



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"EXAMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA LEY FEDERAL
DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALEJANDRO ORRICO GALVEZ



ASESOR DE TESIS: ALFONSO NAVA NEGRETE

MEXICO, D.F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
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:

El alumno **ORRICO GALVEZ ALEJANDRO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"EXAMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SEVIDORES PUBLICOS"**, bajo la dirección del suscrito y del Lic. Alfonso Nava Negrete, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Nava Negrete, en oficio de fecha 8 de junio 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 del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., junio 9 de 2004


LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO 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.

México, D.F., a 8 de junio de 2004.

LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
FACULTAD DE DERECHO
P R E S E N T E.

Muy distinguido maestro Edmundo Elías Musi:

Con toda atención informo a usted que revisado el trabajo elaborado por el alumno **ALEJANDRO ORRICO GALVEZ**, denominado "EXAMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS", considero que reúne los requisitos reglamentarios necesarios para su aprobación, motivo por el cual someto a su amable consideración la misma, para la autorización de ese Seminario a su digno cargo.

A T E N T A M E N T E ,

LIC. ALFONSO NAVA NEGRETE



A la Universidad Nacional Autónoma de México, le agradezco el haberme otorgado el privilegio de adquirir los conocimientos y experiencia de los profesores que imparten cátedra en la Facultad de Derecho, y la excelente formación profesional que he obtenido derivada de ellas.

Al profesor Alfonso Nava Negrete, le agradezco las enseñanzas impartidas en sus cátedras, así como su criterio orientador y tiempo otorgado para el desarrollo de la presente investigación.

Le agradezco a Dios el haberme dado la oportunidad de culminar con mis estudios a nivel Licenciatura, en compañía de mi familia y amigos, quienes me respaldan en todo momento.

Le dedico un agradecimiento muy especial a mis padres por la educación que nos han dado, así como por el cariño, esfuerzo y respaldo entregado incondicionalmente, los cuales han rodeado nuestra formación personal e intelectual, y nos han hecho ser las personas que somos actualmente.

A mi hermano Rubén le agradezco el apoyo y amistad que siempre me ha brindado en todas las actividades de mi vida, y por estar conmigo sin importar lo difícil que sean los tiempos.

Agradezco a todos en Huacuja Betancourt y Haw Mayer Abogados, S.C. por el apoyo, enseñanza y confianza que me han brindado durante el tiempo en que hemos laborado juntos, y en particular a los Licenciados Sergio Eduardo Huacuja Betancourt, Carlos Gustavo Haw Mayer y Silvia Alvarado Covarrubias por su guía profesional y conocimiento jurídico.

A mis amigos de la Facultad de Derecho les agradezco sus muestras de amistad y apoyo incondicionales, así como por todas las vivencias que hemos tenido.

Agradezco en especial Sandra Marlene Cornejo Zavaleta por el cariño y apoyo entregado, tanto en la elaboración de esta investigación como día a día.

Asimismo un agradecimiento especial para Francisco Hernández Vega, Carlos San Miguel Ibáñez, Lorena Carvajal Jaime y Liliana Medina Fraire, por todos los momentos agradables que hemos pasado juntos y por el apoyo incondicional que han tenido en nuestra amistad.

Finalmente, sin que ello signifique que sea menos importante, quiero agradecer a Ricardo Jorge Carrillo Hinojosa su amistad, consejos, enseñanza y apoyo.



INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I CONCEPTOS FUNDAMENTALES.....	4
1.- Trabajadores al servicio del Estado.....	4
2.- Personas que prestan sus servicios al Estado.....	8
Personas que prestan servicios al Estado con un vínculo laboral.....	9
Personas que prestan sus servicios al Estado con un vínculo no laboral.	10
3.- Servidores Públicos.....	11
4.- Derechos.....	15
Derecho al Cargo.....	15
Derecho al Sueldo.....	17
Derecho al Ascenso.....	18
Derecho a la Seguridad Social.....	19
Derecho a Formar Sindicato.....	20
Derecho a Huelga.....	22
5.- Obligaciones.....	23
Deber de Prestar la Potestad Legal.....	24
Deber de Prestar el Cargo.....	24
Deber de Obediencia Jerárquica.....	25
Deber de Discreción.....	27
Deber de Diligencia.....	28
Otras Obligaciones.....	29
6.- Tipos de Responsabilidades.....	34
Responsabilidad Penal.....	36
Responsabilidad Política.....	37
Responsabilidad Civil.....	40
Responsabilidad Administrativa.....	42
CAPÍTULO II.- RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, CONSTITUCIÓN Y LEY.....	44
1.- Concepto de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	44
2.- Base Constitucional.....	45
Antecedentes.....	46
Constitución de Cádiz.....	47
Constitución de Apátzingan.....	49
Constitución de 1824.....	53
Las 7 Leyes Constitucionales.....	57
Constitución de 1847.....	59
Constitución de 1857.....	61
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	64
Situación Actual.....	68
3.- Bases Legales.....	78
Antecedentes.....	78

" Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados" o " Ley Juárez".	79
" Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados" o " Ley Porfirio Díaz".	81
" Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales de los altos funcionarios de los estados" o " Ley Lázaro Cárdenas".	84
" Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados" o " Ley López Portillo".	89
" Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".	91
Situación Actual.	95
4.- Constitucionalidad de la Ley.	98
CAPÍTULO III PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO	105
1.- Definición.	105
2.- Sujetos.	106
3.- Autoridades.	108
Contraloría Interna u Órgano Interno de Control.	109
Área de Auditoría.	110
Área de Quejas.	111
Área de Responsabilidades.	111
4.- Causales.	112
5.- Sanciones.	114
Amonestación Privada.	114
Amonestación Pública.	115
Destitución del Empleo, Cargo o Comisión.	115
Suspensión del Empleo, Cargo o Comisión.	116
Inhabilitación para desempeñar Empleos, Cargos o Comisiones en el Sector Público.	117
Sanción Económica.	118
6.- Etapas del Procedimiento.	119
Etapas Previas al Procedimiento.	120
Instancia de Parte.	121
De Oficio.	123
Procedimiento.	123
Oficio Citatorio.	123
Audiencia de Ley.	124
Etapa Probatoria.	124
Resolución.	125
Etapas Posteriores al Procedimiento.	127
Ejecución de las Sanciones.	127
Medios de Defensa.	128

CAPÍTULO IV. EXAMEN LEGAL Y CONSTITUCIONAL DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	133
1.- Constitucionalidad.....	133
2.- Inconstitucionalidad y Anticonstitucionalidad.....	135
3.- Clasificación de los artículos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	136
4.- Análisis de los artículos Inconstitucionales de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	148
Inconstitucionalidad del artículo 2.....	148
Inconstitucionalidad de las fracciones XII Y XXIII del artículo 8.	154
Inconstitucionalidad del artículo 9.....	157
Inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 16.....	161
Inconstitucionalidad de la fracción V del artículo 21.....	166
Inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 28.....	172
Inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 30.	177
PROPUESTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS.....	180
CONCLUSIONES.....	185
BIBLIOGRAFÍA.....	188

INTRODUCCIÓN.

Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos han venido cobrando gran importancia en nuestros días, ya que la tendencia actual del Estado es la de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que rigen el servicio público, con lo cual se garantiza que éste sea prestado eficazmente por los servidores públicos encargados de ello.

De tal manera el Estado procura que la labor desempeñada por los servidores públicos se encuentre apegada a la normatividad que rige sus actuaciones, y en caso contrario, es decir, para el caso de que incurran en incumplimiento de sus obligaciones, se les sancione por las responsabilidades administrativas en que incurrieron, esto sin perjuicio de las demás responsabilidades en que pudieron haber incurrido con su indebido actuar.

Con base en esto, el gobierno actual, con el propósito de tener mejores métodos y sistemas para supervisar las actuaciones de los servidores públicos, y sancionarlos para el caso del incumplimiento de sus obligaciones, emitió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002, en la cual se plasman criterios más estrictos y severos, que los contemplados en su antecesora, para sancionar administrativamente a los servidores públicos que incurran en incumplimiento de sus obligaciones.

En el afán de punir las irregularidades administrativas en que llegaren a incurrir los servidores públicos observamos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos comete graves abusos en contra de los servidores públicos, razón que motivó el presente trabajo de Tesis, ya que en muchas de sus disposiciones no se respetan las disposiciones constitucionales en la materia, e incluso va en contra de ellas, llegándose a un ámbito de inconstitucionalidad de la Ley.

Con base en esto, el **“EXAMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”** que se llevará a cabo en el presente trabajo, estudiará el contenido de los artículos que conforman la Ley, observándose si estos fueron emitidos con apego a la Constitución, si no se apegan o incluso si son contrarios a ella, haciendo hincapié en las disposiciones contenidas en el Título IV, denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado” y en las garantías individuales que son reconocidas a los gobernados a partir del texto de nuestra Carta Magna.

Con el propósito de encontrarnos en mejores aptitudes para la realización del estudio central de esta Tesis, empezaremos por analizar quienes son las personas que debemos identificar como servidores públicos, pasando previamente por el estudio de los trabajadores al servicio del Estado y de las personas que prestan sus servicios al Estado, para posteriormente hacer mención a los derechos y obligaciones que estos tienen conferidos en virtud del trabajo que desempeñan.

Esto es importante para el estudio de nuestro tema de Tesis ya que, respecto de las obligaciones que tienen conferidas los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en caso de que se llegaran a incumplir originarían responsabilidades por parte del servidor público que omitió su observación, pudiendo ser ésta en diversas materias, lo cual dependerá de la característica y gravedad de la falta, así como del cargo que ocupe el servidor público que incumplió con ella.

Las diversas responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos son la política, penal, civil y administrativa, mismas que analizamos de manera genérica, señalando las causales, procedimiento y legislación aplicable en cada una de ellas, lo cual nos sirve de referencia para ubicarnos en la materia regulada por la Ley cuyo examen Constitucional y Legal será realizado en el presente trabajo.

El capítulo II de la Tesis ahonda en el estudio realizado a las responsabilidades administrativas, otorgándose conceptos de la misma, así como los antecedentes constitucionales y legislativos que rodean a la Ley, finalizando con el estudio de la situación actual que ésta guarda en nuestro sistema jurídico mexicano, de manera conjunta con un estudio previo de su constitucionalidad, únicamente en lo relativo a la reglamentación que se da a las partes conducentes de los artículos 108, 109, 113 y 114 de la Constitución.

Una vez hecho lo anterior, en un estudio más completo de la Ley, se analiza la figura del procedimiento administrativo disciplinario, el cual es el procedimiento instruido en contra de los servidores públicos que presumiblemente han incurrido en responsabilidades administrativas, mismas que se presumen de indicios de algún incumplimiento a las obligaciones que tienen atribuidas en virtud del empleo, cargo o comisión que se encuentren desempeñando.

Dentro del estudio a realizarse respecto del procedimiento administrativo disciplinario se hace mención a los sujetos, autoridades, causales de responsabilidad, sanciones aplicables para el caso de incumplimiento y las etapas del procedimiento, exponiéndose éste desde sus etapas previas hasta las etapas posteriores al procedimiento.

Finalmente en el capítulo IV se entra al estudio del tema sustantivo de la Tesis, realizando el **"EXAMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS"**, en el cual, como fue expuesto con antelación, se realiza el estudio de los artículos que conforman la Ley, observándose si estos se apegan a las disposiciones constitucionales en la materia, o si no se controvierte alguna de las garantías individuales consagradas en el texto constitucional, a cuyo caso los clasificaremos como inconstitucionales y propondremos reformas para que tengan plena validez legal y se apeguen a la normatividad de nuestra Constitución.

CAPÍTULO I CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

1.- Trabajadores al servicio del Estado.

Bajo esta denominación encontramos a todas las personas que prestan un trabajo físico o intelectual, o de ambos géneros al Estado, el cual es prestado de manera personal y subordinada, y va a ser pactado en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Este nombramiento se da en virtud de la designación de un funcionario o de un empleado público en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión en el sector público y se perfecciona al momento en que este manifieste su aceptación de ser nombrado.

