, en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia; tratándose de delitos del orden común, la Cámara de

Diputados debería erigirse en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia y, en caso afirmativo, el funcionario quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes, pudiendo tal funcionario solicitar a la Cámara la Declaración de Inmunidad, debiendo ante tal situación girar oficio al juez o tribunal a fin de que suspendiera la sustanciación del juicio.

En el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se debía incoar en forma ordinaria, y una vez tramitado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público Federal y del acusado o de su defensor, el juez debía remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales para que dictara sentencia.

Tratándose de funcionarios judiciales, era el Presidente de la República quien debía pedir a la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta, debiendo ésta resolver en conciencia, y si consideraba que procedía la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución respectiva.⁹⁶

2.2.1.4 La "Ley López Portillo"

Publicada el 4 de enero de 1980 en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, derogó la antes relatada "Ley Cárdenas".

Este cuerpo normativo continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades vigente hasta esa fecha, sobre todo por cuanto a la atención prestada a los delitos penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos

⁹⁶ C.F.R. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. *EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS*. 4ª ed. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 2001. p.p. 51-54.

funcionarios públicos, y no así a la materia de responsabilidades administrativas de éstos individuos, cediéndola a las leyes y reglamentos.

Se estableció que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal eran responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo, considerándose como delitos oficiales los actos u omisiones de dichos servidores públicos que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siendo éstos: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o leyes federales cuando causaran perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados que la conforman, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave en los términos antes referidos; violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales y; en general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes. Los delitos referidos no se cometían por la simple expresión de las ideas.

Cuando los delitos oficiales eran cometidos por altos funcionarios era aplicado el Juicio Político ante el Poder Legislativo, mientras que en el caso de los demás funcionarios y empleados de la Federación se estableció un procedimiento especial estructurado por dos fases: la primera en la forma ordinaria ante un juez penal hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante un Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Por cuanto a las faltas oficiales se les identificó como las infracciones y omisiones cometidas por los funcionarios o empleados públicos en el desempeño de sus funciones, siempre que no estuvieran tipificados como delitos, eran las infracciones que afectaban de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trascendieran al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, estableciéndose como sanción para quienes la cometiera, la amonestación tratándose de funcionarios con fuero, y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, y en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo dispuesto por las leyes y reglamentos respectivos.⁹⁷

De los antecedentes legales referidos con anterioridad se puede apreciar la falta de regulación sustantiva y adjetiva de la responsabilidad administrativa de los funcionarios y empleados públicos, concediendo siempre primordial interés a las de índole penal y política de tales servidores, aspecto que cambiaría al expedirse la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en 1982.

2.2.1.5 La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

A virtud de diversas reformas realizadas en el mes de diciembre de 1982 al Título IV de la Constitución Política de nuestro país, el campo de la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos sufrió un cambio radical, estableciendo a fin de cuentas que, tanto unos como otros, con y sin fuero, altos o no altos, tenían la misma obligación de servir adecuadamente a los intereses del pueblo; precisó de manera más clara las diversas clases de responsabilidades en que podían incurrir tales servidores así como el procedimiento a seguir para cada una; en otras palabras, se buscó prevenir y sancionar la inmoralidad social.

⁹⁷ C.F.R. *Ibidem*. p.p. 51-57.

El texto de los artículos 108 a 114 constitucionales es prácticamente el mismo que el actual, salvo en el artículo 113, que por diversa reforma publicada en el año 2002 agregó un segundo párrafo a dicho precepto.

Para dar cumplimiento al artículo 113 constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982 la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Determinó como sujetos de la ley a los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional, así como a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, y como autoridades competentes para aplicar la ley: las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; las dependencias del Ejecutivo Federal; el órgano Ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal; la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; el Tribunal Fiscal de la Federación; los tribunales del trabajo en los términos de la ley respectiva, así como los demás órganos jurisdiccionales determinadas por las leyes.

Estableció en su artículo 5° como sujetos de Juicio Político a los servidores públicos referidos en el primer párrafo del artículo 110 constitucional, así como a los gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas locales y a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, por violaciones graves a la Constitución general y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos federales. El Juicio Político resultaba procedente cuando los actos u omisiones redundaban en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, siendo tales: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de

gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave en los términos antes señalados; 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. Asimismo determinó la no procedencia del Juicio Político por la mera expresión de las ideas.

Estableció en su Capítulo II el procedimiento en el Juicio Político, el cual será analizado por posterioridad. Asimismo, en su Título Tercero reguló las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, estableciendo en 24 fracciones en el artículo 47 sus obligaciones, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, cuyo incumplimiento daba lugar al procedimiento y a las sanciones correspondientes, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rigieran en el servicio de las fuerzas armadas.

Determinó también las sanciones por faltas administrativas y los procedimientos para aplicarlas, siendo aquellas: apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica y; la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En el Título Cuarto reguló lo concerniente al registro patrimonial de los servidores públicos, señalando quienes debían presentarla y los plazos para hacerlo, así como las sanciones por su incumplimiento.

2.2.2 Régimen jurídico actual de las responsabilidades de los Servidores Públicos

En la actualidad, además de la Constitución Política que establece en su Título Cuarto lo relativo a las responsabilidades de los Servidores Públicos en sus artículos 108 a 114, se encuentran la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada el 31 de diciembre de 1982, que regula lo relativo a las responsabilidades política, administrativa y penal; la primera y tercera en el ámbito federal y local del Distrito Federal y la segunda sólo en el ámbito local; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el día trece de marzo de dos mil dos en el Diario Oficial de la Federación, que regula exclusivamente lo relativo a la responsabilidad de tipo administrativo y el régimen patrimonial de los Servidores Públicos en el ámbito federal; así como también la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal publicada en el citado Diario el diez de abril de dos mil tres.

Básicamente, los cuerpos normativos antes señalados establecen lo relativo a las responsabilidades en que incurren los Servidores Públicos, estableciendo las obligaciones que deben cumplir, los procedimientos aplicables para el caso de incumplirlas y las sanciones respectivas; sin embargo no se debe olvidar que, por cuanto hace a la responsabilidad penal, el Código Penal Federal tipifica los delitos en que pueden incurrir los mencionados Servidores, así como las penas que corresponden a cada uno de ellos; por su parte el Código Civil Federal en su Capítulo V trata las obligaciones que nacen

de los actos ilícitos en sus artículos 1910 al1934 contempla lo relativo a la responsabilidad civil.

Tampoco debe olvidarse la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que contiene un catálogo de sus obligaciones y sanciones en caso de incumplirlas, siendo de gran importancia este cuerpo legal por cuanto hace a la responsabilidad laboral de los Servidores Públicos.

2.3 RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

A continuación serán analizadas las diversas clases de responsabilidad en que pueden incurrir los Servidores Públicos en el ejercicio del empleo, cargo o comisión que tengan encomendados.

2.3.1 Oficial

Hacer referencia de la responsabilidad oficial tiene como finalidad distinguir aquella en que incurren los Servidores Públicos en sentido estricto, toda vez que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que son sujetos de dicho ordenamiento, además de los señalados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional, todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Lo anterior deja campo abierto para considerar que toda persona que por alguna circunstancia pueda tener relación con el Estado sea un trabajador al servicio del Estado, cuando en realidad no es así.

La responsabilidad oficial encuentra su fundamento en el Título Cuarto de la Constitución Política de nuestro país en donde, si bien no se habla expresamente de ella, sí determina qué Servidores Públicos se encuentran sujetos al régimen de responsabilidades que ella misma establece,

considerándose en el caso concreto, las responsabilidades política y administrativa, no así la penal ni la civil, en razón de que, tratándose de la primera de ellas, existe un cuerpo normativo penal y, los Servidores Públicos que incurran en la comisión de delitos, deberán ser sancionados conforme al mismo; y por cuanto a la responsabilidad civil, su regulación se encuentra en el Código Civil Federal que establece los supuestos en los que dicha responsabilidad puede ser exigida.

La responsabilidad oficial es la responsabilidad pública, aquella en que incurre un Servidor Público propiamente dicho en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; se refiere a las faltas que cometan los Servidores Públicos a propósito del ejercicio de la función pública que tienen encomendada y que se encuentra protegida por el fuero; éste último concepto que se encuentra implícito en el contenido de la responsabilidad oficial, pues es consecuencia de aceptar un determinado cargo que, de acuerdo con la propia Constitución, goza de ciertos privilegios para el que lo desempeña, estando exento de la jurisdicción común. Lo que se encuentra protegido no es el funcionario en sí, sino que el empleo, cargo o comisión el que comprende tal privilegio.⁹⁸

2.3.2 Política

La responsabilidad política sólo se imputa a determinados Servidores Públicos por razón del encargo y funciones que desempeñan. El primer párrafo del artículo 110 constitucional establece los sujetos de Juicio Político: Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Diputados a la Asambleas del Distrito Federal, Jefe de Gobierno de la misma ciudad, Procurador General

⁹⁸ C.F.R. ÁLVAREZ Cárdenas, Alejandro. *EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL*. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 2001. p.p. 26-29.

de la República, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, Consejero Presidente, Consejeros Electorales, Secretario Ejecutivo del Instituto federal Electoral, Magistrados del Tribunal Electoral, Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y los fideicomisos públicos.

También determina el precepto en comento las sanciones aplicables: destitución e inhabilitación para desempeñar cualquier cargo o comisión en el Servicio Público.

Estas sanciones sólo pueden aplicarse a los Servidores Públicos antes referidos, 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, siendo tales actos u omisiones, de acuerdo al artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los siguientes: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave en los términos anteriormente señalados y; las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos Federales y del Distrito Federal.

Asimismo señala que los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de Juicio Político por violaciones graves a la Constitución Federal y leyes federales que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos públicos federales.

Cabe mencionar que, como ya lo habían realizado los ordenamientos anteriores sobre responsabilidades de Servidores Públicos, el Juicio Político no procede por la mera expresión de las ideas.

El procedimiento en el Juicio Político es el siguiente: cualquier ciudadano podrá, bajo su más estricta responsabilidad, formular por escrito denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados, que la turnará a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia para que, en un plazo no mayor de 30 días hábiles, determine si el Servidor Público denunciado es sujeto de Juicio Político y existen elementos de prueba que permitan considerar que los actos u omisiones que se le imputan se encuentran considerados en las establecidas en el artículo 7° de la ley reglamentaria. Si no fuera así se desechará de plano la denuncia y no se incoará el procedimiento; sin embargo, pueden ser presentados elementos de prueba supervinientes, pudiendo la Comisión de Examen Previo analizar nuevamente la denuncia.

También se establece que la resolución de desechamiento de la denuncia podrá ser revisada por el Pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud de cuando menos el 10% de los Diputados integrantes de ambas Comisiones.

La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia será remitida a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, a efecto de que formule la resolución correspondiente y ordene se turne a la Sección Instructora de la Cámara, la cual llevará a cabo todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de la denuncia, y una vez ratificada, la Sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito dentro de los 7 días naturales siguientes a la notificación.

La Sección Instructora abrirá un periodo probatorio de 30 días naturales para que sean ofrecidos por el denunciante, el Servidor Público e incluso por la propia Sección, los medios de prueba que estimen necesarios. Si concluido el plazo no hubiere sido posible recibir las pruebas ofrecidas con oportunidad o se requiere allegarse de otras, la Sección podrá ampliar el periodo. En todo caso la Sección Instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes.

Concluida la instrucción, el expediente será puesto a la vista del denunciante por un plazo de tres días naturales, y posteriormente a la del Servidor Público por igual término, a fin de que formulen sus alegatos por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo señalado; una vez transcurrido el mismo, se hayan o no formulado los alegatos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones con base en las constancias procedimentales.

Si de las constancias se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección serán en el sentido de que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta u omisión de que se le acusa; pero si de las constancias se desprende su responsabilidad, las conclusiones

de la Sección propondrán aprobar lo siguiente; que se encuentra legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia; que se encuentra acreditada la responsabilidad del acusado; la sanción que deba imponerse de acuerdo al artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que, en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración respectiva a la Cámara de Senadores en concepto de acusación para los efectos conducentes.

~ Una vez emitidas las conclusiones antes relatadas, la Sección hará entrega de ellas a los Secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación dentro de los tres días naturales siguientes, haciéndolo del conocimiento del denunciante y Servidor Público denunciado a fin de que se presenten y aleguen lo que convenga a sus derechos, pudiendo acompañar al Servidor Público su defensor.

La Sección Instructora deberá practicar las diligencias necesarias y formular sus conclusiones entregándolas a los Secretarios de la Cámara dentro de un plazo de 60 días naturales, contados desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa justificada no pueda hacerlo, caso en el que podrá solicitar a la Cámara que se amplíe el plazo para perfeccionar la instrucción, el cual nunca podrá exceder de 15 días.

Todos los plazos a que se ha hecho referencia en el procedimiento de Juicio Político se deben entender comprendidos dentro del periodo ordinario de sesiones de la Cámara o dentro del siguiente periodo ordinario o extraordinario que se convoque.