La relación laboral de estos trabajadores se encuentra regulada de conformidad a las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual es la Ley Reglamentaria de dicho apartado, estas personas dependen de la Administración Pública centralizada y descentrada y en algunos casos en instituciones descentralizadas.¹

El artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado va a establecer los lugares donde van a prestar sus servicios los trabajadores que se encuentran regulados dentro del apartado B del artículo 123 constitucional, señalando lo siguiente:

“Artículo 1.- La presente Ley es de observancia general para los titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la

¹ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, Porrúa, Vigésima Edición, México, 1999, Pág. 396.

Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil: así como los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos”.

Muchas de las Instituciones señaladas en el artículo en referencia ya han sido eliminadas, o han sido sustituidas por otras, tal es el caso de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la cual fue sustituida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas entre otros, o el caso del Instituto Nacional de Protección a la Infancia que actualmente ha sido sustituido por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

El artículo en referencia, al encontrarse ante la clara imposibilidad de enlistar todas las Instituciones en las que pueden laborar los trabajadores al servicio del estado, únicamente realiza el listado antes señalado de manera enunciativa mas no limitativa, ya que se deja la puerta abierta para que se consideren como trabajadores al servicio del estado a aquellos que prestan sus servicios en otros organismos descentralizados, siempre y cuando tengan funciones similares a los señalados en el artículo 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y tengan a su cargo función de servicios públicos.

Los trabajadores al servicio del Estado, dependiendo del cargo que ocupen dentro de la Administración Pública, son clasificados en empleados de confianza y empleados de base, clasificación que se encuentra contemplada en el artículo 4° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los empleados de confianza, se encuentran enumerados en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mismo que establece a la letra:

“Son trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b).- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c).- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d).- Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

e).- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f).- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servicios públicos superiores; Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas. Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública. La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III.- En el Poder Legislativo; en la Cámara de Diputados; el Oficial Mayor el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso. En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados. En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas;

V.- (Se Deroga)".

Los empleados antes enlistados disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de seguridad social.²

Respecto de los empleados de base, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estipula en su artículo 6° que son todos aquellos que no se encuentran incluidos dentro del artículo 5° previamente referido, sin que se establezca una definición de que es lo que se debe entender por los mismos.

² Idem, Pág. 397

La diferencia esencial entre los empleados de base y los empleados de confianza la encontramos en las disposiciones de la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que a partir de ella se les reconoce a los empleados de base diversos derechos proteccionistas tales como derecho de huelga, de sindicalización y de inamovilidad. Al respecto el maestro Serra Rojas señala "... los empleados de base, la ley señala en su artículo 6 el carácter de inamovible, pudiendo sólo ser removidos por las causas que señala la propia ley. Inmovilidad y estabilidad son la base de los derechos del trabajador público".³

2.- Personas que prestan sus servicios al Estado.

Las personas que se encuentran identificadas bajo este rubro no son sinónimo de los trabajadores al servicio del Estado, ya que no regulan su relación con el Estado en las disposiciones del apartado B del artículo 123 constitucional, lo cual sí lo hacen los trabajadores al servicio de éste, sino que sus relación se encuentra regulada en el apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o mediante la legislación civil de nuestro país.

Las personas que prestan sus servicios al Estado pueden ser clasificadas en dos ramas, las cuales se determinan dependiendo de la relación jurídica que guardan respecto del Estado, encontrando las siguientes clasificaciones:

1.- Personas que prestan sus servicios al Estado con un vínculo laboral.

2.- Personas que prestan sus servicios al Estado con un vínculo no laboral.

Una vez que hemos establecido los dos tipos de relaciones que pueden guardar las personas que prestan servicios al Estado, entraremos a un estudio a fondo de estas clasificaciones:

³ Ibidem, Pág. 432

Personas que prestan servicios al Estado con un vínculo laboral.

Son aquellas que prestan sus servicios al Estado como trabajadores del mismo, el cual va a llevarse a cabo en alguna de las Entidades que no se encuentran contempladas dentro del artículo 1° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, encontrándose regulado su régimen laboral dentro de las disposiciones del artículo 123 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

Dentro de las personas que prestan sus servicios al Estado con un vínculo laboral, se encuentran los trabajadores que laboran en las Empresas de Participación Estatal, en la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social y la Universidad Nacional Autónoma de México, así como en la mayoría de los organismos descentralizados federales, con excepción de los marcados en el artículo 1° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

La diferencia existente entre las personas que prestan sus servicios al Estado con un vínculo laboral y los trabajadores al servicio del Estado, es que los primeros se rigen por las disposiciones del artículo 123 apartado A de la Constitución, mientras que los segundos por lo dispuesto en el apartado B del artículo en referencia.

No obstante que ambos tipos de trabajadores se rigen por el artículo 123 de nuestra Carta Magna, el apartado B en comento señala que la nomenclatura de trabajadores al servicio del Estado, es exclusiva de los trabajadores regidos por este apartado, razón por la cual, no debemos confundir a las personas que prestan sus servicios al Estado con los trabajadores al servicio del Estado, pues como hemos visto ambos se rigen por diversos ordenamientos normativos.

Personas que prestan sus servicios al Estado con un vínculo no laboral.

Bajo este rubro encontramos a aquellas personas que son contratadas por el Estado mediante mecanismos de derecho privado o público, y que no son incorporados con la categoría de trabajadores, ya que su contratación es meramente temporal y con el propósito de que se realice una actividad específica.

El Estado con este tipo de contrataciones regidas por el derecho civil, busca el aprovechar servicios profesionales, técnicos, científicos o artísticos, así como el que se le realicen obras públicas, adquisición y arrendamiento de bienes y prestación de servicios, sin que exista la necesidad de establecer un vínculo laboral con el prestador de estos.

Las principales contrataciones que realiza el Estado por este medio son las de ejecución de obras públicas, así como las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, cuyos procedimientos de contratación se encuentran regulados por las disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las mismas, y por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Una vez que el Estado ha llevado a cabo los procedimientos de contratación inherentes a las obras, adquisiciones, arrendamientos o servicios que desee contratar, este va a ser formalizado por las disposiciones del Código Civil Federal, por lo cual en estas contrataciones realizadas por el Estado no se guarda ningún vínculo laboral con el prestador de los servicios.

También encontramos dentro de las personas que prestan sus servicios al Estado a los trabajadores por honorarios, los cuales tampoco guardan un vínculo laboral con el Estado, sino que su relación únicamente va a ser de índole civil en virtud de encontrarse regulados por la formalización de un contrato denominado “Contrato de Prestación de Servicios Profesionales”.

Con la finalidad de que se tenga una clara perspectiva respecto de qué es lo que se busca con la formalización de un contrato de prestación de servicios, resulta importante definir este contrato, a lo cual el Licenciado Bernardo Pérez Fernández del Castillo señala "es un contrato en virtud del cual una persona llamada profesor, se obliga a prestar sus servicios profesionales, técnicos, científicos o artísticos en beneficio de otra llamada cliente, quien a su vez se obliga a pagar los honorarios convenidos".⁴

Con base en estos criterios resulta claro que el propósito buscado por el Estado con la contratación de estas personas es recibir un beneficio específico, sin que se guarde respecto de estas una relación laboral.

En este respecto, resulta importante hacer mención al atinado criterio del profesor Alfonso Nava Negrete al señalar que "...no toda persona que presta un servicio al Estado es trabajador al servicio de éste."⁵, en virtud de que como ha sido previamente expuesto, esta denominación solamente la adquieren los trabajadores adscritos a alguna de las dependencias u organismos descentralizados enumeradas dentro del artículo 1° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

3.- Servidores Públicos.

La expresión Servidor Público se encuentra referida en lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual dispone:

“Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y , en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier

⁴ Bernardo Pérez Fernández del Castillo, *Contratos Civiles*, Porrúa, Séptima Edición, México 2000, Pág. 271.

⁵ Alfonso Nava Negrete, *Derecho Administrativo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México 2001, Pág. 218.

naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral quienes serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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

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

A la luz del artículo 108 de la Constitución, previamente transcrito, encontramos contemplados como servidores públicos a los trabajadores regulados en los apartados A y B del artículo 123 Constitucional.

No obstante esto, y para el tema a estudiarse en el presente trabajo de Tesis, debemos hacer referencia a las disposiciones del artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el que se dispone que por servidor público se debe entender a aquellas personas que se encuentran enumeradas en el primer párrafo del artículo 108 de nuestra Carta Magna, así como a aquellas que manejen recursos públicos federales, con lo cual se abre la posibilidad de encuadrar dentro de éste ámbito no solo a los trabajadores contemplados en las apartados A y B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino incluso a las personas que prestan sus servicios al Estado con un vínculo no laboral.

“Artículo 2.- Son sujetos de esta Ley, los Servidores Públicos Federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen fondos públicos federales”.

Con base en lo antes expuesto, es de concluirse que servidor público es toda persona que preste un trabajo al Estado, cuyo ámbito de regulación se encuentre contemplado ya sea dentro del apartado A o B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este punto resulta importante hacer reseña al Licenciado Alfonso Nava Negrete al señalar en su libro "Derecho Administrativo Mexicano" lo siguiente:

"...se puede hablar de tres regímenes laborales o simplemente jurídicos que vinculan los servicios de las personas a favor del Estado:

a) El régimen laboral burocrático que llamamos típico, derivado del apartado B del artículo 123 constitucional y su reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

b) El régimen laboral derivado del apartado A del artículo 123 y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo.

c) El régimen laboral o de servicio que deriva de la celebración de contratos privados o públicos.

Frente a esos tres grupos de trabajadores, que prestan servicios al estado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos recoge precisamente la expresión "servidores públicos", que usa el artículo 108 de la Constitución".⁶

En complemento a lo anterior, y con la finalidad de identificar plenamente quienes son las personas que tienen el carácter de servidores públicos de conformidad a la Ley a estudiarse en el presente trabajo de Tesis, es importante tomar en consideración las disposiciones del artículo 3° de la Ley Federal de

⁶ Idem, Pág. 219

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual al señalar las diversas autoridades facultadas para la aplicación de dicha Ley, a contrario sensu hace disposición de las dependencias, entidades, órganos y organismos en que pueden prestar sus servicios los servidores públicos.

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos debemos entender por autoridades facultadas para la aplicación de la misma a las siguientes:

- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal.
- La Secretaría de la Función Pública.
- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Los tribunales de trabajo y agrarios.
- El Instituto Federal Electoral.
- La Auditoría Superior de la Federación.
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- El Banco de México.
- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

Es de concluirse que entran dentro del rubro de servidor público todas aquellas personas que laboren en el Poder Legislativo, en el Poder Judicial de la Federación, en la Administración Pública Federal, así como en otros organismos tales como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunales del Trabajo y Agrarios, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Banco de México.

4.- Derechos.

El Estado mexicano reconoce diversos derechos a los servidores públicos que se encuentren bajo su servicio, con el propósito de que se les cubran las condiciones necesarias para desarrollar su trabajo de manera eficaz y eficiente, los cuales se encuentran bajo el contrapeso de la imposición de obligaciones, mismas que serán estudiadas más adelante.

El reconocimiento de derechos a los servidores públicos, se da con la finalidad de asegurarles un trato justo, equitativo y humanitario en el empleo, cargo o comisión que desempeñen para el Estado.

A este respecto el maestro Andrés Serra Rojas señala "Es lógico que la ley reconozca a los trabajadores del Estado los derechos o ventajas personales necesarios para su vida de relación, tanto los que se refieren con su posición administrativa, como sus derechos personales y las facultades que se derivan de su propia investidura legal frente al particular..."⁷

A continuación realizaremos, de manera enunciativa mas no limitativa, la exposición de los principales derechos que les son atribuidos a los servidores públicos que desempeñan algún empleo, cargo o comisión en el Estado:

Derecho al Cargo.

Tiene la finalidad de otorgar a los servidores públicos la seguridad de que una vez que se encuentren en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, su superior jerárquico, les encargará la realización de determinados trabajos, a fin de otorgarles estabilidad y permanencia en el desempeño de las labores para las cuales fueron contratados.

⁷ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., Pág. 431.

El Licenciado Narciso Sánchez Gómez, define este derecho de la siguiente manera: “El derecho al cargo es más que un derecho autónomo, es el presupuesto y condición de los otros derechos que consagra la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, porque equivale a una prerrogativa para permanecer dentro del servicio público una vez que se adquiere la inamovilidad”.⁸

Al respecto es de mencionarse que éste derecho solamente es aplicable a los trabajadores de base, excluyendo a los empleados de confianza, porque recordemos que solamente los trabajadores de base gozan del derecho de inamovilidad de su cargo o empleo, en este sentido el maestro Gabino Fraga menciona:

“La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ha consagrado firmemente la inamovilidad de los trabajadores de base al establecer que éstos no pueden ser cesados ni despedidos sin justa causa; al enumerar cuáles son justas causas para la remoción; al establecer que el Tribunal de Arbitraje es competente para conocer los conflictos que surjan con motivo de la separación y al declarar que la separación injustificada obliga al Estado a indemnizar”.⁹

El derecho al cargo tiene el objetivo primordial de evitar que las personas que han sido contratadas por el Estado para desempeñar algún empleo, cargo o comisión dentro del servicio público, sean despedidos o cesados por falta de eficiencia y productividad derivada de la falta de trabajo, evitando esta situación mediante la imposición de la obligación a los superiores jerárquicos de que encarguen a los servidores públicos bajo su cargo, la realización de determinadas actividades.

⁸ Narciso Sánchez Gómez, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, Segunda Edición, México 2000, Pág. 406.

⁹ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, Trigésimocuarta Edición, México, 1996, Pág. 145.

Derecho al Sueldo.

A través de éste se salvaguarda la contraprestación en dinero que los servidores públicos deben recibir por el trabajo físico o intelectual que presten al Estado, se trata de un derecho irrenunciable y se encuentra consagrado dentro de los artículos 5, 13 y 123 apartado B, fracciones IV, V y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales disponen a la letra:

“Artículo 5.- ...Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución...”

“Artículo 13.- ...Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la Ley”.

“Artículo 123.- ...

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajos en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República:

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes”.

“El sueldo del funcionario público es una compensación de los servicios que presta, como se desprende de los artículos 5° y 13 constitucionales. El primero establece como regla general que a nadie se le puede obligar a prestar trabajos personales sin la justa retribución, y el segundo determina que ninguna persona puede gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley”.¹⁰

Por su parte de las fracciones IV, V y VI del apartado B del artículo 123 constitucional, podemos concluir que el salario es un derecho del cual goza el trabajador como una retribución por la prestación de sus servicios, y el mismo será

¹⁰ Ibidem. 147.

uniforme de acuerdo a las categorías de trabajadores, ya sean de base o de confianza, y deberá estar contemplado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala que el sueldo o salario que perciban los empleados de base o de confianza, es el contemplado en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, y en los tabuladores regionales, los cuales quedan comprendidos en los Presupuestos de Egresos respectivos.

Derecho al Ascenso.

"El concepto jurídico del ascenso comprende tanto la atribución de un empleo superior en la misma función, como la atribución de un sueldo mayor dentro del mismo empleo".¹¹

Por su parte el Diccionario Jurídico Mexicano define el derecho al ascenso de la siguiente manera "es el derecho de un trabajador, empleado o funcionario público, a ser promovido a un mayor grado en la estructura jerárquica de la organización o institución en que labora o presta sus servicios".¹²

Este derecho se da con el propósito de asegurar a los servidores públicos el acceso a mejores empleos, dentro del lugar donde se encuentren prestando sus servicios, lo que conllevaría según el Licenciado Carlos A. Morales Paulín a "mejores salarios, reconocimiento social y muestra personal de capacidad para asumir labores más complejas y delicadas".¹³

Actualmente el procedimiento y lineamientos que se deben seguir para el otorgamiento de un ascenso se encuentran contemplados dentro de la Ley del

¹¹ Ibidem Pág. 145.

¹² *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, Tomo I, Segunda Edición, México 1987, Pág. 237.

¹³ Carlos Morales Paulín, *Derecho Burocrático*, Porrúa, México 1995, Pág. 124.

Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del 2003, la cual contempla como factores para el ascenso los conocimientos, aptitudes, antigüedad, disciplina y puntualidad del servidor público.

El propósito fundamental de la Ley del Servicio Profesional de Carrera es el lograr una administración pública eficiente y eficaz, buscando el ascenso del personal que tenga mejor capacidad técnica y profesional para el servicio público, con lo cual se garantice el funcionamiento adecuado de las instituciones para la ejecución de planes y programas, así como el logro de las metas del Poder Ejecutivo Federal.

A través de dicha Ley se realiza el planteamiento de un sistema permanente e imparcial de evaluación y capacitación con el cual se regule el ingreso y promoción de los servidores públicos que presten algún empleo, cargo o comisión en el servicio público, lo cual a la vez realizará una protección efectiva de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, y los mecanismos para mejorar su capacidad técnica y profesional, así como la ética en su comportamiento y actitud, para bien de la nación y sus instituciones, en el sentido de tutelar las relaciones de trabajo y las nuevas percepciones de una actividad productiva que requiere de seguridad, profesionalización y apego a la ley, para consolidar la confianza de la ciudadanía en los servidores públicos federales.

Derecho a la Seguridad Social.

El concepto de Seguridad Social es definido por Almansa Pastor, quien es citado por el Licenciado Carlos Morales Paulín en su libro Derecho Burocrático, señalando que por ésta debemos entender "El conjunto de medidas que garantizan el bienestar material y espiritual de todos los individuos de la población, aboliendo todo estado de necesidad social. Desde una perspectiva jurídica es el instrumento estatal específico protector de necesidades, individuales y colectivas,

a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera”.¹⁴

A través de este derecho se pretende asegurar a los servidores públicos, así como a sus dependientes, el acceso a la salud, así como a los instrumentos, medios y mecanismos que permitan al trabajador vivir plenamente.

Los rubros que va a comprender la Seguridad Social se encuentran contemplados en la Ley del Seguro Social (para los trabajadores contemplados en el apartado A del artículo 123 de la Constitución) y en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (para los trabajadores contemplados en el apartado B del artículo 123 constitucional).

Por cuanto hace a los empleados de confianza a pesar de que, como lo hemos comentado con antelación, no se encuentran protegidos por Ley alguna en la que se les reconozcan derechos laborales, la Seguridad Social es un ámbito en el cual sí se encuentran contemplados y por tanto tienen adjudicados derechos que les permiten acceder a la salud e integridad tanto de sus personas como de sus familiares, de acuerdo a lo establecido en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, el cual establece lo siguiente:

“XIV: La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñan disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.”

Derecho a Formar Sindicato.

Este derecho se encuentra conferido a las personas que prestan sus servicios al Estado con un vínculo laboral y a los trabajadores que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado les da el carácter de empleados de base.

¹⁴ Ibidem Págs. 139 y 140.

A través de este derecho, en teoría, se va a respetar la decisión de los servidores públicos de formar o no parte de un sindicato, así como de poder separarse de éste en el momento que consideren oportuno, no obstante ello, en la realidad, esta decisión no es respetada, ya que los servidores públicos de base, desde el momento en que les es otorgado su nombramiento, ya se encuentran adheridos a un Sindicato.

El maestro Sánchez Gómez define este derecho de la siguiente manera: "El derecho de asociación sindical de los trabajadores del Estado es una conquista indiscutible, de los hombres amantes de la libertad de asociación en defensa de sus intereses, que se traduce en dejar al trabajador en posibilidad de formar parte de un sindicato o no, y respetar el derecho que tiene para separarse del mismo cuando así convenga a sus intereses".¹⁵

Por su parte el maestro Gabino Fraga señala en su libro "Derecho Administrativo" que la figura del sindicato se encuentra debidamente justificada en virtud de las siguientes razones:

- a) Defender la situación de los funcionarios en sus cargos contra injustas separaciones o postergaciones, propendiendo al establecimiento de garantías cuando aún no existen.
- b) Procurar que se respeten las reglas o disposiciones que regulan el ingreso, ascenso, separación del cargo público y todas aquellas otras que garantizan la carrera del funcionario.
- c) Proponer las reformas o medidas que se estimen convenientes para el mejor funcionamiento del servicio público, dirigiéndose para ello a la autoridad competente.

¹⁵ Narciso Sánchez Gómez, Op. Cit., Pág 411.

d) Compartir los funcionarios, por el prestigio y fuerza de sus sindicatos, la dirección del servicio público.

e) Llegar los sindicatos a ser factor político en la nueva organización de la representación nacional, en la cual las fuerzas productivas de la Nación constituirán un vasto mecanismo de representación a través de los sindicatos".¹⁶

Además señala que "la Ley considera como funciones principales de los sindicatos, la de hacerse oír en la fijación de las condiciones generales de trabajo; la de intervenir en los ascensos y separación de los trabajadores; la de emitir su parecer en los casos de sustitución de mexicanos por extranjeros; la de facilitar las labores del Tribunal de Arbitraje, y la de patrocinar y representar a sus miembros ante dicho Tribunal y ante las autoridades superiores".¹⁷

De las manifestaciones vertidas me permito señalar que en nuestro país la figura de sindicato es una de las más importantes en materia laboral, ya que es un derecho inminente de los trabajadores, mediante el cual se busca que se respeten sus derechos laborales en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Derecho a Huelga.

Este derecho igual que el anterior es exclusivo de las personas que prestan un servicio al Estado mediante un vínculo laboral y los trabajadores que la Ley Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional les atribuye el carácter de Trabajador de Base, excluyéndose de este derecho a los empleados de confianza.

Mediante el otorgamiento de este derecho se pretende que los servidores públicos mencionados en el párrafo anterior puedan reclamar el respeto de sus derechos

¹⁶ Gabino Fraga, Op Cit., Pág. 154

¹⁷ Gabino Fraga, Op. Cit, Pág. 154.

mediante el ejercicio de la figura jurídica de la huelga, la cual es de acuerdo al profesor Sánchez Gómez es "una manifestación de voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia o entidad pública, y que lleva como propósito suspender temporalmente las labores públicas para hacer valer sus derechos, en contra de las injusticias, postergaciones o arbitrariedades del patrón o de el titular de la oficina o dependencia respectiva, en los términos y condiciones previstas por la legislación respectiva".¹⁸

De conformidad a lo dispuesto por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, sólo se podrá declarar la huelga cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B del artículo 123 constitucional y estén conformes en declararla las dos terceras partes de los trabajadores que presten sus servicios a la dependencia o entidad afectada.

5.- Obligaciones.

"El Estado es una institución creada para realizar los fines de una sociedad. Los servidores públicos colaboran en esta tarea, por lo que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores, origina obligaciones legales que aseguren el servicio público y crean derechos a favor de los empleados, como una justa compensación de sus actividades".¹⁹

Una vez que se ha llevado a cabo la exposición de los derechos que gozan los servidores públicos, es pertinente delinear las obligaciones que guardan estos con relación al empleo, cargo o comisión que desempeñen en el sector público, las cuales en caso de ser incumplidas darán origen a responsabilidades, lo cual será estudiado más adelante.

Las obligaciones que deben cumplir los servidores públicos en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones dentro del sector público, son de muy diversa

¹⁸ Narciso Sánchez Gómez, Op. Cit., Pág. 413.

¹⁹ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., Pág. 419.

índole y las encontramos estipuladas en muy diversos ordenamientos, razón por la cual la doctrina las ha clasificado de la siguiente manera:

Deber de Prestar la Potestad Legal.