El día que el Presidente de la Cámara de Diputados haya establecido para su reunión a fin de resolver sobre la imputación, se erigirá dicha Cámara en

Jurado de acusación, previa declaración de su Presidente. Enseguida la Secretaria dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis de ellas que contengan los puntos sustanciales, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo se dará el uso de la palabra al denunciante y posteriormente al Servidor Público denunciado, a su defensor, o a ambos si alguno así lo solicitare para que aleguen lo que a sus derechos convenga, pudiendo el denunciante replicar, y si así lo hiciera, el acusado y su defensor podrán hacer uso de la palabra. Retirados el denunciante así como el Servidor Público y su defensor, la Cámara discutirá y votará las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

Si la determinación de la Cámara fuera la no procedencia a acusar al Servidor Público, éste continuará en el ejercicio de su encargo. En caso contrario, será puesto a disposición de la Cámara de Senadores, remitiéndosele la acusación y designando una Comisión integrada por tres Diputados para que la sostengan ante el Senado.

Una vez recibida la acusación por el Senado, será turnada a la Sección de Enjuiciamiento, que emplazará a la Comisión de Diputados, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los 5 días naturales siguientes a dicho emplazamiento. Transcurrido el plazo, con o sin alegatos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones de la acusación y de los alegatos, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al Servidor Público, fundando debidamente su determinación. Igualmente la Sección podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados y al acusado y su defensor si lo estima conveniente o si lo solicitan los interesados. Asimismo, la Sección podrá ordenar la práctica de otras diligencias que considere pertinentes para integrar sus conclusiones.

Una vez que la Sección de Enjuiciamiento emite sus conclusiones las entregará a la Secretaría de la Cámara de senadores, hecho lo cual su Presidente anunciará que deberá erigirse dicha Cámara en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega mencionada, citando a la Comisión de Diputados, al acusado y a su defensor.

El día y hora fijados para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá la Secretaría a dar lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento, a continuación se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, el Servidor Público o a su defensor, o a ambos, y una vez retirados éstos dos últimos, se procederá a discutir y votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo que en ellas se contenga, y el Presidente hará la declaratoria correspondiente.

Por cuanto a los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, la Cámara de Senadores se erige en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a la recepción de las conclusiones, siendo en este caso la resolución únicamente de carácter declarativa, haciéndola del conocimiento de la Legislatura Local respectiva a fin de que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

Las resoluciones que adopten la Cámara de Diputados y la de Senadores son inatacables.

2.3.3 Penal

No escapa a nuestro conocimiento que el Derecho Penal tiene encomendada la protección, la tutela de ciertos bienes jurídicos, tales como la

vida, la seguridad, la propiedad, la integridad corporal, entre otros. De su preservación depende el orden social, y es la propia sociedad la que castiga su violación por medio del Estado a través de la sanción penal, regulada y establecida en un cuerpo normativo denominado Código Penal.

Las normas de dicho Código son generales, rigen para todos los habitantes del territorio de una Nación, y cuando un Servidor Público protegido por el fuero comete alguno de los delitos tipificados en su contenido, debe ser sancionado al igual que lo sería el ciudadano común que no desarrolla algún empleo, cargo o comisión en la Administración Pública; sin embargo, para poder proceder conforme a derecho en contra del Servidor Público infractor, debe llevarse a cabo el procedimiento que al efecto establecen la Constitución Política y su Ley reglamentaria.

El artículo 111 constitucional determina que 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, 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, será la Cámara de Diputados la que declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado de acuerdo con el procedimiento que a continuación se referirá y que en principio sigue el procedimiento establecido en el Juicio Político.

Primeramente la Cámara de Diputados recibe la denuncia o querrela formulada por un particular o requerimiento del Ministerio Público para separar del cargo protegido con fuero a determinado Servidor Público. La Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como la subsistencia del fuero constitucional; todo esto dentro de un plazo de 60 días hábiles, salvo que fuera necesario disponer de un tiempo mayor, pudiéndose ampliar por el término que considere estrictamente necesario. Concluida esta averiguación, la Sección determinará si ha lugar a proceder penalmente contra el inculpado; pero si a su juicio la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará del conocimiento de la Cámara para que ésta resuelva si continúa o desecha, esto sin perjuicio de reanudar el procedimiento si con posterioridad aparecen motivos que así lo justifiquen.

Si en su dictamen la Sección considera que ha lugar a proceder contra el inculpado, dará cuenta al Presidente de la Cámara de Diputados, quien anunciará a ésta que deberá erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiere depositado el dictamen, haciéndolo del conocimiento del denunciante, el inculpado, su defensor y al Ministerio Público en su caso; día en el cual, previa declaración del Presidente de la Cámara, ésta conocerá en Asamblea del dictamen de la Sección Instructora, del que dará lectura la Secretaria y acto continuo dará el uso de la palabra al denunciante o Ministerio Público según sea el caso, y en seguida al inculpado o a su defensor, o a ambos si así lo pidieren, para que aleguen lo que a su derecho convenga; el denunciante o Ministerio Público pueden replicar y, en este caso, el acusado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término. Una vez retirados los anteriores, la Cámara procederá a discutir y a votar el dictamen, y si declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los Tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a

procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, sin embargo dicha declaración no constituye un obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el Servidor Público haya concluido el desempeño del encargo.

Por cuanto hace a los Gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, a los que se les atribuya la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto se dicte por la Cámara de Diputados, será remitida a la Legislatura Local respectiva a fin de que ponga al inculcado a disposición del Ministerio Público Federal o del órganos jurisdiccional respectivo.

Tratándose del Presidente Constitucional, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos que señala el artículo 110 de la Constitución, resolviendo la citada Cámara lo procedente de acuerdo a la legislación penal aplicable.

Si el proceso penal seguido contra el inculcado resulta en sentencia absolutoria, éste podrá reasumir su función, pero si la sentencia fuere condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio del encargo, no será concedida al reo la gracia del indulto, que es una forma de extinción de la responsabilidad penal, mas no así de la responsabilidad de reparar el daño, y que sólo puede ser otorgado por el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades discrecionales, según lo establece el artículo 97 del Código Penal Federal.

2.3.4 Administrativa

El artículo 113 constitucional hace referencia a la responsabilidad de tipo administrativa al establecer que serán las leyes especiales, es decir, leyes sobre responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, las que

determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones, que constituyen los principios que rigen en el Servicio Público y que deben ser cumplidos y respetados por todos los Servidores Públicos sin importar jerarquías. Asimismo, dichas legislaciones deberán fijar el procedimiento y las autoridades para aplicarlo, así como las sanciones correspondientes a las infracciones de las obligaciones establecidas, que además de las que puedan considerar las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas que serán impuestas tomando en consideración los beneficios económicos obtenidos por el infractor y los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios o daños y perjuicios ocasionados.

En cumplimiento a la disposición constitucional, en la actualidad existen tres ordenamientos especiales que regulan las obligaciones de los Servidores Públicos: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; cada uno de los cuales contienen un catálogo de obligaciones que deben cumplir los Servidores Públicos a fin de salvaguardar los principios que rigen en el Servicio Público, además de las obligaciones laborales contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Cabe hacer la aclaración de que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día trece de marzo de dos mil dos, regula exclusivamente lo relativo a la responsabilidad administrativa y el régimen patrimonial de los Servidores Públicos en el ámbito Federal, habiendo derogado los Títulos Primero por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas,

Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; continuando la aplicación de ésta última ley tratándose de los Servidores Públicos de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local del Distrito Federal.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contiene de manera enunciativa mas no limitativa, las obligaciones de todo Servidor Público y la violación a cualesquiera de ellas constituye una responsabilidad de carácter administrativa.

Las autoridades competentes son las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; La Secretaría de la Función Pública, antes denominada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; las dependencias del Ejecutivo Federal; el órgano Ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal; la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes denominado Tribunal Fiscal de la Federación; los tribunales de Trabajo y, demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

La Ley en comento ordena que en las dependencias y entidades de la Administración Pública serán establecidas unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso, a fin de que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos, con lo cual se iniciará el procedimiento disciplinario conducente. Tales Unidades son las Áreas de Quejas, Áreas de Auditoría y Áreas de Responsabilidades de los órganos de control interno.

Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecerán los órganos y

sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 antes relacionado, así como para aplicar las sanciones establecidas en la Ley conforme a su competencia. De igual manera, las autoridades jurisdiccionales que se señalan en el artículo 3° de la Ley en cita determinarán los órganos y sistemas para los efectos antes indicados, en los términos de sus respectivas legislaciones.

~ Por cuanto a los Servidores de la Secretaría de la Función Pública que incurran en responsabilidad administrativa, serán sancionados en los términos de la propia Ley de Responsabilidades por la Contraloría Interna de dicha Secretaría, cuyo titular es designado por el Presidente del país, y únicamente será responsable administrativamente ante él.

Las sanciones que contempla la Ley en cita aparecen en el artículo 53 y 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 el Servicio Público. Para su imposición serán tomadas en cuenta diversos elementos, tales como la gravedad de la responsabilidad en que se incurrió, las circunstancias socioeconómicas del Servidor, su nivel jerárquico, sus antecedentes, la antigüedad del Servicio, la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, el monto del beneficio obtenido, entre otras.

El procedimiento que se establece para la imposición de dichas sanciones a los Servidores Públicos de la Secretaría así como a los Servidores denunciados ante las Contralorías Internas de las dependencias, es el siguiente: a) citará al presunto responsable a una audiencia, haciendo de su conocimiento la o las responsabilidades que se le imputan, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, así como su derecho a ofrecer las

pruebas y alegatos que a su derecho convengan, ya por sí o por conducto de su defensor; diligencia en la que igualmente deberá comparecer el representante de la dependencia que al efecto se designe. Entre el día de la citación y la fecha de audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles. b) En la diligencia serán desahogadas las pruebas ofrecidas, debiendo resolver la Secretaría o el Área de Responsabilidades de la Contraloría Interna respectiva por ser el órgano competente para tramitar dicho procedimiento, dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad, imponiendo en su caso las sanciones administrativas conducentes, notificando la resolución al interesado, es decir al denunciante, dentro de las setenta y dos horas siguientes, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico. c) Si de la audiencia resulta que no se cuenta con suficientes elementos que permitan resolver el asunto o se desprendieran nuevos aspectos que impliquen nueva responsabilidad administrativa del Servidor o terceras personas, la Secretaría o Área de Responsabilidades podrá llevar a cabo nuevas diligencias e investigaciones a fin de allegarse los elementos necesarios para su esclarecimiento.

Establece también el artículo 64 fracción IV la Ley que, en cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio que debe entregarse al presunto responsable, la Secretaría o el Área de Responsabilidades podrán determinar su temporal suspensión en el empleo, cargo o comisión, si así lo considera conveniente para el desarrollo de las investigaciones, sin que tal suspensión prejuzgue sobre la responsabilidad del Servidor Público. Dicha determinación suspenderá los efectos del acto que hayan 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 por cualquier medio de la resolución. La suspensión cesará cuando así lo determine la Secretaría o Área de Responsabilidades, independientemente de la iniciación, continuación o

conclusión del procedimiento de determinación de responsabilidad del Servidor Público. Sin embargo, cuando el Servidor sea de aquellos cuya designación compete al Presidente de la República, se requerirá su autorización para verificar la suspensión; al igual que la autorización de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso, si el nombramiento del Servidor requirió la ratificación de ese órgano Legislativo.

Cuando el Servidor suspendido temporalmente no resultare responsable será restituido en el goce de sus derechos (ocupación del empleo, cargo o comisión) y le serán cubiertas las percepciones que hubiere dejado de recibir durante el tiempo de la suspensión.

Contra la resolución que dicte la Secretaría o el Área de Responsabilidades, el Servidor responsable podrá interponer Recurso de Revocación ante la propia autoridad resolutora o el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por cuanto al procedimiento disciplinario que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el mismo será referido con posterioridad.

2.3.5 Laboral

No cabe lugar a duda alguna cuando se señala que todo Servidor Público es un trabajador, más como ya se ha referido, es un trabajador regulado por diversos ordenamientos jurídicos que le establecen un sinnúmero de obligaciones y deberes por cuanto a la labor tan importante que realiza, así como por los recursos que emplea para su consecución.

Es así que en materia estrictamente laboral se encuentra regulando las obligaciones de los burócratas la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del Artículo 123 Constitucional, específicamente en sus artículos 43 y 44, por lo que el incumplimiento a cualquiera de los supuestos que dichos preceptos contemplan genera una responsabilidad laboral que puede tener como consecuencia el cese del trabajador.

2.3.6 Civil

Cuando el Servidor Público por sus hechos o actos cometidos en ejercicio de sus funciones causa un perjuicio o detrimento en la propiedad de otro o genera un daño a su persona, debe repararlo.

El artículo 111 constitucional establece que en las demandas del orden civil que se entablen en contra de cualquier Servidor Público no se requerirá declaración de procedencia. Lo anterior encuentra justificación en el principio de que nadie tiene derecho a dañar a otro, así como en el derecho a la propiedad privada que se encuentra limitada únicamente a las modalidades que dicte el interés público.

El artículo 1910 del Código Civil Federal señala que, el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Por su parte, el artículo 1927 del código sustantivo antes indicado contempla que el Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus Servidores Públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será

solidaria tratándose de actos ilícitos 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.