Esta obligación se refiere a que todo servidor público debe, con antelación a tomar posesión de su cargo, presentar protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen.

Esta obligación se encuentra estipulada dentro del artículo 128 constitucional, el cual dice a la letra:

“Artículo 128.- Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

“La protesta legal, que obliga al trabajador público al deber de lealtad a la nación, es una forma para tomar posesión del cargo y comprometer públicamente a los funcionarios y empleados públicos, y para derivar de ella las responsabilidades en que incurran. El texto constitucional reduce la protesta a los funcionarios públicos, estimándola no obligatoria para los empleados”.²⁰

Cabe hacer la aclaración de que a pesar de ser ésta una obligación de todo servidor público, el incumplimiento de esta norma no trae consecuencia jurídica alguna, habida cuenta que se trata de una norma que la doctrina ha denominada imperfecta, a cuyo incumplimiento no deviene sanción o consecuencia alguna.

Deber de Prestar el Cargo.

Esta obligación consiste en que todo servidor público debe cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u

²⁰ Andrés Serra Rojas, Op Cit., Pág. 421

omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido del empleo, cargo o comisión.

Esta obligación se encontraba contenida dentro del hoy derogado artículo 47 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y actualmente se encuentra contemplada dentro de las 24 fracciones que conforman el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La finalidad de esta obligación es la de evitar que el servicio público sea entorpecido por el indebido actuar de los servidores públicos que desempeñen algún empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública, o en otras palabras, evitar la burocratización de los servicios que presta el Estado.

Esta obligación a diferencia de la estudiada previamente, sí tiene consecuencias o sanciones para el caso de incumplimiento, máxime que como se señaló anteriormente la esencia de esta obligación se encuentra contenida dentro de las 24 fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, fracciones a cuyo incumplimiento, por parte de un servidor público, originarán el seguimiento de un procedimiento administrativo disciplinario a fin de imponer las sanciones correspondientes dependiendo de la gravedad de la falta cometida.

Deber de Obediencia Jerárquica.

Esta obligación, tal y como su nombre lo indica, consiste en que los servidores públicos deben cumplir eficaz y puntualmente con las órdenes que les de su superior jerárquico, siempre y cuando sea relacionado con el ejercicio de sus funciones.

Es importante precisar que para el caso de que existan órdenes dadas por distintos superiores jerárquicos, los inferiores deben cumplir primeramente con las que les dio su superior jerárquico inmediato, ya que en caso de incumplimiento de las órdenes que no sean del superior inmediato, no tienen consecuencia jurídica alguna.

La obligación de los servidores públicos de obedecer a su superior jerárquico se ve interrumpida en el momento en que el superior ordene al servidor público realizar actos que vayan en contra de disposiciones legales o aquellos cuya realización constituyan un delito.

No obstante ello, de conformidad a las disposiciones del artículo 15, fracción VI, del Código Penal Federal, el hecho de que una persona cometa algún delito en ejercicio de las funciones de su empleo, constituye una excluyente de delito, con la condición de que la comisión del mismo se haya dado sin el propósito de perjudicar a una tercera persona.

“Artículo 15.- El delito se excluye cuando:

...

VI.- La acción o la omisión se realicen en cumplimiento de un deber jurídico o en ejercicio de un derecho, siempre que exista necesidad racional del medio empleado para cumplir el deber o ejercer el derecho, y que éste último no se realice con el solo propósito de perjudicar a otro;”

De esta manera es de concluirse que “tienen el deber de obediencia todos los funcionarios y empleados que se encuentren en una relación de jerarquía. Este mismo deber se impone en modalidades diversas y los organismos descentralizados, sujetos a las determinaciones de la ley respectiva. La obediencia es debida únicamente a los superiores que forman parte de un mismo servicio”.²¹

²¹ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., Pág. 425.

Deber de Discreción.

“El deber de fidelidad, llamado también secreto profesional de los funcionarios y empleados públicos, implica guardar reserva en los asuntos de que tenga conocimiento con motivo de sus labores administrativas”.²²

Esta obligación es recogida por el artículo 44 fracción IV de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al disponer:

“Artículo 44.- Son obligaciones de los trabajadores:

....

IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

....”

De la misma manera la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 9 inciso B, lleva más allá la obligación en estudio, ya que esta se impone incluso a aquellas personas que han dejado de prestar sus servicios en la Administración Pública al disponer:

“Artículo 9.- El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

....

b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público.

....”

El incumplimiento de esta obligación debe traer como consecuencia jurídica una sanción de carácter administrativo, misma que será impuesta de conformidad a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esto sin perjuicio de las demás sanciones aplicables dependiendo de la gravedad de la falta.

²² Andrés Serra Rojas, Op. Cit., Pág. 426

Con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2002, esta obligación se pone en entredicho, debido a que a partir de ella se obliga a los servidores públicos a dar la información que les sea requerida a petición de los particulares, con la salvedad de que se trate de la información que la Ley ha clasificado como reservada o confidencial.

Para efectos de la Ley de transparencia, Zamora Etcharren nos señala que por información debemos entender “la contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”.²³

Deber de Diligencia.

“Este deber como obligación fundamental del empleado, implica prestar sus servicios personalmente, en el horario fijado, con asistencia regular y con las demás condiciones que el servicio lo requiera. La ley obliga al empleado a desempeñar sus labores con la intensidad necesaria...”²⁴

Tal y como lo define el profesor Alfonso Nava Negrete, esta obligación consiste en “ser diligente, presto, expedito, rápido, esmerado, atento, cuidadoso, responsable, en fin, un auténtico servidor público”.²⁵

Esta obligación se relaciona con la de Prestar el Cargo, la cual ya ha sido previamente expuesta, ya que ésta también encuentra relación con lo dispuesto por el derogado artículo 47 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual imponía a los servidores públicos la obligación de desempeñar su empleo, cargo o comisión con la máxima diligencia.

²³ Rodrigo Zamora Etcharren, Acceso a la Información Pública Gubernamental Federal, Porrúa, México 2003, Pág. 10

²⁴ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., Pág. 423.

²⁵ Alfonso Nava Negrete, Op. Cit., Pág. 239

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a pesar de que ya no establece de manera textual la obligación de desempeñar el empleo, cargo o comisión con la máxima diligencia, se encuentra contemplada con distintas palabras en el artículo 8° fracción I, al establecer que los servidores públicos deben cumplir el servicio que le sea encomendado absteniéndose de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique su abusó o el ejercicio indebido.

Otras Obligaciones.

Además de las obligaciones previamente estudiadas, resulta de suma importancia señalar que como quedó estipulado al principio de este subcapítulo, los servidores públicos deben cumplir con las obligaciones contenidas en diversos ordenamientos tales como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Código Penal Federal, Manuales de Organización, Acuerdos, Circulares, entre otros.

En virtud de que nuestro interés se centra en las obligaciones que se les confieren a los servidores públicos dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al ser ésta Ley el motivo del presente trabajo de Tesis, a continuación haremos referencia a las obligaciones contenidas en ella.

Los artículos 8 y 9 de la Ley en comento, contemplan las obligaciones que deben ser cumplidas por los servidores públicos en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, o incluso que deben ser cumplidas una vez que han dejado de prestar sus servicios en el sector público, las cuales de ser incumplidas originarían responsabilidades administrativas, las cuales serán fincadas mediante un

procedimiento administrativo disciplinario hecho valer por el Órgano Interno de Control de la Dependencia o Entidad en donde labore el servidor público.

A continuación haremos una breve mención de las obligaciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a fin de tener conocimiento de las causales por las cuales los servidores públicos pueden hacerse acreedores a una sanción derivada de una responsabilidad administrativa.

El artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece dentro de sus 24 fracciones las siguientes obligaciones a los servidores públicos:

- I. Cumplir el servicio que le sea encomendado.
- II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia.
- III. Utilizar los recursos y las facultades asignados para los fines a que están destinados.
- IV. Proporcionar la documentación e información que le sea requerida a fin de coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública.
- V. Custodiar y cuidar la documentación e información que tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.
- VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión.
- VII. Comunicar por escrito a su superior jerárquico las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley.
- VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, una vez que ha concluido el período para el cual se le designó o por haber sido cesado del mismo.
- IX. Abstenerse de 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.
- X. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente.
- XI. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier asunto en el que tenga interés personal, familiar o de negocios, o en aquel en el que pueda obtener 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 para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

- XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas referidas en el punto XI.
- XIII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga.
- XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere el punto XI;
- XV. Presentar con oportunidad y veracidad declaraciones de situación patrimonial.
- XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de los órganos de inspección y supervisión.
- XVII. Supervisar a los servidores públicos sujetos a su dirección.
- XVIII. Denunciar por escrito ante la Secretaría de la Función Pública o al Órgano Interno de Control, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de un servidor público.
- XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, la información y datos que le solicite la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- XX. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones 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 ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte.
- XXI. Abstenerse de inhibir a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias.
- XXII. 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, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja.
- XXIII. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere el punto 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.

XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

Por su parte el artículo 9° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala que los servidores públicos que hayan dejado de prestar un empleo, cargo o comisión deben guardar hasta un año después de su separación las siguientes obligaciones:

- I. Aprovechar su influencia en virtud del trabajo que desempeñaba a fin de obtener ventaja para sí o personas de la fracción XI.
- II. Abstenerse de utilizar en su provecho o de cualquier otra persona, la información a que tuvo acceso en el servicio público, siempre y cuando esta no sea de orden público.
- III. Los que hayan desempeñado el cargo de Dirección del Instituto Federal Electoral, sus Consejeros y los Magistrados del Tribunal Electoral, no podrán desempeñar empleo, cargo o comisión en aquella administración que se encuentre encabezada por el vencedor de las elecciones que organizaron o calificaron.

De la lectura de las obligaciones antes transcritas, hemos podido observar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tiende a evitar que el servicio público sea interrumpido por la negligencia de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y de la misma manera impulsa a que se desempeñen siempre con la máxima diligencia posible.

Por su parte, cabe mencionar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala para el caso de incumplimiento de alguna o varias de las obligaciones antes señaladas, la imposición de sanciones disciplinarias contra el servidor público que haya incurrido en Responsabilidades Administrativas en el ejercicio de sus funciones.

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

Esa responsabilidad no trasciende fuera de la Administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta".²⁶

Para la imposición de las sanciones disciplinarias, mismas que se encuentran contenidas dentro de las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es necesario el seguimiento de un procedimiento administrativo disciplinario en contra del servidor público que presuntamente incumplió con sus obligaciones, para lo cual, de conformidad a lo establecido en el artículo 21 de la Ley en comento, será citado a comparecer a una Audiencia de Ley, a fin de respetar su Garantía de Audiencia, en la cual hará valer las pruebas y alegatos que mejor convengan a sus intereses, para que posteriormente el Órgano Interno de Control correspondiente, tras el análisis de los elementos con que cuenta, emita resolución en la que sancione o absuelva al servidor público de la presunta responsabilidad.

En el Capítulo III de la presente Tesis haremos un estudio a fondo de las generalidades del procedimiento administrativo disciplinario, exponiendo los sujetos, autoridades, causales de responsabilidad, sanciones y etapas del procedimiento contemplados en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

²⁶ Gabino Fraga, Op. Cit., Pág. 169.

6.- Tipos de Responsabilidades.

Antes de entrar al estudio de los diferentes tipos de responsabilidades en los que pueden incurrir los servidores públicos, resulta pertinente hacer la señalización de que es lo que debemos entender por la palabra Responsabilidad, para lo cual haremos referencia a su procedencia lingüística, la cual de conformidad a la Enciclopedia Jurídica Mexicana es la siguiente:

“La voz “responsabilidad” proviene de *respondere*, que significa *Inter Alia*: “prometer”, “merecer”, “pagar”. Así *responsalias* significa: “el que responde”(fiador). En un sentido más restringido *responsum* (“responsable”) significa: “el obligado a responder de algo o alguien”. *Respondere* se encuentra estrechamente relacionado con *spondere*, la expresión solemne en la forma de la *spondere*, la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación (Gayo Institutas, 3, 92), así como *sponsio*, palabra que designa la forma más antigua de obligación”.²⁷

De conformidad al origen de la palabra responsabilidad, podemos entender por ésta, como el vínculo aceptado por una persona a fin de responder por el incumplimiento de una obligación por parte de otra.

Con el transcurso del tiempo la palabra Responsabilidad se ha venido vinculando a diferentes y muy variados significados, sin embargo la concepción que nos interesa ha sido definida por diversos autores de la siguiente manera:

“Un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado (H. Kelsen). En este sentido la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo); sin embargo, no debe

²⁷ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Porrúa, Tomo VI, México 2002, Pág. 277

confundirse con él... La responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación".²⁸

De esto se desprende que la palabra responsabilidad, para su existencia y justificación legal, necesariamente requiere encontrarse vinculada a una obligación y a una consecuencia, ya que de lo contrario no tendría caso el sostener a una persona como responsable.

A fin de ahondar en lo antes señalado, se debe tomar en cuenta que para la existencia de la responsabilidad, se requiere de una obligación, ya que en virtud del incumplimiento de ésta se van a fincar responsabilidades a la persona que debía cumplir con ellas.

Por otra parte, y respecto de la vinculación de la palabra con una consecuencia, ésta se da con la finalidad de que al haberse realizado un acto en contravención a una obligación, esta sea punida de conformidad a la Ley que haya impuesto la obligación a la persona.

Una vez expuesto el concepto y vínculos jurídicos que tiene la palabra responsabilidad, debemos hacer mención a los diferentes tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones en el sector público, mismas que, de conformidad a su naturaleza jurídica, pueden ser de 4 tipos, siendo estas la responsabilidad penal, responsabilidad política, responsabilidad civil y responsabilidad administrativa.

Con el propósito de dejar en claro que es lo que debemos entender por cada una de estas responsabilidades, a continuación expondremos las generalidades de las mismas:

²⁸ Idem. Pág. 278.

Responsabilidad Penal.

Este tipo de responsabilidades se encuentran reguladas dentro del Título Décimo del Código Penal Federal, el cual va a contener 11 figuras delictivas en las que pueden incurrir los servidores públicos las cuales son:

- Ejercicio indebido de servicio público.
- Abuso de Autoridad.
- Coalición de servidores públicos.
- Uso indebido de atribuciones y facultades.
- Concusión.
- Intimidación.
- Ejercicio indebido de funciones.
- Tráfico de influencia.
- Cohecho.
- Peculado.
- Enriquecimiento ilícito.

Las penas que se regulan dentro del título en comento para aquellos servidores públicos que tipifiquen su conducta en los artículos contenidos en la misma son la privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público, así como el decomiso de bienes cuya procedencia no se logre acreditar.

En este punto cabe resaltar la idea del maestro Sergio Monserrit Ortiz Soltero, al señalar "En el caso de los servidores públicos, la responsabilidad penal se presenta cuando éste infringe lo dispuesto por alguno de los preceptos contenidos en los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal; no obstante es necesario estar atentos a la jerarquía del servidor público que cometió el ilícito a efecto de determinar el procedimiento que en primera instancia se aplicará; toda vez que los funcionarios que se mencionan en el artículo 111 constitucional, gozan

de inmunidad procesal, por lo que no pueden ser sujetos del procedimiento penal hasta que no haya sido declarado su procedencia por parte de la Cámara de Diputados, o la de Senadores cuando se trate de responsabilidad penal por delitos graves cometidos por el Presidente de la República”.²⁹

De lo anterior se desprende que, para hacer valer responsabilidades de carácter penal en contra de los servidores públicos contemplados dentro del artículo 111 constitucional, primero se debe someter el asunto ante la Cámara de Diputados a fin de que se manifieste sobre si ha o no ha lugar la procedencia del inculpado en el procedimiento penal.

Para el caso de aquellos servidores públicos que no se encuentren previstos en el artículo 111 de nuestra Carta Magna, se les iniciaran las instancias penales como a cualquier ciudadano, cuando se considere que esto son presuntos responsables del cumplimiento de un delito.

Por su parte el maestro Enrique Sánchez Bringas señala que la responsabilidad penal de los servidores públicos “se genera por los delitos que el servidor público cometa durante el tiempo de su encargo, conforme a las reglas contenidas en el artículo 119. II que establece el imperativo de perseguir y sancionar la comisión de delitos cometidos por cualquier servidor público de acuerdo con la legislación penal. Por su parte, el párrafo tercero del artículo 114 constitucional regula los plazos de prescripción de este tipo de delitos”.³⁰

Responsabilidad Política.

Se encuentra regulada dentro del artículo 109 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual dispone “se impondrá mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos

²⁹ Sergio Monserrit Ortiz Soltero, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 1999, Págs 195 y 196.

³⁰ Enrique Sánchez Bringas, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México 2000. Pág. 711.

señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas”.

El artículo 110 dispone que se puede iniciar juicio político en contra de los siguientes servidores públicos:

- Senadores y Diputados del 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 Administrativos.
- Diputados a la Asamblea del Distrito Federal.
- Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal.
- Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a las Empresas de Participación Mayoritaria Estatal y Fideicomisos Públicos.

De esta manera se puede apreciar que los sujetos del juicio político son aquellos servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales.

En este orden de ideas, el margen de servidores públicos que pueden ser sancionados mediante un juicio político, es extremadamente limitado, ya que únicamente puede darse sobre aquellos que se encuentran previstos en el artículo 110 constitucional.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es la Ley Reglamentaria del Artículo 109 Constitucional, únicamente por cuanto hace a las responsabilidades políticas, ya que el 13 de marzo del 2002 se emitió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual derogó, únicamente por cuanto hace al ámbito federal, las disposiciones que se hacían en dicha Ley respecto de las responsabilidades administrativas.

Las causales por las que un servidor público, de los señalados con antelación, puede incurrir en responsabilidades políticas, se encuentra contemplado en el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales son:

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

Dentro de las sanciones aplicables a aquellos servidores públicos que incurran en responsabilidades políticas, se encuentran la destitución y la inhabilitación hasta por 20 años de cualquier empleo, cargo o comisión en el sector público.

Resulta pertinente hacer mención a la opinión realizada por el Maestro Andrés Serra Rojas respecto de la finalidad del Juicio Político, a lo cual señala "El juicio político tiene por objeto investigar los actos u omisiones productores de daños que, por culpa o negligencia o irregulares, causen o puedan causar perjuicios pecuniarios, pero sobre todo que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o en su buen despacho".³¹

Por su parte Godolfino Humberto Juárez Mejía define a la Responsabilidad Política de la siguiente manera "Las responsabilidades políticas son aquellas que nacen por actos u omisiones de los servidores públicos que integran un poder público, o tienen una jerarquía mayor o bien desempeñan una función pública trascendente cuya continuidad debe protegerse, conductas activas u omisas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho".³²

Responsabilidad Civil.

Esta responsabilidad no se encuentra contenida en el artículo 109 constitucional, ya que de la lectura de éste, no se desprende definición alguna de la responsabilidad civil, no obstante ello, de conformidad a lo dispuesto en la exposición de motivos de las reformas al título cuarto constitucional, en él que se encuentran cuatro tipos de responsabilidades integrantes del Sistema de Responsabilidades de los servidores públicos, dentro de las cuales se encuentra ésta.

En el artículo 111 constitucional se señala que esta responsabilidad puede generarse a favor de cualquier servidor público y debe exigirse mediante demanda de orden civil que se entablen en contra de servidores públicos.

³¹ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., Pág. 506.

³² Godolfino Humberto Juárez Mejía, *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, Porrúa, México 2002, Pág. 126.

Este tipo de responsabilidad se actualiza en el momento en el que un servidor público, derivado de irregularidades en el desempeño de sus funciones, causa daños o perjuicios estimables en dinero a la Administración Pública, teniendo el Estado derecho de remitirse contra el servidor público con el propósito de exigir que se le indemnice por el daño ocasionado.

Las responsabilidades civiles también pueden originarse cuando, derivado de las actuaciones de los servidores públicos, se causan daños o perjuicios a los particulares, teniendo estos la facultad de remitirse directamente contra el Estado a fin de que sean indemnizados, situación que se les reconoce a partir del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, respecto del cual se señala que la responsabilidad del Estado frente a los particulares será directa y objetiva.

“El funcionamiento del Estado de Derecho exige que se establezca en la legislación ordinaria la regulación específica de la responsabilidad a cargo del Estado, cuando al actuar en razón de los intereses de la colectividad cause una lesión legítima, ya que los particulares no tienen por que soportarla”.³³

El maestro Gabino Fraga señala “La responsabilidad civil tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo produce un menoscabo en el patrimonio del Estado y es independiente de las imposiciones de sanciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Empleados y Funcionarios de la Federación”.³⁴

De la misma manera Sergio Ortiz Soltero, define a este tipo de responsabilidades como “La responsabilidad civil, aplicada al servidor público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los

³³ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinoza Manuel, *Elementos de Derecho, Segundo Curso*, Limusa, México 1989, Pág. 167.

³⁴ Gabino Fraga, Op. Cit., Pág. 141.

Municipios o a un particular, en tal caso esta obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos".³⁵

Responsabilidad Administrativa.

Respecto de la responsabilidad administrativa, esta va a encontrarse intrínsecamente ligada con los principios esgrimidos dentro de los artículos 109 fracción III y 113 de la Constitución, así como en el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los cuales garantizan un adecuado actuar de los servidores públicos dentro de los empleos, cargos o comisiones que desempeñen en el sector público y son los siguientes:

- Principio de Legalidad.
- Principio de Honradez.
- Principio de Lealtad.
- Principio de Imparcialidad.
- Principio de Eficiencia.

No obstante que estos principios son la base de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, no existe legislación alguna que explique o delimite a los mismos, conclusión a la que llega el Licenciado Rafael I. Martínez Morales al hacer reseña de los mismos, señalando que "Algunos de ellos resultan obvios o duplicados, por eso es necesario y conveniente su delimitación legislativa".³⁶

Por su parte, con el objetivo de respetar el cumplimiento de los principios antes señalados, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ha recogido dentro del artículo 8°, diversas obligaciones que deben

³⁵ Sergio Monserrit Ortiz Soltero, Op. Cit., Pág. 254.

³⁶ Rafael I. Martínez Morales, *Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Burocrático*, Oxford, México 2000, Pág. 69.

observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones a fin de que los mismos no sean transgredidos.

Asimismo es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la que dispone que ante el incumplimiento de alguna de las fracciones dispuestas en el artículo 8º, se debe sancionar mediante la aplicación de una sanción consistente en Amonestación Privada o Pública, Suspensión de tres días a un año, Destitución del Puesto, Sanción Económica o Inhabilitación hasta por 20 años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el Servicio Público, las cuales serán estudiadas más adelante.

Respecto de que es lo que debemos entender por este tipo de responsabilidades, haremos la reserva del concepto de responsabilidad administrativa, con el propósito de que éste sea estudiado a fondo en los capítulos subsecuentes.

CAPÍTULO II.- RESPONSABILIDADES

ADMINISTRATIVAS, CONSTITUCIÓN Y LEY.

1.- Concepto de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Empezaremos el presente capítulo haciendo reseña a los conceptos dados por diversos autores, respecto de que es lo que debemos entender por responsabilidades administrativas de los servidores públicos:

Alfonso Nava Negrete, señala que la responsabilidad administrativa "Nace por las faltas en la prestación del empleo o cargo, o por el incumplimiento de obligaciones o deberes que previene la Ley burocrática y la Ley de Responsabilidades".³⁷

Gabino Fraga señala que "La responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones".³⁸

Para Sergio Ortiz Soltero, "La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativa que previenen las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".³⁹

Godolfino Juárez Mejía define a las responsabilidades administrativas como "aquella en que incurren los servidores públicos por actos u omisiones ilegales, deshonrados, desleales, parciales e ineficientes en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que deben ser investigados por la autoridad competente y, de resultar elementos incoar el procedimiento administrativo disciplinario. Subsanao

³⁷ Alfonso Nava Negrete, Op. Cit., Pág. 252.