Del contenido del artículo anteriormente citado se advierte que la responsabilidad civil se 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. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez afirma que "... en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, con lo que se producirá una responsabilidad resarcitoria, sólo que ésta se manifiesta en el ámbito administrativo, y se regula por las leyes y procedimientos administrativos."⁹⁹

En efecto, la responsabilidad civil únicamente puede verificarse entre particulares, es decir, entre personas físicas, no así entre el Estado y sus empleados; aunque es indudable que en el ejercicio de sus funciones los Servidores Públicos pueden ocasionar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, en este caso la responsabilidad debe ser resarcitoria, administrativa o penal, y no civil como generalmente se contempla, debiéndose exigir su pago a través de los procedimientos contemplados por las leyes administrativas y penales.

La responsabilidad civil se integra por los siguientes elementos: los sujetos; la acción u omisión; el daño y; el nexo causal.

Por cuanto a los sujetos, es indispensable que el agente sea un Servidor Público y que el daño lo ocasione precisamente en ejercicio de las funciones

⁹⁹ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. *Op. Cit.* p.p.30 y 31.

que tiene encomendadas; si el daño se produce cuando el agente no actúa investido del cargo, no obstante que se genere la responsabilidad, ésta no le será imputable en su calidad de Servidor Público. Además, una consecuencia legal fundamental que genera la responsabilidad civil de un Servidor Público, es que el afectado tendrá a su favor un responsable solidario si la actuación fue dolosa, o bien uno subsidiario cuando la actuación no se hubiere realizado con este carácter, que es en ambos casos el Estado.

Respecto a la acción u omisión, resulta indispensable que el daño se produzca como resultado de una actuación u omisión humana, realizada en contra de lo previsto por la ley, independientemente de si es dolosa o culposa.

Como elemento objetivo esencial de esta responsabilidad aparece el daño, que puede ser material o moral. El artículo 2108 del ordenamiento antes aludido contempla al daño como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de incumplimiento de una obligación; mientras que el artículo 1916 de la propia ley define al daño moral como la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tiene los demás; agregando dicho artículo que se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas. En este caso se reafirma que la reparación de tal daño se realizará mediante una indemnización en dinero.

Por último, el nexo causal implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación u omisión del Servidor Público, ya que si el daño se genera por causa diversa o por la intervención de excluyentes de responsabilidad tales como la culpa inexcusable del víctima, el

hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor, la responsabilidad entonces no se produce.¹⁰⁰

La responsabilidad civil debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil, es decir, a través de una demanda formulada ante autoridad Judicial competente en materia civil, relatando los hechos respectivos y ofreciendo las pruebas que a su derecho convengan.

2.4 LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Materia del presente trabajo es fundamentalmente la responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos, cuyo procedimiento disciplinario establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos será estudiado a continuación.

2.4.1 Procedimiento disciplinario contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

2.4.1.1 Autoridades competentes

El artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que, en el ámbito de su competencia, serán autoridades competentes para aplicar dicha Ley las siguientes:

- 1.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la unión;
- II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal:
- III.- La Secretaría de la Función Pública;

¹⁰⁰ C.F.R. *Ibidem*. p.p. 31 a 34.

- IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;
- VI.- El Instituto Federa Electoral;
- VII.- La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX.- El Banco de México, y
- X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes, como por ejemplo, la Procuraduría General de la República.

Por cuanto a la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos y recursos en la Ley en comento, resultan autoridades competentes las siguientes: los Contralores Internos y los Titulares de las Áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

2.4.1.2 Sustanciación

El procedimiento disciplinario se encuentra contenido básicamente en el artículo 21 de la Ley en cita y se desarrolla de la siguiente manera:

I.- El presunto responsable es citado a una audiencia a la que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputan y que pueden constituir responsabilidad administrativa, pudiendo acudir asistido de un defensor. La fecha de audiencia deberá fijarse dentro de un plazo no menor de cinco días contados a partir de la notificación ni mayor de quince días hábiles y, si dejare de asistir a la misma sin justa causa, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se imputan.

II.- Concluida la diligencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles a efecto de que aporte los elementos probatorios que estime pertinentes.

III.- Una vez desahogadas las pruebas admitidas, la Secretaría -de la Función Pública-, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia o existencia de responsabilidad administrativa del Servidor Público, debiendo en este caso imponer la sanción conducente, debiendo notificarle dicha resolución al responsable en un plazo que no deberá exceder de diez días hábiles; misma que deberá notificarse, en su caso, al jefe inmediato del responsable o al Titular de la dependencia o entidad que corresponda en igual plazo para los efectos de su ejecución.

El plazo para dictar la resolución correspondiente podrá ampliarse hasta por otros cuarenta y cinco días hábiles cuando exista causa justificada a juicio de las autoridades.

IV.- Durante todo el procedimiento la Secretaría, Contralor Interno o Titular del Área de Responsabilidades podrán llevar a cabo todas las diligencias que consideren necesarias a fin de investigar la presunta responsabilidad del Servidor Público denunciado, pudiendo requerir a éste y a las dependencias o entidades respectivas, la información y documentación que consideren necesaria.

En caso de que las citadas autoridades no contaren con los suficientes elementos que les permitan resolver lo conducente o en su caso adviertan datos o información que implique nueva responsabilidad administrativa a cargo del propio acusado u otros Servidores Públicos, podrá ordenar la práctica de nuevas diligencias.

V.- La Ley prevé que, previa o posteriormente al citatorio dejado al presunto responsable, podrán las citadas autoridades determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, sin que dicha suspensión prejuzgue sobre la responsabilidad que se le impute. Esta suspensión temporal comenzará a surtir sus efectos una vez que es notificada al denunciado, y cesa cuando así lo determine la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento disciplinario; pero en todos los casos cesará la suspensión cuando se dicte la resolución correspondiente en el procedimiento.

Si el Servidor Público no resulta responsable, la dependencia o entidad donde preste sus servicios le restituirá en el goce de sus derechos y le serán cubiertas las percepciones que hubiere dejado de recibir durante el tiempo de la suspensión.

Cuando el Servidor Público denunciado fue nombrado por el titular del Poder Ejecutivo, se requerirá su autorización para proceder a la suspensión temporal; igualmente se requerirá la autorización de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente cuando el nombramiento hubiere sido ratificado por dicha Cámara.

Si la suspensión hubiere sido difundida por la Secretaría a través de algún medio masivo de comunicación y la resolución definitiva en el procedimiento fuere de no responsabilidad para el Servidor Público, tal situación deberá igualmente ser publicada por la Secretaría.

El artículo 23 de la multicitada Ley señala que deberán levantarse actas de todas las diligencias que se realicen, estando obligados a firmarlas quienes

intervienen en ellas y, si se negaren a hacerlo, tal situación será asentada en el acta misma.

Respecto a ordenamientos jurídicos que puedan ser aplicados supletoriamente a esta Ley, el artículo 47 dispone que en todas las cuestiones relativas al procedimiento que no estén previstas, así como lo relativo a la apreciación de las pruebas, serán observadas las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

2.4.1.3 Sanciones

Las sanciones que contempla la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 13 son: amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni, mayor de un año; destitución del puesto; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el Servicio Público.

Amonestar es, según el Diccionario de la Lengua Española “Hacer presente alguna cosa para que se considere, procure o evite. Advertir, prevenir, reprender.”¹⁰¹

La amonestación es la llamada de atención que se hace a quien ha incurrido en alguna falta para que no la vuelva a cometer. Sin embargo, su contenido es también preventivo, pues basta la sola sospecha de la comisión de alguna conducta indebida para advertir al Servidor que puede incurrir en responsabilidad si las comete. Generalmente va acompañada de una diversa sanción, salvo cuando la gravedad del asunto es mínima.

¹⁰¹ *DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA*. tomo I. *Op. Cit.* p. 129.

La Ley en comento establece que la amonestación puede ser pública o privada. En principio toda amonestación es privada, pues consta en el expediente relativo al procedimiento del Servidor Público, en el Registro de Sanciones y en su expediente personal, y toda vez que resulta ser una resolución de la Secretaría, del Contralor Interno o del Titular del Área de Responsabilidades, conforme al artículo 24 de la propia Ley debe constar por escrito; mientras que es pública cuando la propia resolución determina el medio por el cual se hará del conocimiento general, pudiendo ser éste el Diario Oficial de la Federación, periódico local, radio e incluso televisión, y sin duda dependerá de la gravedad y trascendencia del caso.

El artículo 16 fracción I dispone que la amonestación pública o privada será impuesta por la Secretaría, del Contralor Interno o del Titular del Área de Responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato del infractor.

Otra de las sanciones administrativas es la suspensión, que puede definirse como la privación del trabajo que se desempeña. De acuerdo con la Ley existen dos clases: una como sanción por la infracción cometida y otra temporal para facilitar el desarrollo de los procedimientos disciplinarios.

Como sanción, el artículo 13 fracción II contempla que la suspensión del empleo, cargo o comisión será por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año, y es igualmente impuesta por las autoridades antes referidas y ejecutada por el titular de la dependencia o entidad correspondiente; en tanto que la fracción V del artículo 21 donde se establece el procedimiento disciplinario, prevé que el presunto responsable puede ser suspendido temporalmente de su empleo, cargo o comisión cuando así lo consideren necesario las mismas autoridades para la conducción o continuación de las investigaciones respectivas, la cual no prejuzga sobre la responsabilidad del acusado.

Por su parte la destitución del puesto, o sea, la privación del empleo, cargo o comisión que se venía desempeñando, es la medida disciplinaria establecida en la Ley, derivada de una infracción a los deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia impuestos a los Servidores Públicos, cuya imposición corresponde, al igual que las otras, a la Secretaría, del Contralor Interno o del Titular del Área de Responsabilidades y es ejecutada por el titular de la dependencia o entidad correspondiente. Es una sanción considerada como grave por la propia Ley.

Otra sanción es la económica, cuya imposición derivará de la comisión de un hecho ilícito que cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un lucro, un beneficio pecuniario por su conducta indebida, tal y como lo contempla el artículo 15 de la Ley, que además señala que esas sanciones podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados, pero en ningún caso podrá ser menor o igual al beneficio o lucro o a los daños o perjuicios originados.

Para el efecto del pago de la sanción económica impuesta, el monto será actualizado en la forma y términos contemplados en el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos, a más que las sanciones económicas son consideradas créditos fiscales a favor del Erario Federal y se hacen efectivas a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Esta clase de sanciones son impuestas por la mismas autoridades señaladas y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Por último se encuentra prevista la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el Servicio Público.

El Diccionario de la Lengua Española señala que inhabilitar es “Declarar a uno inhábil o incapaz de obtener o ejercer cargos públicos, ...”¹⁰² Efectivamente, la inhabilitación temporal impide a la persona volver a ocupar un empleo, cargo o comisión en el Servicio Público durante el lapso de tiempo que determine la autoridad, toda vez que se ha perdido la confianza en él debido a su actuar indebido. Su imposición corresponde también a la Secretaría, del Contralor Interno o del Titular del Área de Responsabilidades y es ejecutada en los términos de la resolución emitida.

El artículo 13 fracción V establece ésta sanción y señala que, cuando no se cause daño o perjuicio, ni exista beneficio o lucro alguno, la inhabilitación será por un plazo de seis meses a un año; en tanto que, cuando su imposición deriva de la comisión de un acto u omisión que importe un beneficio o lucro, o cause daño o perjuicio, el plazo será de un año y hasta diez, 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 de dicho límite. Este último plazo se aplica también tratándose de conductas graves de los Servidores Públicos.

Igualmente establece este precepto que, para que una persona que hubiere sido inhabilitada por un plazo mayor de diez años pueda volver a desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el Servicio Público una vez que ha transcurrido el tiempo de la sanción, es requisito indispensable que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar avise a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de esa circunstancia, pues no hacerlo será causa de responsabilidad administrativa para dicho titular, quedando además sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

¹⁰² *DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA*. tomo II. *Op. Cit.* p. 1167.

El artículo 14 de la Ley establece que para la imposición de las sanciones anteriormente descritas deberá tomarse en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el Servidor Público al tiempo de incurrir en la falta, tales como: la gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, la disposiciones de la Ley o las que se emitan 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 y; el monto del beneficio o lucro obtenido, ó el daño o perjuicio causado por el incumplimiento de dichas obligaciones.

2.4.1.4 Medios de defensa de los Servidores Públicos para impugnar las resoluciones sancionatorias

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla en su artículo 25 diversos medios de defensa que pueden hacer valer aquellos que hubieren sido declarados responsables: el Recurso de Revocación, que es optativo, o bien el Juicio de Nulidad, que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2.4.1.4.1 Recurso de revocación

El artículo 26 de la Ley contiene las reglas para la substanciación de este Recurso:

1.- Deberá interponerse ante la misma autoridad que emitió la resolución que causa agravio al Servidor Público dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya surtido efectos la notificación de dicha resolución;

2.- Deberá interponerse por escrito en el que se señalarán lo agravios que a juicio del Servidor la resolución le causa, debiendo igualmente ofrecer los medios de prueba que considere pertinentes;

3.- La autoridad proveerá sobre la admisibilidad del Recurso y las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no lo fueren idóneas en la impugnación;

4.- Una vez desahogadas las pruebas, la autoridad emitirá su resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, debiéndola notificar al interesado en un máximo de setenta y dos horas.