³⁸ Gabino Fraga, Op. Cit., Pág. 141.

³⁹ Sergio Monserrat Ortiz Soltero, Op. Cit., Pág. 112.

el procedimiento de referencia, imponer, en su caso, las sanciones que correspondan y aplicarlas en la forma que determine la Ley”.⁴⁰

Al punto de vista de Enrique Sánchez Bringas “Los artículos 109 y 113 constitucionales regulan la responsabilidad administrativa determinando que todo servidor público incurre en ella cuando en su conducta incurra en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones”.⁴¹

Tomando como base las definiciones anteriormente citadas, es de concluirse que la responsabilidad administrativa es aquella que se les imputa a los servidores públicos que en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones incumplan con alguna de las obligaciones previstas en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con lo cual se atente en contra de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el Servicio Público, y en virtud de la cual se hagan acreedores a una sanción de carácter administrativo, la cual será impuesta por la Secretaría de la Función Pública o, en su caso, por el Órgano de Control Interno en la dependencia o entidad en que aquél preste sus servicios.

2.- Base Constitucional.

La base constitucional de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, la encontramos en las disposiciones del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se denomina “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, mismo que a partir de las reformas que sufrió en el año de 1982, reguló este tipo de responsabilidades, ya que en las anteriores Constituciones, e incluso en el texto original de la nuestra Carta Magna actual, se contemplaban diversos tipos de

⁴⁰ Godolfino Humberto Juárez Mejía, Op. Cit., Pág. 127

⁴¹ Enrique Sánchez Bringas, Op. Cit., Pág. 712.

responsabilidades, sin que se hiciera regulación alguna las responsabilidades de carácter administrativo.

Las responsabilidades de los servidores públicos, se han regulado en todos los textos constitucionales del México Independiente y han sido objeto de numerosas y muy diversas modificaciones a lo largo de la historia del derecho mexicano, encontrando diversas figuras como el juicio de residencia, los delitos comunes y oficiales, encontrándose contempladas actualmente las responsabilidades políticas, penales, administrativas y civiles.

De esta manera, consideramos pertinente entrar al estudio de diversos textos constitucionales de México, a fin de observar como ha sido regulada la responsabilidad de los servidores públicos dentro de los mismos, así como la evolución que ha tenido nuestra materia hasta llegar a nuestros días.

Antecedentes.

Las responsabilidades de los servidores públicos han sido objeto de regulación desde antes de la época independiente de nuestro país, por lo cual consideramos pertinente empezar el estudio de los antecedentes constitucionales de nuestra materia con la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de Apátzingan de 1814, mismos que si bien es cierto que no pertenecen a las regulaciones de nuestro México independiente, resultan importantes a fin de observar la evolución que ha tenido nuestra materia a lo largo del tiempo.

Desde la emisión de la Constitución Cádiz hasta la emisión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre se ha regulado el tema de las responsabilidades de los servidores públicos a nivel constitucional, sin embargo es de destacar que a través de las diversas constituciones que han estado vigentes en nuestro país, se han contemplado diversos sujetos, causales, sanciones, autoridades y procedimientos en nuestra materia, por lo cual es importante hacer

una breve reseña de estas Constituciones a fin de ver la evolución que ha tenido nuestra materia.

A continuación se realizará la exposición de diversas constituciones de nuestro país, únicamente por cuanto hace a la regulación que estas han hecho de las responsabilidades de los servidores públicos, haciéndose una breve reseña de la situación actual de la regulación Constitucional de nuestra materia, en la cual se contemplan diversos tipos de responsabilidades, dentro de los cuales resalta la responsabilidad administrativa, misma que es el objeto de el presente trabajo de Tesis.

Constitución de Cádiz.

La regulación de las responsabilidades de los servidores públicos dentro de esta Constitución se realiza de manera muy somera, ya que como veremos del estudio que realizamos, no se le dedicaba un capítulo específico a la regulación de esta materia sino que su regulación se realizaba mediante disposiciones que se encontraban dispersas a lo largo de todo el texto constitucional.

Respecto de los servidores públicos que podían ser sujetos a responsabilidad, estos no se encontraban estipulados de manera clara en una disposición determinada, no obstante ello dentro del artículo 261 se hacía mención a lo siguiente:

“Artículo 261. Toca a este Supremo Tribunal:

....

Segundo. Juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho, cuando las cortes decretaren haber lugar a la información de causa.

...

Sexto. Conocer de la residencia de todo empleado público que éste sujeto a ella por disposición de las leyes”.⁴²

⁴² Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808 – 1987*, Porrúa, Trigésimatercera edición, México 1987, Págs. 90 y 91.

Así las cosas la Constitución de Cádiz señalaba como servidores públicos sujetos a responsabilidad a los Secretarios de Estado y de Despacho, así como a otros servidores públicos, los cuales no se encontraban contemplados de manera expresa dentro de la misma, de lo cual se desprendían confusiones respecto de cuales eran los servidores públicos sobre los cuales se podían fincar responsabilidades.

La Constitución que cuyo estudio realizamos, señalaba como autoridad en materia de responsabilidades de los servidores públicos al Supremo Tribunal, atribuyéndosele al poder judicial el carácter de autoridad en materia de responsabilidades de servidores públicos.

A este el artículo 131 contemplaba de manera directa la facultad que tenían las cortes de sancionar a los servidores públicos contemplados en la fracción segunda del artículo 261, estipulándose de manera expresa lo siguiente:

“Artículo 131. Las facultades de las cortes son:

....

Vigésima quinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados públicos”.⁴³

Las causales por las que se podía incurrir en responsabilidad, y las sanciones que les iban a ser impuestos a estos, no se encontraban contempladas dentro de ningún artículo de la Constitución en estudio, de lo cual se desprende una clara laguna constitucional en la regulación de nuestra materia, la cual hubiera sido subsanada mediante la expedición de una Ley reglamentaria, lo cual nunca aconteció.

La misma suerte corrió el procedimiento para la imposición de responsabilidades a los servidores públicos que incurrieran en faltas, habida cuenta que no se realizó

⁴³ Idem., Pág. 75 y 76.

disposición alguna dentro del texto constitucional de 1812 en el cual se contemplara la forma y etapas en las que se llevaría a cabo dicho procedimiento.

Respecto de la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos realizadas en esta constitución Juárez Mejía señala que “se desprenden los siguientes supuestos: 1. Que los Secretarios del Despacho y los demás empleados pueden incurrir en responsabilidades; 2. Que tales responsabilidades están penalizadas, y 3. Que las cortes son la autoridad encargada de hacer efectivas tales responsabilidades”.⁴⁴

Constitución de Apátzingan.

Las responsabilidades de los servidores públicos reguladas en esta Constitución cubrían la mayor parte de las lagunas de la Constitución de Cádiz, no obstante ello, hemos podido observar que el texto constitucional en estudio contenía también varias lagunas, lo cual se puede observar de la siguiente reseña del texto constitucional:

A partir de las disposiciones de la Constitución de Apátzingan, se reguló la figura del Juicio de Residencia, el cual era el procedimiento mediante el cual el Estado a través del Tribunal de Residencia, sancionaba a los funcionarios públicos que incurrieran en responsabilidades.

Para tener un claro entendimiento de la figura del Juicio de Residencia, a continuación realizaremos el estudio de los elementos que lo componen:

Los sujetos del juicio de residencia y las causales por las que estos podían ser sancionados, se encontraban contenidas en las disposiciones de los artículos 59, 145, 150 y 194 de la Constitución en estudio.⁴⁵

⁴⁴ Godolfino Humberto Juárez Mejía, Op. Cit., Pág. 4.

⁴⁵ Varios Autores, *Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, Porrúa, Tomo III, Segunda Edición, México 1978, Pág. 138.

El artículo 59 señalaba que los diputados eran sujetos del juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además podían ser acusados, únicamente durante el tiempo en que desempeñaran sus funciones como diputados, de los delitos de herejía, apostasía y los de Estado, por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Por su parte el artículo 145 indicaba que los Secretarios eran responsables por los decretos, ordenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto o contra las leyes mandadas a observar y que en adelante se promulgaren.

En el artículo 150 disponía que los individuos del gobierno podían ser sujetos de juicio de residencia, con la salvaguarda de que durante el tiempo de su encargo, solamente podían ser acusados por los delitos de herejía, apostasía y los de Estado, por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos, así como por el de arrestar a algún ciudadano por más de 48 horas sin remitirlo al tribunal competente durante ese término.

Por cuanto hace al artículo 194, puntualizaba que los Fiscales y Secretarios del Supremo Tribunal de Justicia se sujetarían al juicio de residencia, en los mismos términos que los Secretarios del Supremo Gobierno (artículo 145), y además señalaba que en el tiempo de su encargo únicamente podían ser sujetos al Juicio de Residencia por la comisión de alguno de los delitos señalados en el artículo 59, antes comentado.

A este respecto Barragán Barragán señala "Ante el tribunal de residencia, responderán los miembros del supremo gobierno: se sujetarán, asimismo al juicio de residencia; lo mismo que los diputados, por la parte que les toca en la

administración pública, y los magistrados del supremo de justicia. Tales son los individuos sujetos a juicio ante el tribunal de residencia”⁴⁶

Las autoridades que conocían del juicio de residencia derivado de las responsabilidades de los servidores públicos era, como previamente lo hemos señalado, el Tribunal de Residencia, figura regulada en los capítulos XVIII y XIX, denominados “Del Tribunal de Residencia” y “De las funciones del Tribunal de Residencia”.

Este tribunal era erigido 2 meses antes de que el funcionario obligado a residencia culminara con su cargo, y con tal antelación el supremo gobierno tenía la obligación de hacer público el nombramiento del mismo, en el cual debería indicar el nombramiento y empleos de dichos funcionarios, y de la misma manera dentro del mismo plazo debían prestar juramento ante el congreso, y se tendrá por instalado el tribunal, a quien se le dará el tratamiento de alteza.⁴⁷

El tribunal de residencia se encontraba conformado por siete jueces, los cuales eran elegidos por suerte por el Supremo Congreso, de los cuales uno iba a fungir como Presidente del tribunal, mismo que es nombrado por los demás jueces que conforman este tribunal.

De la misma manera el presidente el tribunal, nombraría por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos de los jueces, un fiscal, el cual tenía la función de formalizar las acusaciones que se promovieran de oficio por el propio tribunal de residencia.

Las sanciones a que se hacían acreedores los funcionarios que incurrieran en responsabilidades no se encontraban contenidas dentro de este texto constitucional, sin embargo es de señalarse que en caso de que fueran

⁴⁶ José Barragán Barragán, *El Juicio de Responsabilidades en la Constitución de 1824*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1978, Pág.102

⁴⁷ Idem., Pág.113

considerados responsables por el tribunal de residencia, no podrían ocupar otro cargo público.

El procedimiento mediante el cual se realizaba el juicio de residencia a fin de hacer valer las responsabilidades de los servidores públicos, se encontraba regulado dentro de los artículos 224 a 231, y se hacía consistir en lo siguiente:

Erigido el tribunal de residencia, se abría el término de un mes dentro del cual se hacían valer las denuncias contra los funcionarios obligados a residencia, plazo que al culminar no daba entrada a ninguna denuncia contra el servidor público, por lo cual al no ser denunciados durante este periodo eran absueltos, disolviéndose de esta manera el tribunal a menos de que existiera alguna otra causa para su inspección.

Los juicios de residencia tenían una duración máxima de tres meses, contados a partir de la fecha en que el funcionario terminó su cargo, plazo que de culminar sin que se tuvieran elementos suficientes para decretar la responsabilidad del servidor público, se absolvía a los acusados, salvo que existiera dentro del juicio recurso de suplicación, debiéndose prorrogar por un mes más el juicio.