La interposición de Recurso suspende la ejecución de la resolución que se impugna siempre que fuera solicitada por el recurrente de acuerdo a las siguientes reglas:

a) Si se trata de una sanción económica, deberá garantizar su pago en términos de lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, el cual en su artículo 141 dispone como garantías: depósito de dinero u otras formas de garantía financiera como son las cuentas de garantía del interés fiscal que pueden operar instituciones de crédito y casas de bolsa; prenda o hipoteca; fianza otorgada por institución autorizada, la cual no gozará de los beneficios de orden y excusión; obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia; embargo en la vía administrativa y; títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente.

b) Respecto de las demás sanciones, sólo será concedida la suspensión si el Recurso es admitido a trámite; si la ejecución de la resolución llegare a producir daños o perjuicios de difícil reparación al agraviado y; que la

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

La suspensión no se concede en tratándose de casos de infracciones graves y casos de reincidencia.

2.4.1.4.2 Juicio Contencioso Administrativo

El Código Fiscal de la Federación contiene en sus artículos 197 a 263 lo relativo a la tramitación del Juicio Contencioso Administrativo o Juicio de Nulidad como generalmente se le conoce, en este procedimiento la demanda debe presentarse directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido sus efectos la notificación de la resolución impugnada, en el caso concreto, de la resolución que declara responsable al Servidor Público.

La demanda debe cumplir con requisitos tales como el nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente; la resolución impugnada; la autoridad o autoridades demandadas; los hechos que den motivo a la demanda; los medios de prueba, admitiéndose todos con excepción de la confesión de las autoridades mediante la absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que se limiten a hechos que contesten en documentos que obren en poder de las autoridades; los conceptos de impugnación; el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya; lo que se pida, señalando en caso de solicitar un sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda; debiendo acompañar también una copia de la demanda y sus anexos para cada una de las partes; el documento que acredite la personalidad del promovente o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio; el documento en que conste el acto impugnado; la constancia de notificación de dicho acto; el cuestionario que deberá desahogar el perito para el caso de haber sido ofrecida la prueba pericial, el cual deberá ir firmado por el demandante; el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante y; las pruebas documentales que se ofrezcan.

La demanda puede ampliarse dentro de los 20 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, sólo en los siguientes casos: cuando se impugne una negativa ficta; contra el acto principal del que derive el acto impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación; en lo casos que prevé el artículo 209 bis del Código Fiscal de la Federación y; cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el artículo 215 no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

Una vez admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los 45 días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de 20 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Al escrito de contestación de demanda deben acompañarse los mismos documentos que los que deben exhibirse al de demanda.

Desahogadas las pruebas, se notificará por medio de lista a las partes que cuentan con un término de cinco días para formular sus alegatos por escrito, transcurrido ese tiempo con o sin alegatos, quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaración expresa, debiéndose pronunciar la

sentencia respectiva dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción en el juicio.

2.4.1.4.3 Juicio de Amparo

Contra la resolución pronunciada en el Juicio Contencioso Administrativo que resulte adversa para el Servidor Público, al confirmar la determinación de su responsabilidad, puede intentarse como última instancia, el Juicio de Amparo Directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, en términos de lo establecido en el artículo 158 de la Ley de Amparo, a virtud de tratarse de una Sentencia que pone fin al Juicio dictado por un Tribunal administrativo, contra la cual ya no procede ningún recurso ordinario.

La demanda deberá formularse por escrito expresando el nombre y domicilio del quejoso o de quien promueva en su nombre; el nombre y domicilio del tercero perjudicado; la autoridad o autoridades responsables; la resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto reclamado; la fecha en que se haya notificado la resolución, o la fecha en que haya tenido conocimiento el quejoso de la resolución recurrida; los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación y; la ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta aplicación de las leyes de fondo o cuando la sentencia se funde en los principios generales del Derecho. Deben acompañarse a la demanda las copias respectivas para cada una de las partes a fin de emplazarlas para que en un término de diez días comparezcan ante la Autoridad Federal a defender sus derechos.

Se podrá conceder la suspensión del acto reclamado, siempre y cuando lo solicite el quejoso y se satisfagan los requisitos del artículo 124 o 125 de la

Ley de Amparo en su caso, y surtirá sus efectos si es otorgada caución bastante para responder de los daños y perjuicios que pueda ocasionar a tercero.

CAPITULO III

EL EMBARGO PRECAUTORIO

3.1 EMBARGO

3.1.1 Concepto

La palabra embargar proviene del latín *imbarricare*, y significa “Dificultar, impedir, detener... Suspender, paralizar...”¹⁰³ De tal modo, el embargo es la dificultad, impedimento u obstáculo para realizar o disponer de algo; jurídicamente se le define como la “Retención, traba o secuestro de bienes por mandamiento de juez o autoridad competente.”¹⁰⁴

Técnicamente el embargo es considerado como la “Resolución judicial, con fuerza de mandamiento en forma, por virtud de la cual el actuario procede a la afectación jurídica de bienes propiedad del deudor, suficientes para cubrir las prestaciones demandadas. Esta afectación impide al deudor realizar actos de domicilio sobre tales bienes.”¹⁰⁵

El embargo es definitivamente una resolución que emite una autoridad, ya sea judicial o administrativa, que tiene por objeto limitar la libre disposición respecto de determinados bienes propiedad de una persona, a fin de garantizar con su valor el cumplimiento de alguna obligación.

¹⁰³ *DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA*. tomo I. *Op. Cit.* p. 801.

¹⁰⁴ *Ídem.*

¹⁰⁵ *DERECHO PROCESAL. Diccionarios jurídicos temáticos*. Vol. 4. 2ª ed. Ed. Oxford University Press México, S.A. de C.V. México. 2000. p. 111.

José Becerra Bautista sostiene que el embargo "... se trata de un gravamen real, temporal, oponible a terceros del que es titular únicamente el órgano jurisdiccional, sujeto a las contingencias del proceso en el cual, tanto el ejecutante como el ejecutado y el mismo depositario, deben cumplir las cargas, obligaciones y derechos respectivos."¹⁰⁶

Efectivamente el embargo es un gravamen real, es decir, una carga impuesta sobre una cosa, un bien, ya sea mueble o inmueble; de carácter temporal, lo cual constituye una característica fundamental del embargo, ya que sólo permanece hasta que se determine levantarlo o cuando prospera la reclamación y en su caso son rematados los bienes embargados para hacer pago de la deuda con el producto de su venta; cuando se constituye formalmente y se inscribe en el Registro Público de la Propiedad o de Comercio según sea el caso, surte efectos *erga omnes*, en otras palabras, puede oponerse a terceros, ya que los bienes quedan sujetos a las reglas de prelación correspondientes y debe ser respetado el embargo por cualquier otra autoridad; ninguna de las partes en el juicio puede disponer de los bienes embargados, una vez que se traba embargo: su propietario ya no puede disponer libremente de ellos, es decir, pierde en *ius abutendi* característico del derecho de propiedad, surgiendo a su cargo la obligación de cuidar de los bienes en caso de que sea designado él mismo como su depositario; si es designado como depositario un tercero diverso a las partes, adquiere entonces esa persona las obligaciones de conservación y cuidado de los bienes a fin de no incurrir en depositaria infiel; por su parte el embargante adquiere el derecho de que la cosa sea debidamente conservada con esa limitación de propiedad a fin de que pueda ser rematada al dictarse la sentencia ejecutoria y; el juez adquiere la obligación de impedir que el ejecutante, ejecutado o el depositario violenten los

¹⁰⁶ BECERRA Bautista, José. *EL PROCESO CIVIL EN MÉXICO*. 17ª ed. revisada y actualizada. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 2000. p. 325.

derechos antes referidos, pudiendo inclusive exigir la devolución de los bienes si lo considera necesario.¹⁰⁷

El embargo es asimilado por la Ley a la figura jurídica del secuestro, el cual, según establece el Código Civil Federal en su artículo 2539, es el depósito de una cosa litigiosa en poder de un tercero, hasta que se decida a quién deba entregarse.

El artículo 2540 del propio ordenamiento precisa que el secuestro es de dos tipos: convencional o judicial. El primero de los citados es aquél que se verifica cuando los litigantes depositan la cosa litigiosa en poder de un tercero que se obliga a entregarla, concluido el pleito, al que conforme a la sentencia tenga derecho a ella; por su parte, el secuestro Judicial es el que se constituye por decreto del Juez y que se rige por las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles y, en su defecto, por las mismas del secuestro provisional, según prevén los artículos 2544 y 2545 del Código Civil Federal.

Como puede advertirse, los preceptos legales antes invocados refieren que el secuestro es a su vez un depósito. El artículo 2516 del propio Código establece que el depósito es un contrato por el cual el depositario se obliga hacia el depositante a recibir una cosa, mueble o inmueble, que aquél le confía, y a guardarla para restituirla cuando la pida el depositante.

No obstante lo anterior, José Becerra Bautista cita de Don Eduardo Pallares, la afirmación que realiza en el sentido de que el embargo no es un simple depósito judicial y que produce una especial afectación de la cosa al pago de la deuda¹⁰⁸, profundizando al respecto que: "En el momento en que formalmente se traba el embargo, los bienes señalados sufren un cambio

¹⁰⁷ C.F.R. *Ibidem*. p.p. 323 a 325.

¹⁰⁸ C.F.R. *Ibidem*. p. 324.

jurídico. La plena propiedad que el deudor tiene sobre esos bienes sufre mengua en cuanto que, a partir de ese momento, no puede disponer libremente de ellos. Del *jus utendi, fruendi, et abutendi*, este último queda nulificado a tal grado que si el propietario del bien embargado transmite la propiedad, comete un delito. En efecto, el artículo 383 del Código Penal equipara al abuso de confianza el hecho de disponer o sustraer una cosa, su dueño si le ha sido embargada y la tiene en su poder con el carácter de depositario judicial.- Esa limitación de propiedad es un verdadero gravamen que pesa sobre la cosa embargada y surge en el momento de la traba. Por consiguiente, el depósito en poder del propio deudor o de un tercero, es un acto posterior a la constitución del gravamen y, jurídicamente, no puede confundirse con él. En otras palabras, una cosa es la traba y otra el depósito posterior”¹⁰⁹

El autor distingue con precisión dos momentos que ocurren sucesivamente: la traba del embargo y el depósito que se establece respecto de los bienes embargados. Efectivamente, en primer lugar ocurre el señalamiento de los bienes que serán afectados para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del deudor, trabándose formal embargo sobre ellos. Una vez que la traba se ha realizado, se procede a designar a una o varias personas como depositarios de los bienes embargados, pudiendo ser designado para ese cargo el propio deudor o un tercero, y quien una vez que acepta el cargo, queda obligado a cumplir con las obligaciones inherentes al mismo, específicamente a la conservación de los bienes y a su devolución en el momento que se le requieran. Con base en lo anterior es claro que no debe asimilarse el embargo con el depósito, ya que se trata de figuras jurídicas distintas; el embargo es la afectación que por mandato legal se establece sobre determinados bienes a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones, en tanto que el depósito es un contrato.

¹⁰⁹ *Ídem.*

Tomando en consideración que el embargo afecta la libre disposición, el dominio sobre los bienes, ya sean muebles o inmuebles, constituyendo en consecuencia un acto de molestia en el patrimonio de las personas, a fin de dar cumplimiento al mandato establecido en el artículo 16 constitucional, su decretamiento debe realizarse por escrito y por autoridad competente, verificándose únicamente por cuanto baste a cubrir el adeudo u obligación del individuo y nunca por cantidad mayor o desconocida, ya que esto implicaría la afectación en la libre disposición de más bienes de los estrictamente necesarios, violando así el precepto constitucional.

El Código Federal de Procedimientos Civiles señala en su artículo 434 qué bienes no son susceptibles de embargo:

I.- Los bienes que constituyan el patrimonio de familia, desde su inscripción en el Registro Público de la Propiedad;

II.- El lecho cotidiano, los vestidos y los muebles de uso ordinario del deudor, de su cónyuge o de sus hijos, no siendo de lujo;

III.- Los instrumentos, aparatos y útiles necesarios para el arte u oficio a que el deudor esté dedicado;

IV.- La maquinaria, instrumentos y animales propios para el cultivo agrícola, en cuanto fueren necesarios para el servicio de la finca a que estén destinados, a efecto de lo cual oír, el tribunal, el informe de un perito nombrado por él, a no ser que se embarguen juntamente con la finca;

V.- Los libros, aparatos, instrumentos y útiles de las personas que ejerzan o se dediquen al estudio de profesiones liberales;

VI.- Las armas y caballos que los militares en servicio activo usen, indispensables para éste, conforme a las leyes relativas;

VII.- Los efectos, maquinarias e instrumentos propios para el fomento y giro de las negociaciones mercantiles e industriales, en cuando fueren necesarios para su servicio y movimiento, a efecto de lo cual oír el tribunal el

dictamen de un perito nombrado por él, pero podrán ser intervenidos juntamente con la negociación a que estén destinados;

VIII.- Las mieses, antes de ser cosechadas; por sí los derechos sobre las siembras;

IX.- El derecho de usufructo, pero sí los frutos de éste;

X.- Los derechos de uso y habitación;

XI.- Los sueldos y emolumentos de los funcionarios y empleados públicos;

XII.- Las servidumbres, a no ser que se embarguen los fundos a cuyo favor estén constituidas; excepto las de aguas, que es embargable independientemente;

XIII.- La renta vitalicia, en los términos establecidos en el Código Civil;

XIV.- Los ejidos de los pueblos y la parcela individual que, en su fraccionamiento, haya correspondido a cada ejidatario, y

XV.- Los demás bienes exceptuados por la Ley.