Respecto de las Sentencias emitidas por el tribunal de residencia, Barragán Barragán señala que estas eran remitidas al Supremo Gobierno para su publicación y ejecución por medio del jefe o tribunal correspondiente y el expediente era regresado al Congreso en cuya Secretaría quedarían archivados.⁴⁸

De conformidad al artículo 228, el tribunal de residencia no obstante el haber llevado a cabo juicio en contra del funcionario, requería previamente de la declaración del Congreso de si había o no lugar a la formulación de causa, o desafuero del servidor público, ya que en caso de que se decretara que no era

⁴⁸ Idem., Pág.114

procedente el que se formara causa, todo el procedimiento seguido en contra del funcionario sería dejado sin efectos.

El Supremo Tribunal también tenía relación con el juicio de residencia seguido contra los funcionarios, ya que de conformidad al artículo 198, debía fallar o confirmar las sentencias de deposición de los empleados públicos sujetos al tribunal de residencia.

Del estudio de las responsabilidades reguladas en la Constitución en estudio hemos observado que hubo un claro avance en materia de responsabilidades de servidores públicos, ya que a diferencia de la Constitución de Cádiz, se reguló con suma precisión los sujetos, causales, autoridades y procedimiento a seguir en contra de los funcionarios obligados a residencia, no obstante ello no se dio una debida regulación de los parámetros para aplicarles sanciones a estos por las responsabilidades en que hubieran incurrido durante el ejercicio de sus cargos.

Constitución de 1824.

La materia de responsabilidades de los servidores públicos reguladas en este texto constitucional, tenían por objeto proteger la constitucionalidad, mediante la imposición de castigos a los funcionarios públicos que incumplieran con sus obligaciones jurídico-constitucionales.⁴⁹

Los responsabilidades reguladas en este texto constitucional versaban sobre los sujetos y causales establecidas en los artículos 38, 107, 109 y 119.⁵⁰

De conformidad al artículo 38 cualquiera de las dos cámaras podía conocer en su calidad de Gran Jurado sobre las acusaciones que se hicieren en contra de los siguientes servidores públicos:

⁴⁹ *Idem.*, Pág. 114.

⁵⁰ Varios Autores, *Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, Op. Cit., Pág. 139.

1.- Al Presidente de la Federación por traición contra la independencia nacional, contra la forma establecida de gobierno, por cohecho, o soborno cometidos durante el tiempo de su encargo.

2.- Por actos del Presidente de la Federación contra las elecciones, o actos tendientes a impedir el uso de cualquier facultad del Congreso.

3.- Por actos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho que constituyan delitos, cometidos en la época en que desempeñaran sus empleos.

4.- Actos de los gobernadores de los Estados que constituyeran infracciones de la Constitución Federal, Leyes de la Unión u ordenes del Presidente de la Federación, por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus Estados, contrarias a la Constitución y a las Leyes.

El artículo 107 disponía que las únicas acusaciones procedentes contra el Presidente de la República, eran las señaladas en el artículo 38, el cual ya ha sido previamente estudiado.

El artículo 109 estipulaba que el vicepresidente podía ser acusado ante la Cámara de Diputados por cualquier delito cometido durante la época de su encargo.

El artículo 119 señalaba que los Secretarios del Despacho eran responsables de los actos del Presidente que autorizaren con su firma, cuando estos fueran contrarios a la Constitución, acta constitutiva, leyes generales y Constituciones particulares de los Estados.

Finalmente, el artículo 163 se refería a la obligación que tenían todos los funcionarios públicos de guardar la Constitución y el acta constitutiva con lo cual

aceptaban estar sometidos a la Ley y que sus actos debían estar ceñidos a ella, esto es, reconocían la existencia de un Estado de Derecho.

Además de los sujetos antes señalados, Barragán Barragán considera como funcionarios sujetos a residencia a los magistrados del supremo tribunal según lo dispuesto por el artículo 139, a los demás jueces de la federación, y a los demás empleados públicos, al tenor de los artículos que hablan sobre las facultades del ejecutivo en materia de responsabilidades.⁵¹

La autoridad facultada para sancionar a los funcionarios públicos que incurrieran en responsabilidades era el Poder Legislativo, con lo cual se denotó un claro cambio de tendencia en esta Constitución en este respecto, habida cuenta que en las Constituciones previamente comentadas este poder sancionador se encontraba en manos del Poder Judicial, ya sea a través de la instituciones de la Suprema Corte de Justicia, o del Tribunal de Residencia.

El procedimiento a seguir para sancionar a los servidores públicos que incurrieran en responsabilidades se contemplaba en los artículos 40, 43 y 44 de la Constitución en estudio, y disponían que la cámara se erigiría como gran jurado, para declarar por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes si había lugar o no a la formación de causa, y de la misma manera se contemplaba el procedimiento a seguirse en caso de que el servidor público acusado fuere un Diputado o Senador, para cuyo caso se dispone que en caso de formarse causa en contra de los mismos eran suspendidos de sus funciones y el expediente debería remitirse al tribunal correspondiente.

“Artículo 40.- La Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos artículos anteriores, se erigirá en gran jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado

⁵¹ José Barragán Barragán, Op. Cit., Pág.139

suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal correspondiente”.⁵²

“Artículo 43.- En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no a lugar a la formación de causa”.⁵³

“Artículo 44.- Si la Cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo anterior, declare, por voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente”.⁵⁴

Una vez que se seguía un procedimiento de responsabilidades en contra de un funcionario público se tenía como efecto la suspensión provisional de su cargo, así como su inhabilitación provisional, las cuales, mediante la emisión de la resolución en la cual se le considerara responsable por el incumplimiento de sus obligaciones, se convertían definitivas dichas sanciones.⁵⁵

De lo anterior se desprende que la Constitución de 1824, a diferencia de sus antecesoras, regulaba las responsabilidades de los servidores públicos desde un ámbito político y penal, ya que lo que se buscaba era desaforar a los funcionarios que incumplieran con sus obligaciones, para que posteriormente se pudieran intentar las acciones correspondientes ante los tribunales comunes.

⁵² Felipe Tena Ramírez, Op. Cit., Pág. 172.

⁵³ Ibidem., Pág. 173.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ José Barragán Barragán, Op. Cit., Pág.143.

Las 7 Leyes Constitucionales.

Las responsabilidades de los servidores públicos se encontraban contenidas dentro de la Tercera Ley Constitucional, los artículos 47 a 50 y 52 y 56 fracción III hacían mención de los sujetos, causales de responsabilidad, autoridades, sanciones y procedimiento para la aplicación de las mismas, con lo cual la Constitución en estudio resultó de suma importancia para nuestra materia, ya que con ella se subsanaban muchas lagunas que no se habían previsto con antelación.

Los servidores públicos sujetos a responsabilidad, de conformidad a este texto constitucional, eran el Presidente, los Senadores, los Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, los Secretarios de Despacho, los Consejeros y los Gobernadores de los Estados, los cuales podían ser objeto de responsabilidades por la comisión de algún delito de índole común.

Las responsabilidades del Presidente de la República, sólo podían ser fincadas durante el periodo comprendido desde el día de su nombramiento y hasta un año después de terminado su encargo, mientras que por cuanto hace a los Senadores, sólo se les podían fincar responsabilidades desde el día de su elección, y hasta dos meses después de terminar su encargo

El procedimiento a seguir para la imposición de responsabilidades podía ser de dos tipos dependiendo del tipo de delito por el que se acusare a los mismos, dividiéndose estos en delitos oficiales y delitos comunes.

Para el caso de que el funcionario hubiere cometido un delito de índole oficial, se seguía el procedimiento establecido en el artículo 48, el cual consistía en que la Cámara de Diputados, quien actúa en calidad de órgano acusador, presentaría la acusación, declarara si ha o no ha lugar a la formación de causa, y en caso de

considerarse procedente, nombrará a dos de sus miembros para sostener la acusación ante el Senado, el cual tenía el carácter de órgano sentenciador.

La Cámara de Senadores substanciaría la causa y, oídos los acusados y los testigos, si ha lugar, sentenciaría con la destitución del cargo o empleo o inhabilitación "perpetua o temporal", para obtener otro; si el acusado se hace acreedor a otra pena, cuya imposición esté prohibida al senado, el expediente se remitirá al tribunal competente.

Por cuanto hace al procedimiento a aplicar para el caso de la comisión de delitos comunes, este se encontraba regulado en el artículo 49, y consistía en que la Cámara de Diputados realizaría estudios a fin de encontrar elementos para la formación de causa, la cual de ser procedente traería como consecuencia el que los acusados fueran puestos a disposición del tribunal competente, encontrándose como única salvedad el que el acusado fuera el Presidente, en cuyo caso se requería de la autorización del Senado a fin de que este fuera puesto a disposición de los tribunales competentes.

La sanción que se imponía a los funcionarios que incurrieran en responsabilidades, se encontraban dispuestas en el artículo 50, en el cual se señalaba que para el caso de que se declarara procedente la formación de causa, tanto en los delitos comunes como en los oficiales, se declararían inmediatamente la suspensión del cargo del acusado, así como de sus derechos de ciudadanos.

Aunado a esta sanción, el artículo 48 señalaba para el caso de que se declarara procedente la formación de causa en la comisión de delitos oficiales, estos traían como consecuencia no sólo la suspensión del Servidor Público, sino la destitución o inhabilitación temporal o perpetua del mismo.

De la reseña de la Constitución de 1836, nos hemos dado cuenta que las responsabilidades reguladas eran las que actualmente se conocen como

responsabilidades políticas y penales, con la diferencia de que en esos días se dividían los delitos de los funcionarios públicos en delitos comunes y oficiales.

Así las cosas ante la comisión de alguno de estos delitos se realizaba la investigación correspondiente por parte del poder legislativo, de la cual al desprenderse la responsabilidades del servidor público, traía como consecuencia el desafuero del funcionario a fin de que se ejercieran las acciones penales correspondientes, ya sea mediante la Cámara de Senadores o por los tribunales comunes, dependiendo del tipo de delito cometido.

Constitución de 1847.

El año de 1847 marcó el regreso del sistema Federalista en nuestro país, mediante la emisión de la Constitución de ese mismo año, en ella se contemplaron algunos artículos tendientes a punir las responsabilidades en que incurrieran los servidores públicos.

De la lectura de dichos artículos encontramos que se contemplaba como servidores públicos sujetos a responsabilidades al Presidente de la República y a los Secretarios del Despacho.

Las causales por las que los funcionarios antes señalados podían ser objeto de responsabilidades, consistían en, respecto del Presidente, era responsable de los delitos comunes que cometa durante su encargo, y de la misma manera era responsable por la comisión de delitos oficiales, encontrándose como única excepción a esta responsabilidad que los actos que constituyeron delitos no estuvieran autorizados por la firma del Secretario responsable.

Las causales de responsabilidad que podían ser fincadas a los Secretarios del Despacho se hacían valer para el caso de que se realizaran violaciones a la Ley por los actos u omisiones cometidos por aquellos.

El procedimiento establecido para sancionar a los funcionario antes señalados, se encontraba contemplado dentro de los artículos 12 y 13 del texto constitucional en estudio, los cuales señalan lo siguiente:

"Artículo 12.- Corresponde exclusivamente a la Cámara de diputados erigirse en Gran Jurado, para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero".⁵⁶

"Artículo 13.- declarado que ha lugar la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte, si fuere de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es o no es culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena, según lo prevea la Ley"⁵⁷.

De la reseña realizada es de apreciarse que el ámbito de aplicación de esta Constitución era muy limitado, ya que únicamente se contemplan como funcionarios sujetos a responsabilidad a los Secretarios del Despacho y al Presidente de la República.