Por otro lado, el artículo 436 del ordenamiento en cita, haciendo un empleo inadecuado de la palabra secuestro, cuando se refiere concretamente al embargo, establece el orden que debe guardarse en su realización:

I.- Bienes consignados como garantía de la obligación que se reclama;

II.- Dinero;

III.- Créditos realizables en el acto;

IV.- Alhajas;

V.- Frutos y rentas de toda especie;

VI.- Bienes muebles no comprendidos en las fracciones anteriores;

VII.- Bienes raíces;

VIII.- Sueldos o pensiones;

IX.- Derechos y;

X.- Créditos no realizables en el acto.

3.1.2 Antecedentes

Resulta una perfecta muestra de civilización de la raza humana la evolución que ha presentado el embargo. En los primeros tiempos, el deudor pagaba sus obligaciones con su cuerpo, con su propia vida, ésta forma de “pagar” completamente inhumana cambia con el transcurso del tiempo, volviéndose hacia las propiedades, las cosas, los bienes del deudor, susceptibles de convertirse en dinero que permitan cubrir la obligación debida. Este trascendental cambio de ejecución personal a real es sin duda una manifestación de evolución humana.

La realización del embargo se remonta a Egipto, donde el príncipe Bocchoris eliminó de su ley el arresto personal, estableciendo en su lugar a favor de los acreedores, la expropiación y la posesión de los bienes del deudor.

En sus primeros tiempos, Grecia sólo admitió la ejecución personal, permitiéndose a los acreedores matar al deudor, pudiendo dividirse los miembros como garantía del crédito. Fue Solón quien mitigó estos medios de ejecución o cobro de las deudas estableciendo que nadie fuese obligado en el cuerpo por deudas civiles.¹¹⁰

En Roma la evolución del embargo se presentó en tres fases: en los primeros tiempos, la ejecución recae indiscutiblemente sobre las personas y sólo por excepción sobre sus bienes; una vez pronunciada la sentencia por el Juez se concedía al reo un periodo de treinta días para comprometerse a cumplirla, su “... ejecución iniciaba con la *vocatio* ante el magistrado, y si no comparecía ante el juez, el acreedor lo arrestaba, en presencia de testigos le

¹¹⁰ C.F.R. NUEVA ENCICLOPEDIA JURÍDICA. tomo VIII. Editorial Francisco Seix, S.A. Barcelona. 1956. p.p. 243 a 244.

ponía la mano encima invocando la fórmula solemne *quod tu mihi indicatus sive damnatus es sextertium dece un milia quae indicatis manus inicctio*. Lo llevaba a presencia del magistrado. Tal *vocatio* tenía como fin constreñir al deudor a darle una garantía que podía, sin embargo, pagar súbito. No verificándose esto, el acreedor, sin previa autorización, por *suo iure*, introducía en su propia casa al deudor y poseía el derecho de ponerlo en estado de verdadera servidumbre, que la ley reguló con normas expresas. La esclavitud de hecho se convertía en esclavitud de Derecho, y la consiguiente consecuencia era que el deudor perdía nombre y familia y bienes; el acreedor podía matarlo, si así le placía, después del tercer día del mercado. Siendo más los acreedores, se dividían los miembros en proporción del respectivo crédito y proveía la Ley parta que la división viniera seguida sin fraude..."¹¹¹

Durante este periodo se admitía en forma excepcional la ejecución sobre los bienes, y no es sino hasta el año 441 que Petelio expidió una ley que prohibió la incisión y la venta del deudor, permitiendo únicamente el arresto con el fin de constreñirlo a pagar.¹¹²

En la segunda etapa del desarrollo del embargo, el *pretor*, que era el funcionario encargado de la administración de justicia, ponía en posesión de los bienes al *questor*, quien se encargaba de la guarda y vigilancia del tesoro público y las finanzas, y conseguía su venta por medio de subasta adjudicándolos al mejor oferente, por lo que los acreedores acudían a éste para obtener el pago de sus créditos.

Por último, en la tercera de las citadas etapas, la ejecución patrimonial se hace norma general; la participación del magistrado es absoluta y no se permite la participación de los contendientes en la ejecución, la cual no podía

¹¹¹ *Ibidem.* p. 244.

¹¹² C.F.R. *Idem.*

llevarse a cabo sin previa sentencia o confesión de deuda y sin haber expirado el término concedido por el Juez para hacer el pago. Una vez transcurrido dicho término se procedía a sustraer del patrimonio del deudor tantos objetos permitieren con su valor, cubrir el adeudo. Primeramente eran tomados los bienes muebles y, si estos no resultaban suficientes, entonces se echaba mano de los inmuebles, quedando excluidos aquellos bienes necesarios para el sostenimiento de la vida y el trabajo.¹¹³

Los rasgos que adquirió la institución del embargo en la citada etapa prevalecieron para los Derechos medievales, prevaleciendo la ejecución real sobre la personal, y preferentemente respecto de bienes muebles y en su defecto sobre inmuebles.

En las capitulaciones Carolingias, cuando la sentencia condenaba al pago de determinada cantidad se permitía el embargo o empeño de los bienes muebles del deudor, que era considerado en concurso a su elección. Por su parte Carlomagno permitió la ejecución de los inmuebles que podían venderse sin licencia del príncipe y, si no eran suficientes para pagar el crédito, el deudor era dado en esclavitud temporal o definitiva a sus acreedores. También cabe señalar que con posterioridad se estableció un sistema alternativo de prisión por deudas,¹¹⁴ mismo que ha sido eliminado en nuestros días según el mandato constitucional establecido en el último párrafo del artículo 17 que reza: "Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."

3.1.3 Clasificación

La doctrina refiere diversas clases de embargo: el judicial, administrativo, ejecutivo, ejecutorio, precautorio y definitivo.

¹¹³ C.F.R. *Ibidem*. pp. 244 y 245.

¹¹⁴ C.F.R. BECERRA Bautista, José. *Op. Cit.* p. 245.

Atendiendo a la naturaleza de la autoridad que la decreta, el embargo puede ser judicial o administrativo.

Será judicial cuando sea ordenado por una autoridad judicial, v. gr. Juzgados de Paz, Juzgados de primera instancia o Juzgados de Distrito; en cambio, será administrativo cuando lo ordene una autoridad de esta naturaleza, como son el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal de lo Contencioso Administrativo o Secretaria de la Función Pública.

Otra clasificación es la que atiende al documento base que da lugar a su decretamiento, pudiendo ser el embargo ejecutivo o ejecutorio.

El embargo ejecutivo es aquél que se verifica por mandato Judicial, en razón del reclamo realizado con base en un documento que trae aparejada ejecución y que contiene cantidad líquida y es de plazo cumplido, mismo que constituye prueba preconstituida del adeudo, como ocurre generalmente en materia mercantil con los documentos denominados letra de cambio, pagaré o cheque. Por otro lado, el embargo será ejecutorio cuando su realización derive de la ejecución de una sentencia ejecutoriada pronunciada en juicio, es decir, cuando el documento base es la resolución Judicial firme.¹¹⁵

Una clasificación más del embargo es la que refiere la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 16: embargo precautorio y definitivo.

Grosso modo el embargo precautorio es aquél que se decreta por una autoridad a fin de garantizar el cumplimiento de ciertas obligaciones, cuando exista el temor fundado de que la persona que debe cumplirlas desapareció o

¹¹⁵ C.F.R. *Ibidem*. p. 344.

puede desaparecer, o bien que enajene o dilapide los bienes. Por su parte, el embargo definitivo es por exclusión aquél que no es precautorio o que deja de serlo.

3.1.4 El embargo precautorio

Para Carlos Arellano García el embargo precautorio "... es una institución jurídica, en virtud de la cual la autoridad estatal, con facultades legales para ello, afecta un bien para garantizar con su valor los resultados de una reclamación patrimonial."¹¹⁶

En el derecho argentino el embargo precautorio es identificado como embargo preventivo, y se le considera "la medida cautelar en cuya virtud se afectan e inmovilizan uno o varios bienes de quien es o ha de ser demandado en un proceso de conocimiento o de ejecución, con miras a asegurar la eficacia práctica o el resultado de tales procesos. "¹¹⁷

Volviendo a la legislación nacional, el embargo precautorio pertenece a una regulación específica de las denominadas "providencias precautorias", cuyos supuestos de procedencia específicamente establece la Ley.

El segundo párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que: Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaria, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la

¹¹⁶ ARELLANO García, Carlos. *PRÁCTICA FORENSE MERCANTIL*. 6ª ed. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 1992. p. 328.

¹¹⁷ PALACIO. *DERECHO PROCESAL CIVIL*. tomo VIII. P. 100, citado por MARTÍNEZ Botos, Raúl. *MEDIDAS CAUTELARES*. 2ª ed. Actualizada. Ed. Editorial Universidad, S.R.L. Buenos Aires. 1994. p. 149.

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...

Del precepto legal invocado se advierten claramente los supuestos de procedencia del embargo precautorio en materia de responsabilidad de los Servidores Públicos:

- 1.- Que los presuntos responsables desaparezcan;
- 2.- Que exista el riesgo inminente de que los presuntos responsables oculten, vendan o malgasten sus bienes a juicio de la Secretaria de la Función Pública, del contralor interno, o en su caso del titular del área de responsabilidades;
- 3.- Deberá solicitarse el embargo precautorio a la Tesorería de la Federación;
- 4.- Dicha solicitud podrá realizarse en cualquier momento del procedimiento administrativo y;
- 5.- No se requiere el establecimiento de cantidad líquida que deba pagar el presunto responsable, ni siquiera la existencia de una resolución que lo declare responsable y le imponga una sanción económica.

La Ley no establece mayores criterios para el decretamiento del embargo precautorio; no establece con plena certeza qué es lo que debe considerar la autoridad administrativa para ordenar su realización, se limita a señalar que el embargo se solicitará a juicio de la Secretaria, del Contralor Interno o del titular del Área de Responsabilidades, en otras palabras, que la orden de embargar precautoriamente los bienes de un Servidor Público depende de una mera apreciación subjetiva de éstas autoridades.

De igual manera, el precepto legal en comento no exige que previamente a ordenarse el embargo precautorio se sepa con seguridad a cuanto asciende la sanción económica que debe pagar el presunto responsable, es más, ni siquiera exige la existencia de una sentencia firme que determine la imposición de la sanción y su monto, se limita a establecer que con el embargo precautorio de bienes se garantizará el cobro de las sanciones económicas que se llegaren a imponer al Servidor Público, pero ¿y si no se llega a imponer ninguna sanción?.

CAPITULO IV

INCONSTITUCIONALIDAD DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1 BREVE REFERENCIA A LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA

El Diccionario de la Lengua Española define la palabra Garantía como: "Efecto de afianzar lo estipulado..." ¹¹⁸ Tal definición permite advertir que la garantía tiene como finalidad el afianzamiento de algo principal: lo estipulado; en otras palabras, la garantía es algo accesorio; se afianza el cumplimiento de lo estipulado, *v. gr.* la prenda, la hipoteca o la fianza, que se otorgan a fin de garantizar el cumplimiento de una obligación.

Coloquialmente, garantía "... es todo aquello que se entrega o se promete, para asegurar el cumplimiento de una oferta, que puede ser lisa o llana o supeditada a la satisfacción de algún requisito. Esa connotación expresa también el carácter accesorio de la garantía respecto de un acto principal, e incluye los dos aspectos de la garantía, uno de interés de quien ofrece, y otro en interés de quien acepta." ¹¹⁹

En el ámbito del Derecho Público, la noción de garantía es diversa, pues entraña una relación entre la autoridad y la persona, no entre particulares. "Esa relación se origina, por un lado, en la facultad soberana de imponer el orden y regir la actividad social y, por el otro, en la necesidad de que las

¹¹⁸ *DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA*. tomo I. *Op. Cit.* p. 1022.

¹¹⁹ BAZDRESCH, Luis. *GARANTÍAS CONSTITUCIONALES: Curso introductorio*. 5ª ed. Ed. Editorial Trillas, S.A. de C.V. México. 1998. p. 11.

personas no sean atropelladas en sus derechos humanos por la actuación de la autoridad.”¹²⁰

El artículo 1º Constitucional establece que: En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. Dichas garantías se encuentran especificadas en los artículos siguientes hasta el número 28, y establecen los hechos y derechos que teóricamente se denominan derechos del hombre o derecho humanos, sin embargo, estos derechos no los tiene el hombre porque así lo disponga la Constitución, sino porque son inherentes a su naturaleza y atributos; lo que hace la Carta Magna al establecer dichas garantías, es proteger el ejercicio de los derechos de todos los hombres.

Un derecho del hombre que protege esencialmente su dignidad y el respeto a los derechos personales, patrimoniales y cívicos en sus relaciones con la autoridad, es tutelado por la garantía de seguridad jurídica, la cual tiende “... a producir en los individuos la confianza de que en sus relaciones con los órganos gubernativos, éstos no procederán arbitraria ni caprichosamente, sino de acuerdo con las reglas establecidas en la ley como normas del ejercicio de las facultades de los propios órganos, los cuales necesitan estar creados en una disposición legislativa y sus atribuciones necesitan a su vez estar definidas en textos legales o reglamentos expresos.”¹²¹

Igualmente, esta garantía exige para la realización de todo acto que cause molestia a las personas, la emisión de una orden dictada por autoridad competente, por escrito, debidamente fundada y motivada; así como en su caso, la realización del proceso o juicio correspondiente.

¹²⁰ *Ibidem.* p. 12.

¹²¹ *Ibidem.* p. 159.

Las garantías de seguridad jurídica que serán analizadas en el presente Capítulo, son la garantía de audiencia y la de legalidad, previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, respectivamente.

4.1.1 Garantía de audiencia

La garantía de audiencia se encuentra contemplada en el segundo párrafo del artículo 14 de nuestra Constitución, al establecer: 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.

La primer exigencia impuesta a la autoridad de seguir un juicio ante los tribunales previamente establecidos "... obedece a una razón de estricta legalidad, pues a fin de evitar la actuación directa de la autoridad o del particular que pretenda privar a un individuo humano de la vida, de la libertad, de la propiedad o de cualquier derecho, el artículo 14 exige la intervención de los tribunales ordinarios, en forma de juicio, es decir, mediante el planteamiento de la respectiva controversia y su consiguiente decisión."¹²²

Es disposición constitucional que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, consecuentemente, las autoridades tampoco pueden hacerlo. "En vez de que cada presunto titular de facultades jurídicas decida a cerca de la existencia de las mismas y pretenda hacerlas valer por medio de la fuerza, el Estado se substituye en él y, en ejercicio de su soberanía, aplica el derecho al caso incierto o controvertido. El pretensor no puede ya, de acuerdo con este orden

¹²² *Ibidem.* p. 162.

de ideas, hacerse justicia por propia mano, sino que tiene que ocurrir a los órganos jurisdiccionales, a fin de que determinen si las facultades que el reclamante se atribuye existen realmente y, en caso necesario, ordenen su satisfacción, incluso por medios coactivos.”¹²³

La siguiente exigencia establecida en el artículo 14 constitucional, consistente en la observancia de las formalidades esenciales del procedimiento tiene por objeto “... garantizar la efectividad de un régimen jurídico en el planteamiento y en la tramitación de controversias, para asegurar que los contrincantes tendrán oportunidad de hacer valer y de comprobar sus derechos, y también para evitar la actuación arbitraria de los tribunales. Las indicadas formalidades esenciales consisten en la competencia, la procedencia de la acción, el emplazamiento en materia civil o la noticia de la acusación en materia penal, la oportunidad de aportar pruebas, la de razonar la defensa (alegatos), la sentencia congruente, motivada y fundada, y la posibilidad de interponer los recursos instituidos. Todo ello para garantizar el adecuado y legal conocimiento del caso, así como su decisión en justicia.”¹²⁴

Todo procedimiento cuenta con etapas y reglas debidamente establecidas, como las que han quedado indicadas en el párrafo que antecede, las cuales deben seguirse y cumplirse a fin de asegurar un resultado conforme a derecho.

4.1.2 Garantía de legalidad

Por su parte, el artículo 16 de la Constitución contempla genéricamente la garantía de legalidad al establecer en su primer párrafo: Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en

¹²³ GARCÍA Maynez, Eduardo. *INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO*. 45ª ed. reimpresión. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México. 1993. p. 228.

¹²⁴ BAZDRESCH, Luis. *Op. Cit.* p. 162.

virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive a causa legal del procedimiento.

“Esta garantía consiste, independientemente de la seguridad jurídica que entraña, en la obligación que tiene todas las autoridades de ajustarse a los preceptos legales que norman sus actividades y a las atribuciones que la ley les confiere, al expedir cualquiera orden o mandato que afecte a un particular en su persona o en sus derechos, es decir, la garantía de legalidad requiere sustancialmente que las autoridades se atengan precisamente a la ley, en sus procedimientos y en sus decisiones que de cualquier modo se refieran a las personas o a sus derechos.”¹²⁵

No basta que la autoridad emita una orden escrita para ejecutar un acto que cause molestia al gobernado, ya sea a su propia persona o a la de sus familiares, o en sus bienes, sino que dicho mandamiento debe estar debidamente fundado, es decir, emitido con base en disposiciones, preceptos, artículos establecidos en una Ley que así lo autoricen, debiendo además motivar la causa para dictarla, en otras palabras, exponer las razones lógico-jurídicas por las que debe realizarse el correspondiente acto de molestia.

4.2 INCONSTITUCIONALIDAD DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El penúltimo párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el día trece de marzo de dos mil dos en el Diario Oficial de la Federación y vigente a partir del día siguiente, establece a la letra: “Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden

¹²⁵ *Ibidem.* p. 166.

sus bienes a juicio de la Secretaría, del 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.”

Dicho precepto legal es violatorio de las garantías de audiencia y de legalidad que han sido referidas con antelación, con base en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, el artículo en comento contempla un aspecto meramente subjetivo y no debidamente comprobado, al establecer que cuando los presuntos responsables, o sea, los servidores públicos que han sido denunciados por la supuesta comisión de irregularidades o faltas administrativas, desaparezcan o sólo exista el riesgo inminente de que oculten, vendan o malgasten sus bienes, será a juicio de la Secretaría de la Función Pública, del contralor interno de esa Secretaría o en su caso del titular del área de responsabilidades, que se solicitará el embargo precautorio de bienes del servidor público, por conducto de la Tesorería de la Federación.

El aspecto subjetivo a que se ha hecho mención radica en la simple posibilidad, en la duda que puede tener la Secretaría, su Contralor interno o el propio titular del área de responsabilidades, de que el servidor público denunciado pretenda desaparecer u ocultar o disponer de los bienes que tiene, a fin de evadir el cumplimiento de la o las sanciones que se le llegaren a imponer una vez sustanciado el correspondiente procedimiento administrativo que contempla la propia Ley, sin embargo, un acto tan trascendente como el de

privar, limitar el uso y disfrute de los bienes de toda persona, debe basarse en más que una simple suposición de la autoridad: debe realizarse únicamente con base en una resolución firme que así lo ordene.

En efecto, el embargo precautorio constituye un verdadero acto de privación de los bienes, dado que, durante todo el tiempo que este dure, su propietario no podrá usarlos, disfrutarlos, enajenarlos, en fin, disponer libremente de ellos, con lo que se causa un indudable perjuicio al servidor público y, aún cuando al concluir el procedimiento administrativo se resolviera la no existencia de responsabilidad de este y se ordenara el levantamiento del embargo, no es posible restituirle la afectación de que fue objeto durante el periodo en que estuvo en vigor el embargo precautorio, toda vez que este limita irreversiblemente el ejercicio de los derechos del propietario de los bienes.

Lo anterior encuentra refuerzo en la Tesis Jurisprudencial identificada bajo los siguientes datos:

“EMBARGO PRECAUTORIO. ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. PROCEDENCIA DEL JUICIO CONSTITUCIONAL. El embargo precautorio que puede materializarse en caso de no efectuar un pago requerido en un juicio, sí es un acto, que de efectuarse, sería de imposible reparación, puesto que privaría al quejoso del uso y disfrute de los bienes secuestrados durante todo el tiempo que dure el juicio o el procedimiento administrativo en su caso, lo cual no sería susceptible de repararse, pues aun cuando se obtuviera sentencia favorable y se levantara el embargo, esto no restituiría al quejoso de la afectación de que fue objeto por el tiempo en que estuvo en vigor el embargo.”¹²⁶

¹²⁶ Novena Época. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VIII. Octubre de 1998. Tesis: IV.3o. J/40. Página 979.

Bajo esa tesitura, puede afirmarse que el penúltimo párrafo del mencionado artículo 16 contempla una verdadera violación al artículo 14 constitucional, al no respetar plenamente la Garantía de Audiencia del servidor público denunciado, al permitir que el decretamiento del embargo precautorio se realice en cualquier etapa del procedimiento administrativo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tomando en consideración que, para que cualquier persona pueda ser privada legalmente de sus bienes, primeramente debe ser oída y vencida en juicio, es decir, se debe seguir, agotar el correspondiente procedimiento, concluyendo con una resolución que ordene la privación de los bienes del responsable para así cubrir el monto de la sanción económica que se le impone.

Abundando más al respeto y, según se desprende del contenido de la Jurisprudencia citada con antelación, en contra de la determinación que ordene la realización de un embargo precautorio puede interponerse demanda de Amparo Indirecto, a virtud de tratarse de una determinación que, de ejecutarse, podría causar perjuicios de imposible reparación al presunto responsable, tal y como lo prevé la fracción IV del artículo 114 de la Ley de Amparo. Lo anterior se corrobora con la Tesis ubicada con los siguientes datos:

“EMBARGO PRECAUTORIO. ES ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN CONTRA EL CUAL PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo, aplicable por igualdad de razón a cualquier procedimiento seguido en forma de juicio, es procedente el amparo indirecto en contra del embargo precautorio decretado con apoyo en el artículo 151 de la Ley Aduanera, por ser dicha medida cautelar un acto que causa sobre los bienes embargados ejecución de imposible reparación, en la medida en que limita irreversiblemente el ejercicio de los derechos del propietario, quien con motivo del gravamen no puede usar y disfrutar de la cosa embargada plenamente. A lo anterior no se opone la tesis jurisprudencial de

la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página ciento ochenta y siete, Tomo VII, abril de mil novecientos noventa y ocho, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "EJECUCIÓN, PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE. EL AMPARO CONTRA RESOLUCIONES DICTADAS EN AQUÉL SÓLO PROCEDE CUANDO SE RECLAMA LA DEFINITIVA, A PESAR DE QUE SE IMPUGNE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.". En efecto, aun cuando en dicha tesis jurisprudencial se dijo que al procedimiento administrativo de ejecución regulado por los artículos 145 a 196 del Código Fiscal de la Federación (equiparable al previsto por la Ley Aduanera en su artículo 151 y demás relativos), es aplicable el artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, por ser ese procedimiento equiparable a los procedimientos seguidos en forma de juicio, y que por ello, el amparo indirecto sólo procede en contra de la resolución que apruebe el remate, tal decisión jurisprudencial no puede tener alcance tal, que impida aplicar la excepción que el mismo artículo 114 de la Ley de Amparo prevé en su fracción IV, respecto de los actos que tengan sobre las personas o las cosas ejecución de imposible reparación. Así es, porque en la citada tesis, lo que enfática y directamente se decidió, fue el tema relativo a la equiparación del procedimiento administrativo de ejecución (y tácitamente de los procedimientos similares, como el de verificación aduanera), con los procedimientos seguidos en forma de juicio; no se ocupó, pues, la Segunda Sala de manera inmediata y clara, del diverso tema sobre los actos que dentro del procedimiento tengan sobre las personas o las cosas ejecución de imposible reparación. Así lo demuestra la propia Segunda Sala al resolver, con fecha posterior a la de aprobación de la citada jurisprudencia (veinte de marzo de mil novecientos noventa y ocho), el amparo en revisión 1329/97 concediendo el amparo a la quejosa en contra del embargo precautorio reclamado, por estimar inconstitucional el artículo 151, fracción III, de la Ley Aduanera. El Pleno de la Suprema Corte, por su parte, con posterioridad a la primera sentencia que formó la jurisprudencia de la Segunda Sala, aprobó tesis jurisprudencial en la que declaró inconstitucional el artículo 145, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación que prevé el embargo precautorio, y lógicamente amparó a los quejosos que reclamaron dicha medida cautelar. El Pleno, a su vez, en sesión de trece de enero de mil novecientos noventa y ocho, aprobó tesis aislada en la que declaró inconstitucional el artículo 145,

fracción I, del Código Fiscal de la Federación que prevé el embargo precautorio.”¹²⁷

Continuando con el análisis del dispositivo legal en comento, se advierte que igualmente transgrede la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, al establecer que se procederá al embargo precautorio de bienes del presunto responsable, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida.

De la redacción del precepto normativo se desprende que no es necesaria la existencia del monto determinado para cuya garantía se verifique el embargo precautorio de bienes, puesto que permite la traba de un aseguramiento respecto de una posible sanción económica que se llegare a imponer, es decir, que sólo es probable que se imponga, y que además no ha sido determinada, cuantificada o particularizada, pretendiendo justificar la medida en supuestos de realización incierta como son que el presunto responsable oculte, enajene o dilapide sus bienes, propiciando de este modo la práctica de aseguramientos en abstracto.

Así entonces, la permisión contenida en el artículo de referencia se traduce en una violación a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, toda vez que no puede actualizarse la presunción de que se vaya a evadir lo que no está debidamente determinado -máxime que el pago de la sanción económica se encuentra estrechamente vinculada a su determinación- o aquello a lo que no se está obligado, como es el pago de una sanción económica que se llegare a imponer una vez concluido el procedimiento disciplinario contenido en el

¹²⁷ Novena Época. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII. Febrero de 2001. Tesis: I.2o.A.25 A. Página 1757.

artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuya duración en realidad se desconoce, creándose así un estado de incertidumbre en el presunto responsable que ignora la justificación del aseguramiento de sus bienes para garantizar una supuesta sanción económica que no le ha sido impuesta –y que posiblemente ni se le imponga- y cuyo monto no se ha determinado, lo que puede ocasionar que sean embargados más bienes que aquellos que, en su momento, sean los estrictamente indispensables para cubrir la cantidad condenada a pagar.

Encuentra sustento todo lo anterior en las Tesis y Jurisprudencia que a continuación se detallan:

“EMBARGO PRECAUTORIO EN MATERIA FISCAL. EL ARTÍCULO 145, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ (VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS), ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. El artículo 145, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación establece, como medida cautelar, el embargo precautorio con el fin de garantizar el interés fiscal, autorizando a las autoridades hacendarias a practicarlo respecto de contribuciones causadas pendientes de determinarse y aún no exigibles, cuando se percaten de alguna de las irregularidades a que se refiere el artículo 55 del propio ordenamiento legal, o cuando exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento a juicio de dichas autoridades, quienes cuentan con el plazo de un año para emitir resolución que finque el crédito que, en su caso, llegase a existir, lo que se traduce en una violación a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, al permitirse la traba de un aseguramiento respecto de un crédito fiscal cuyo monto no ha sido determinado, sin que sea óbice para arribar a esta conclusión el hecho de que el numeral en comento utilice los términos "contribuciones causadas", toda vez que la causación de una contribución se encuentra estrechamente vinculada con su determinación, la que al liquidarse puede, incluso, resultar en cero. Por otra parte, la

remisión al diverso numeral 55 del propio código, no torna constitucional el precepto, toda vez que las hipótesis previstas en este artículo sólo facultan a la autoridad a llevar a cabo el procedimiento para determinar en forma presuntiva la utilidad fiscal de los contribuyentes o el valor de los actos por los que deban pagar contribuciones, pero de ello no puede seguirse que el embargo precautorio pueda trabarse cuando el crédito no ha sido cuantificado ni particularizado, de modo que pretender justificar la medida en supuestos de realización incierta carece de sustento constitucional, porque no puede actualizarse la presunción de que se vaya a evadir lo que no está determinado o a lo que no se está obligado, máxime que el plazo de un año que tiene la autoridad fiscal para emitir resolución para fincar el crédito prolonga injustificadamente la paralización de los elementos financieros de la empresa, con riesgo de su quiebra."¹²⁸

"EMBARGO PRECAUTORIO EN MATERIA FISCAL. EL ARTÍCULO 145, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ (VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS), ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. El artículo 145, fracción I, del Código Fiscal de la Federación establece, como medida cautelar, el embargo precautorio con el fin de garantizar el interés fiscal, autorizando a las autoridades hacendarias a practicarlo respecto de contribuciones causadas y exigibles pendientes de determinarse, cuando se percaten de alguna de las irregularidades a que se refiere el artículo 55 del propio ordenamiento legal, o cuando exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento a juicio de dichas autoridades, quienes cuentan con el plazo de un año para emitir resolución que finque el crédito que, en su caso, llegase a existir, lo que se traduce en una violación a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, al permitirse la traba de un aseguramiento respecto de un crédito fiscal cuyo monto no ha sido determinado, sin que sea óbice para arribar a esta conclusión el hecho de que el numeral en comento utilice los términos "contribuciones causadas y exigibles", toda vez que la causación de una contribución se encuentra estrechamente vinculada con su determinación, la

¹²⁸ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI. Noviembre de 1997. Tesis: P./J. 88/97. Página: 5.

que al liquidarse puede, incluso, resultar en cero. Por otra parte, la remisión al diverso numeral 55 del propio código no torna constitucional el precepto, toda vez que las hipótesis previstas en este artículo sólo facultan a la autoridad a llevar a cabo el procedimiento para determinar en forma presuntiva la utilidad fiscal de los contribuyentes o el valor de los actos por los que deban pagar contribuciones, pero de ello no puede seguirse que el embargo precautorio pueda trabarse cuando el crédito no ha sido cuantificado ni particularizado, de modo que pretender justificar la medida en supuestos de realización incierta carece de sustento constitucional, porque no puede actualizarse la presunción de que se vaya a evadir lo que no está determinado o a lo que no se está obligado, máxime que el plazo de un año que tiene la autoridad fiscal para emitir resolución para fincar el crédito prolonga injustificadamente la paralización de los elementos financieros de la empresa, con riesgo de su quiebra.”¹²⁹

“EMBARGO PRECAUTORIO. EL ARTÍCULO 151, FRACCIÓN III, DE LA LEY ADUANERA QUE LO PREVÉ, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL (EN APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 88/97). El artículo 151, fracción III, de la Ley Aduanera, que faculta a las autoridades aduaneras para proceder al embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten cuando no se acredite, con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en la ley para su introducción al territorio nacional, infringe el artículo 16 constitucional. En efecto, siguiendo el criterio establecido en la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 88/97, cuyo rubro es “EMBARGO PRECAUTORIO EN MATERIA FISCAL. EL ARTÍCULO 145, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ (VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS) ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.”, se arriba a la conclusión de que el artículo 151, fracción III, de la Ley Aduanera, igualmente, es contrario a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal, pues faculta a las autoridades hacendarias para practicar un embargo precautorio. Aunado a lo anterior, este precepto crea en el particular un estado de

¹²⁹ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII. Enero de 1998. Tesis: P. 1/98. Página 102.

incertidumbre, por no conocer la justificación del aseguramiento de bienes para garantizar un supuesto crédito fiscal cuya existencia y monto no se encuentran determinados. En atención a todo ello, debe estimarse que tal facultad es arbitraria y vulnera el artículo 16 constitucional, pues permite aplicar dicha medida cautelar aun cuando, probablemente, el contribuyente esté al corriente en sus obligaciones fiscales."¹³⁰

"EMBARGO PRECAUTORIO. EL ARTÍCULO 103 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE LO PREVÉ, VIOLA EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. En los términos en que se encuentra redactado el artículo 103 del Código Financiero del Distrito Federal, se autoriza la traba del embargo precautorio sobre los bienes del contribuyente, sin que se encuentre determinada la obligación de enterar el tributo ni la cuantificación del mismo, con lo que se infringe el artículo 16 constitucional al crearse un estado de incertidumbre en el contribuyente, que desconoce la justificación del aseguramiento de bienes para garantizar un supuesto crédito fiscal cuyo monto no se encuentra determinado. La expresión que utiliza el dispositivo citado "para asegurar el interés fiscal" carece de justificación, en virtud de que la determinación de una contribución constituye requisito indispensable del nacimiento del interés fiscal, lo que implica que si ello no se actualiza, no existen razones objetivas para aplicar la aludida medida precautoria. Sostener lo contrario propiciaría la práctica de aseguramientos en abstracto, puesto que en esa hipótesis se ignorarían los límites del embargo, ya que no se tendría la certeza jurídica de la existencia de un crédito fiscal. Por estas razones, resulta inconstitucional el precepto invocado, pues al otorgar facultades omnímodas a la autoridad fiscal que decreta el embargo en esas circunstancias, deja a su arbitrio la determinación del monto del mismo y de los bienes afectados; además de que el plazo de un año para fincar el crédito es demasiado prolongado y no tiene justificación."¹³¹

4.2.1 Responsabilidad objetiva

¹³⁰ Novena Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VIII. Agosto de 1998. Tesis: 2a. CVII/98. Página 503.

¹³¹ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII. Febrero de 1998. Tesis: P. XII/98. Página 43.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio del año dos mil dos, se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 constitucional, estableciendo en él la responsabilidad patrimonial del Estado al determinar que, la responsabilidad de éste por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

El Único artículo transitorio del mencionado Decreto establece que su entrada en vigor será el día primero de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial, por tanto, la disposición legal mencionada no se encuentra vigente a la fecha, sin embargo, resulta importante hacer mención de ella dada su trascendencia.

El precepto en comento contempla una responsabilidad a cargo del Estado al reconocer que puede ocasionar daños a los particulares con su actuación indebida, obligándolo a resarcirlos conforme a las disposiciones que al efecto se establezcan y de acuerdo a los siguientes criterios:

a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización; y

b) El pago de la indemnización está sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

A fin de proveer el debido cumplimiento del referido Decreto, la Federación, los Estados y los Municipios deberán expedir las leyes o realizar

las modificaciones necesarias, cuya realización podrán hacer durante el periodo comprendido entre la fecha de publicación del Decreto y su entrada en vigor.

Con base en lo anterior, es indudable que el Estado puede ocasionar un daño al presunto responsable del que embargó precautoriamente sus bienes, toda vez que, si llega a disponer indebidamente de ellos o los daña, deberá indemnizar al Servidor Público conforme a los lineamientos que al efecto se establezcan en las leyes o modificaciones respectivas.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Administración Pública Federal es la entidad conformada por diversos órganos dependientes del Poder Ejecutivo Federal, encargados de desempeñar las actividades que al efecto establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes que de ella emanan, dirigidas a satisfacer los requerimientos de la sociedad a través de la adecuada planeación, organización, integración, dirección y control de los recursos materiales, económicos y humanos con que cuenta.

SEGUNDA.- El Servicio Público es la actividad especializada desempeñada tanto por el Estado como por los particulares -previa autorización que al efecto aquél les proporcione- con la finalidad de satisfacer las diversas necesidades de la sociedad, verificado de manera regular y continua.

TERCERA.- Los Servidores Públicos son aquellas personas a través de las cuales las funciones públicas son desarrolladas, desempeñando labores físicas, materiales o intelectuales en cualquiera de los poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo o Judicial, manifestándose por su conducto la voluntad de estos.

CUARTA.- Los Servidores Públicos son sujetos de diversas clases de responsabilidades dada la importancia de la actividad que desempeñan, siendo estas la responsabilidad oficial, política, penal, administrativa, laboral y civil.

QUINTA.- La responsabilidad administrativa es aquella en que incurren los Servidores Públicos que incumplen cualesquiera de las obligaciones que les impone la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

Públicos, son acreedores a las sanciones que al efecto establece la Ley, previa substanciación del procedimiento disciplinario.

SEXTA.- El control interno es un principio fundamental en la Administración Pública que se realiza dentro de la estructura legal y jerárquica de una dependencia centralizada o descentralizada, y que consiste en establecer planes, estrategias y proyectos a fin de obtener mejores resultados en el desempeño de las actividades de los Servidores Públicos, verificar el adecuado manejo de los recursos público e, inclusive, prevenir y sancionar las responsabilidades en que incurran.

SÉPTIMA.- Para determinar y sancionar las responsabilidades administrativas en que incurran los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla en su artículo 21 el procedimiento disciplinario y, la resolución final es impugnable a través del Recurso de revocación o del Juicio Contencioso Administrativo conocido como Juicio de Nulidad.

OCTAVA.- El embargo precautorio es el secuestro que se decreta por la autoridad, a fin de garantizar el cumplimiento de ciertas obligaciones, cuando exista el temor fundado de que la persona que debe cumplirlas desapareció o puede desaparecer, o que enajene o dilapide sus bienes.

NOVENA.- El embargo precautorio establecido en el penúltimo párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, viola la garantía de Audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional, toda vez que contempla un aspecto meramente subjetivo y no debidamente comprobado, al establecer que cuando los presuntos responsables, los servidores públicos que han sido denunciados por la supuesta comisión de irregularidades o faltas administrativas, desaparezcan o

sólo exista el riesgo inminente de que oculten, vendan o malgasten sus bienes, será a juicio de la Secretaria de la Función Pública, del contralor interno de esa Secretaria o en su caso del titular del área de responsabilidades, solicitará el ese embargo de bienes del servidor público, por conducto de la Tesorería de la Federación.

DÉCIMA.- El penúltimo párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es igualmente violatorio de la garantía de Audiencia, al establecer que en cualquier momento del procedimiento disciplinario puede solicitarse el embargo precautorio de bienes, toda vez que no se exige una resolución firme que establezca la responsabilidad del Servidor Público para su realización, siendo que ese embargo constituye un verdadero acto de privación de los bienes, afectando el ejercicio de los derechos de propiedad y posesión sobre los bienes.

DÉCIMA PRIMERA.- El penúltimo párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos viola la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, al establecer que se procederá al embargo precautorio de bienes del presunto responsable a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse, con motivo de la infracción cometida, toda vez que no exige la determinación de cantidad líquida que garantice dicho embargo permitiendo el aseguramiento de bienes por una futura y posible sanción económica que no ha sido determinada, cuantificada o particularizada, justificando la medida en supuestos de realización incierta como son que el presunto responsable oculte, enajene o dilapide sus bienes.

PROPUESTA

A efecto de que el penúltimo párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no lesione las garantías de Audiencia y Legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, se propone su reforma a fin de que exija la existencia de una resolución que ordene la realización del embargo precautorio, así como la determinación de cantidad líquida que el mismo deba garantizar.

El precepto legal en comento actualmente establece:

“Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del 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.”

Así entonces, se propone que el penúltimo párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establezca:

“Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes, durante cualquier fase del procedimiento disciplinario y a solicitud de la Secretaría, del contralor

interno o del titular del área de responsabilidades, previa determinación del Tribunal, este requerirá a la Tesorería de la Federación, 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.

En la solicitud deberá acreditarse la necesidad de la medida, así como el posible monto del beneficio o lucro obtenido o, en su caso, el daño o perjuicio que se atribuye al servidor público sujeto a proceso. La prueba podrá consistir en documento o testigos idóneos que serán por lo menos tres.

En ningún caso será citado el servidor público contra quien se pida la providencia y esta se ejecutará sin notificación previa.

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.”

La propuesta contempla para el decretamiento del embargo precautorio, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades deberán solicitarlo al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, acreditando su necesidad con documento idóneo o cuando menos tres testigos, y señalando el posible monto del beneficio o lucro obtenido o, en su caso, el daño o perjuicio que se atribuye al presunto infractor.

El Tribunal deberá resolver y, en caso de determinar su procedencia, solicitará la realización del embargo a la Tesorería de la Federación, haciendo de su conocimiento la cantidad hasta por la cual deberán embargarse bienes que la garanticen a fin de no incurrir en exceso en el embargo, tomando en consideración para ello el monto señalado por la propia Secretaría, contralor interno o titular del área de responsabilidades, como de beneficio o lucro

obtenido por el probable responsable o el daño o perjuicio que en su caso se le atribuye.

Prevé también esta propuesta que en ningún caso será citado el servidor público contra quien se pida la medida, la cual se ejecutará sin notificación previa, ello con el propósito de evitar que el presunto responsable efectivamente se ausente u oculte, disponga, venda o malgaste los bienes que pudieran servir de garantía en caso de que se le imponga una sanción económica.

Por último, se reitera la disposición contenida en la parte final del precepto legal invocado, por cuanto a que una vez impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo, debiéndose proceder en términos de lo establecido en el tercer párrafo del artículo 30 de la Ley; artículo que determina que las sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, mismas que se harán efectivas a través del procedimiento administrativo de ejecución –regulado por el Código Fiscal de la Federación en su Título V, Capítulo III- teniendo la prelación prevista para dichos créditos y sujetándose en todo a las disposiciones fiscales correspondientes.

Cabe hacer mención que, en cuanto a lo no previsto expresamente por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos respecto a la medida cautelar de referencia, de conformidad con lo establecido en su artículo 47 deberá aplicarse de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, con excepción hecha de la garantía que debe otorgar el solicitante y que prevé este ordenamiento, dada la naturaleza jurídica de los entes que lo solicitan en el procedimiento disciplinario administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

A. LIBROS

ACOSTA Romero, Miguel. *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. Parte General. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 1996.

ÁLVAREZ Cárdenas, Alejandro. *EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL*. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 2001.

ARELLANO García, Carlos. *PRÁCTICA FORENSE MERCANTIL*. 6ª ed. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 1992.

BAZDRESCH, Luis. *GARANTÍAS CONSTITUCIONALES: Curso introductorio*. 5ª ed. Ed. Editorial Trillas, S.A. de C.V. México. 1998.

BECERRA Bautista, José. *EL PROCESO CIVIL EN MÉXICO*. 17ª ed. revisada y actualizada. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 2000.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. *EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS*. 4ª ed. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 2001.

GALINDO Camacho, Miguel. *TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 2000.

GÁMIZ, Máximo N. *INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN*. Manuales de Administración. Fundación Distrito Federal. Ed. Cambio XXI/P.R.I. D.F. Sociedad Mexicana de Licenciados en Administración. México. 1993.

GARCÍA Maynez, Eduardo. *INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO*. 45ª ed. reimpresión. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México. 1993.

GUERRERO Orozco, Omar. *INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*. Ed. Harla, S.A. de C.V. México. 1985.

_____ Orozco, Omar. *TEORÍA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO*. Ed. Oxford University Press México, S.A. de C.V. Textos Universitarios en Ciencias Sociales. México. 2000.

JUÁREZ Mejía, Godolfino Humberto. *LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES*. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 2002.

MARTÍN Mateo, Ramón. *MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. 9ª ed. Instituto de estudios de administración local. Madrid. 1985.

MARTÍNEZ Botos, Raúl. *MEDIDAS CAUTELARES*. 2ª ed. Actualizada. Ed. Editorial Universidad, S.R.L. Buenos Aires. 1994.

MARTÍNEZ Morales, Rafael I. *DERECHO ADMINISTRATIVO*. 1er y 2º Cursos. 3ª ed. Ed. Harla México. Oxford University Press México, S.A. de C.V. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México. 1996.

MORALES Paulín, Carlos A. *DERECHO BUROCRÁTICO*. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 1995.

NAVA Negrete, Alfonso. *DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1996.

OLIVERA Toro, Jorge. *MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. 7ª ed. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 1997.

SÁNCHEZ Gómez, Narciso. *PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 1998.

SERRA Rojas, Andrés. *DERECHO ADMINISTRATIVO*. Primer Curso. 20ª ed. corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 1999.

TENA Ramírez, Felipe. *LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO 1080 – 1989*. 15 ed. Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 1989.

B. DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS

DERECHO ADMINISTRATIVO. Diccionarios jurídicos temáticos. Vol. 3. 2ª ed. Ed. Oxford University Press México, S.A. de C.V. México. 2000.

DERECHO BUROCRÁTICO. Diccionarios jurídicos temáticos. Vol. 5. 2ª ed. Ed. Oxford University Press México, S.A. de C.V. México. 2000.

DERECHO PROCESAL. Diccionarios jurídicos temáticos. Vol. 4. 2ª ed. Ed. Oxford University Press México, S.A. de C.V. México. 2000.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. T. I y II. 21ª ed. Ed. Espasa Calpe, S.A. Madrid. 2000.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Bibliografía Omeba. T. I. Ed. DRISKILL, S.A. Buenos Aires. 1986.

NUEVA ENCICLOPEDIA JURÍDICA. T. VIII. Editorial Francisco Seix, S.A. Barcelona. 1956.

C. LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Agenda de Amparo. 7ª ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México. 2004.

CÓDIGO CIVIL FEDERAL. Agenda Civil Federal. 4ª ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México. 2004.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Agenda Civil Federal. 4ª ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México. 2004.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. 2ª ed. Raúl Juárez Carro Editorial S.A. de C.V. México. 2004.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Fisco Agenda. 30ª ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México. 2004.

CÓDIGO PENAL FEDERAL. 2ª ed. Raúl Juárez Carro Editorial S.A. de C.V. México. 2004.

LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Agenda de Amparo. 7ª ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México. 2004.

LEY DE PREMIOS, ESTÍMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 42ª ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 2004.

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIOS DEL ESTADO.- Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 42ª ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V.. México, 2004.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. Agenda de la Administración Pública Federal. 11ª ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México. 2004.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIOS DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 42ª ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 2004.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 42ª ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 2004.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 42ª ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 2004.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Agenda Laboral. 11ª ed. Ediciones Fiscales

ISEF, S.A. México. 2004.

LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO. Agenda Mercantil. 13ª ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México. 2004.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Agenda de la Administración Pública Federal. 11ª ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México. 2004.

REGLAMENTO DE LAS COMISIONES DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDIO AMBIENTE EN EL TRABAJO, DEL RÉGIMEN DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. Agenda Laboral. 11ª ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México. 2004.

D. JURISPRUDENCIA

IUS 2003. Jurisprudencia y Tesis Aisladas. Junio 1917 – marzo 2002 e Informe de Labores 2002. D.R. Copyright Suprema Corte de Justicia de la Nación. ISBN 970-712-276-5. México. 2003.

E. HEMEROGRAFÍA

COLÍN Terán, Alfredo. "Opinión pública y control en la administración pública mexicana". *CONTROL GUBERNAMENTAL*. México. Secretaría de la Contraloría del Estado de México. Número 7. Julio-Diciembre. 1995.

CORTIÑAS-Peláez, León. "Evaluación de la Administración Pública Federal Mexicana: su evolución a partir del México Independiente hasta 1976" *REVISTA DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS*. Escuela Libre de Derecho. México. Año 13. Número 13. 1986.

MORENO Espinosa, Roberto. "El Control y la Evaluación Gubernamental Antecedentes y Desarrollo". *CONTROL GUBERNAMENTAL*. México. Secretaría de la Contraloría del Estado de México. Número 7. Julio-Diciembre. 1995.

F. INTERNET

<http://www.sfp.gob.mx>.

ÍNDICE

| | Pág. |
|--------------|------|
| Introducción | I |

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL

| | | |
|-----------|---|----|
| 1.1 | La Administración Pública Federal | 1 |
| 1.1.1 | Concepto e importancia | 1 |
| 1.1.2 | Evolución histórica | 6 |
| 1.1.3 | Clasificación | 23 |
| 1.1.3.1 | Centralización Administrativa | 23 |
| 1.1.3.2 | Descentralización Administrativa | 31 |
| 1.1.3.3 | Desconcentración Administrativa | 35 |
| 1.1.3.4 | Empresas de participación estatal | 36 |
| 1.1.3.5 | Fideicomisos Públicos | 37 |
| 1.2 | Servicio Público | 38 |
| 1.2.1 | Función Pública | 40 |
| 1.2.2 | Servidor Público | 42 |
| 1.2.2.1 | Diversas denominaciones de Servidor Público | 45 |
| 1.2.2.2 | Deberes y derechos de los Servidores Públicos | 49 |
| 1.2.2.2.1 | Deberes | 49 |
| 1.2.2.2.2 | Derechos | 59 |
| 1.2.2.3 | Principios que rigen en el Servicio Público | 65 |
| 1.3 | Órganos de Control de la Administración Pública | |

| | | |
|-------|-------------------------------------|----|
| | Mexicana | 66 |
| 1.3.1 | Concepto de control | 66 |
| 1.3.2 | Antecedentes | 68 |
| 1.3.3 | La Secretaría de la Función Pública | 74 |
| 1.3.4 | Contralorías Internas | 79 |

CAPITULO II

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

| | | |
|---------|---|-----|
| 2.1 | Sujetos | 81 |
| 2.2 | Régimen jurídico de las responsabilidades de los Servidores Públicos | 83 |
| 2.2.1 | Antecedentes legales del régimen jurídico de los Servidores Públicos | 83 |
| 2.2.1.1 | La "Ley Juárez" | 83 |
| 2.2.1.2 | La "Ley Porfirio Díaz" | 85 |
| 2.2.1.3 | La "Ley Lázaro Cárdenas" | 87 |
| 2.2.1.4 | La "Ley López Portillo" | 92 |
| 2.2.1.5 | La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos | 94 |
| 2.2.2 | Régimen jurídico actual de las responsabilidades de los Servidores Públicos | 97 |
| 2.3 | Responsabilidades de los Servidores Públicos | 98 |
| 2.3.1 | Oficial | 98 |
| 2.3.2 | Política | 99 |
| 2.3.3 | Penal | 105 |
| 2.3.4 | Administrativa | 108 |
| 2.3.5 | Laboral | 113 |
| 2.3.6 | Civil | 114 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| 2.4 | La responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos | 117 |
| 2.4.1 | Procedimiento disciplinario contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos | 117 |
| 2.4.1.1 | Autoridades competentes | 117 |
| 2.4.1.2 | Substanciación | 118 |
| 2.4.1.3 | Sanciones | 121 |
| 2.4.1.4 | Medios de defensa de los Servidores Públicos para impugnar las resoluciones sancionatorias | 125 |
| 2.4.1.4.1 | Recurso de revocación | 125 |
| 2.4.1.4.2 | Juicio Contencioso Administrativo | 127 |
| 2.4.1.4.3 | Juicio de Amparo | 129 |

CAPITULO III

EL EMBARGO PRECAUTORIO

| | | |
|-------|------------------------|-----|
| 3.1 | Embargo | 131 |
| 3.1.1 | Concepto | 131 |
| 3.1.2 | Antecedentes | 137 |
| 3.1.3 | Clasificación | 139 |
| 3.1.4 | El Embargo Precautorio | 141 |

CAPITULO IV

INCONSTITUCIONALIDAD DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

| | | |
|-------|--|-----|
| 4.1 | Breve referencia a las Garantías de seguridad jurídica | 144 |
| 4.1.1 | Garantía de Audiencia | 146 |
| 4.1.2 | Garantía de Legalidad | 147 |
| 4.2 | Inconstitucionalidad del penúltimo párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos | 148 |
| 4.2.1 | Responsabilidad objetiva | 157 |
| | Conclusiones | 160 |
| | Propuesta | 163 |
| | Bibliografía | 166 |