Asimismo, siguiendo la regulación de las Constituciones de 1824 y 1836, la Constitución de 1847 regulaba las responsabilidades que actualmente se conocen como responsabilidades políticas y las penales, ya que el funcionario ante la comisión de alguno de los delitos punibles de esos días, era citado ante la Cámara de Diputados órgano acusador y la Cámara de Senadores como juzgador a fin de que fuera estudiada y en su caso fuera declarada la formación de causa, con la cual el funcionario quedaría desaforado, y fuera objeto de una acusación penal por parte de la Suprema Corte quien actuaba como órgano punidor.

⁵⁶ Felipe Tena Ramirez, Op. Cit., Pág. 473.

⁵⁷ Idem.

Constitución de 1857.

La emisión de esta Constitución fue un paso importante en materia de responsabilidades de los servidores públicos, ya que a diferencia de sus predecesoras, se dispuso un título específico para su regulación, siendo éste el Título IV denominado "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", el cual se encontraba compuesto por los artículos 103 al 108.

El artículo 103 regulaba los funcionarios sujetos a responsabilidades, siendo estos los Diputados Federales, individuos de la Suprema Corte, Secretarios del Despacho, Presidente de la República y Gobernadores de los Estados.

De acuerdo a lo señalado por Juárez Mejía los funcionarios señalados en el artículo 103 fueron modificados, adhiriéndose a la lista mediante las reformas de 1874 a los Senadores, mientras que por reforma de 1904, se incorporaron los Vicepresidentes y funcionarios de alto rango como sujetos de responsabilidad.⁵⁸

Las causales por las que los funcionarios podían ser objeto de responsabilidades, consistían en, respecto de los Diputados Federales, Individuos de la Suprema Corte, Secretarios del Despacho, Senadores y altos funcionarios, estos eran responsables de la comisión de delitos comunes y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su cargo.

Respecto del Presidente, Vicepresidente y los Gobernadores eran objeto de responsabilidades por infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales, señalándose como caso de excepción dentro del artículo 103, que el Presidente y el Vicepresidente sólo podían ser acusados por el delito de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves al orden común.

⁵⁸ Godolfino Humberto Juárez Mejía, Op. Cit., Pág. 40.

Las autoridades y el procedimiento aplicable en materia de responsabilidades de los servidores públicos, se encontraban contemplados en los artículos 104 y 105, los cuales rezaban de la siguiente manera:

“Artículo 104.- Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, á mayoría de votos, si ha ó no lugar á proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar á ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto á la acción de los tribunales comunes”⁵⁹.

“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 ó no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuera condenatoria, 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”⁶⁰.

De esta manera observamos que en la Constitución de 1857, al igual que en la de 1836, se regularon dos distintos tipos de procedimiento a seguirse para la sanción de las responsabilidades de los funcionarios públicos, los cuales se realizaban dependiendo de si el delito cometido era de orden común u oficial.

En los procedimientos seguidos contra los funcionarios que cometieran un delito de orden común, la autoridad competente para declarar la responsabilidad de los servidores públicos era el Congreso de la Unión, quien se erigiría en gran jurado y

⁵⁹ Felipe Tena Ramírez, Op. Cit., Pág. 624

⁶⁰ Idem., Págs. 624 y 625.

declararía sobre la procedencia contra el acusado, la cual al ser declarada traería como consecuencia la separación del funcionario de su cargo y se le remitiría a la acción de los tribunales comunes.

El funcionario que cometiera un delito común, sería sujeto a lo que actualmente se conoce como responsabilidad política y posteriormente a una responsabilidad penal, ya que el procedimiento a seguirse en su contra, en primer término tendría como finalidad el que se declarara el desafuero del funcionario para que posteriormente los Tribunales Comunes ejercieran las acciones penales correspondientes por la comisión de estos delitos.

Por cuanto hace al procedimiento a seguirse en contra de los servidores públicos que cometieran algún delito oficial, este era seguido por el Congreso quien fungiría como jurado de acusación y a la Suprema Corte de Justicia que actuaría como jurado sentenciador.

Así las cosas, ante la comisión de un delito oficial por parte de alguno de los sujetos señalados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, el Congreso conocería de la acusación y declararía por mayoría de votos si el acusado era culpable o no, teniendo como consecuencia, para el caso de ser procedente la acusación que la Suprema Corte de Justicia declarara por mayoría de votos la pena a que se hacía acreedor el servidor público.

De los antes expuesto se desprende que en este procedimiento también se tenían insertos los principios de lo que actualmente es la responsabilidad política y penal, con la diferencia de que actualmente la Suprema Corte de Justicia no conoce de los delitos cometidos por los servidores públicos.

Los artículos antes transcritos sufrieron una serie de modificaciones atendiendo a las reformas de 1874, respecto de las cuales Juárez Mejía señala que "introdujo en estos artículos las adecuaciones pertinentes en virtud del reestablecimiento del

senado por la que ya no se refieren, según el caso, al Congreso sino a la Cámara de representantes y la Corte deja su sitio al senado como jurado de sentencia”.⁶¹

Por cuanto hace a los artículos 106 y 107 de la Constitución de 1857 estos contenían disposiciones complementarias a los procedimientos seguidos contra los funcionarios que cometieran delitos oficiales, de tal suerte se disponía que una vez promulgada una sentencia en materia de responsabilidades, en la cual se declarara procedente acción por la comisión de delitos oficiales, no se podía otorgar a los servidores públicos la gracia del indulto, y de la misma manera se señalaba que los delitos y faltas oficiales sólo podían ser exigidos durante el periodo en que el funcionario ejerciera su encargo y hasta un año después que dejó de ejercerlo.

Por último el artículo 108 señalaba “En las demandas de orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público”.⁶²

Como conclusión a la reseña hecha a este texto constitucional señalaremos que no sólo fue innovador al contemplar un título exclusivo para la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, ya que además de esto fue la primera de nuestras Cartas Magnas en que se dio la expedición de leyes reglamentarias en nuestra materia, siendo estas la Ley sobre Responsabilidades de los Altos Funcionarios, expedida el 3 de noviembre de 1870 y la Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios expedida el 29 de mayo de 1896, las cuales serán objeto de estudio más adelante.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El texto original de esta Constitución seguía, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, los mismos lineamientos establecidos en la Constitución

⁶¹ Godolfino Humberto Juárez Mejía, Op. Cit., Pág. 42

⁶² Felipe Tena Ramírez, Op. Cit., Pág. 625

de 1857 contemplándose dentro del Título IV denominado "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", las disposiciones respectivas a nuestra materia.

Esto se desprende de que el título mediante el cual se regulaban estas responsabilidades se denominaba de la misma manera que el de la Constitución de 1857, y al igual que en esta, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempló en 7 artículos dichas disposiciones, siendo estos los artículos 108 al 114.

El artículo 108 del texto constitucional en estudio era similar al 103 de la Constitución de 1857, conteniéndose dentro de este quienes son los servidores públicos sujetos a responsabilidades, agregándose a la lista de funcionarios al Procurador General de la República y los Diputados Locales, y por su parte se excluyó al Vicepresidente de dicha lista y se excluyó la responsabilidad del Presidente de la República por la comisión de Delitos Oficiales.

Las disposiciones del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos eran similares a lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución de 1857, regulándose en este las disposiciones referentes a las responsabilidades de los funcionarios por la comisión de delitos comunes, diferenciándose este artículo en que en el texto constitucional de 1917 se adicionó que el Presidente de la República al ser considerado responsable de la comisión de delitos de orden común, no sería sujeto a las acciones de los tribunales comunes, sino a las acciones del Senado, ya que estos delitos se seguirían como si hubieran sido delitos oficiales.⁶³

Respecto del artículo 109 Tena Ramírez señala que es competente para conocer de los delitos comunes la Cámara de Diputados, erigido en Gran Jurado, el cual a su parecer es una denominación impropia, ya que la Cámara no juzga.⁶⁴

⁶³ Godolfino Humberto Juárez Mejía, Op. Cit., Pág. 48.

⁶⁴ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, Trigésimotercera Edición, México 2000, Pág. 561.

El artículo 110 no encontraba similitud con las disposiciones de la Constitución de 1857, sino que fue para perfeccionar las deficiencias en nuestra materia, en él se disponía que los altos funcionarios de la Federación no gozaban de fuero por la Comisión de Delitos Oficiales, Faltas u Omisiones en que incurrieran en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, asimismo señalaba que por la comisión de delitos comunes durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, tampoco gozarían de fuero.

El artículo 111 hacía las disposiciones correspondientes al procedimiento a seguirse en caso de que algún funcionario incurriera en la comisión de delitos oficiales, señalándose que la Cámara de Diputados actuaría como órgano de acusación, presentando a la Cámara de Senadores las acusaciones correspondientes en materia de responsabilidades de los servidores públicos, fungiendo esta última (Cámara de Senadores) como órgano de instrucción y de sentencia al erigirse en Gran Jurado.

Juárez Mejía señala que a partir de lo dispuesto en este artículo, "El centro de la escena deja de ser la Cámara de Diputados y pasa a la de Senadores". Ya que en la Constitución de 1857 se contemplaba a la Cámara de Diputados como el órgano que se erigiría como jurado de acusación, teniéndose como órgano de sentencia a la Suprema Corte de Justicia, dicho autor continúa señalando "Además, el nuevo artículo prescribe que las resoluciones del Senado... y las declaraciones de la Cámara de Diputados son inatacables...".⁶⁵

Respecto de las disposiciones que regulan los Delitos Oficiales, Tena Ramírez opina "La Cámara de Senadores inicia, por virtud de la acusación un verdadero juicio, que por serlo justifica, ahora sí, la denominación de Gran Jurado que el artículo otorga a aquella Cámara. Debe al efecto oír al acusado y practicar todas

⁶⁵ Godolfino Humberto Juárez Mejía, Op. Cit., Pág. 49.

las diligencias que estime convenientes, para concluir con una resolución que es auténtica sentencia, ya sea que absuelva o que condene”.⁶⁶

Cabe hacer mención de que para el caso de que la Cámara de Senadores considerara a un funcionario como responsable de la comisión de algún delito oficial, se haría acreedor a una pena de privación del puesto, la cual sería definitiva, a diferencia del desafuero como consecuencia de la comisión de un delito común, cuya suspensión era meramente temporal.

Por cuanto hace a las disposiciones de los artículos 112, 113 y 114 del texto original de la Constitución de 1917, estos eran transcripción de los artículos 106, 107 y 108 de la Constitución de 1857, mismos que han sido objeto de estudio al momento de hacer la reseña correspondiente a dicha Constitución.

De esta forma nos hemos percatado que las disposiciones del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no constituyeron un gran avance en materia de responsabilidades de los servidores públicos, ya que tomaron como base y se ajustaron a las disposiciones de la Constitución de 1857, regulándose en ambas las responsabilidades políticas y penales de los funcionarios públicos, sin que se tuvieran indicios de las responsabilidades administrativas, mismas que son el objeto del presente trabajo.

Al respecto Delgadillo Gutiérrez señala “De las disposiciones que integraban el texto original del título IV de referencia, artículo 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los

⁶⁶ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit., Pág. 564.

altos funcionarios, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político”.⁶⁷

Al igual que la Constitución de 1857, las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reglamentada en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos por la Ley sobre Responsabilidades de los Altos Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1939, y por otra Ley con el mismo título expedida el 27 de diciembre de 1979, las cuales serán objeto de estudio más adelante.

Situación Actual.

Las disposiciones que regulaban las responsabilidades de los servidores públicos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron objeto de reformas, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, respecto de las cuales se originaron las responsabilidades administrativas y las responsabilidades civiles de los servidores públicos, subsistiendo las responsabilidades políticas y penales, reguladas en el texto original, haciéndoles algunas modificaciones e identificándolas con estos nombres. Las reformas sufridas por el título IV constitucional de conformidad a lo que expone Burgoa Orihuela trajeron como consecuencia que “en el nuevo texto de los preceptos que integran dicho Título Cuarto, ya no se establece la distinción entre delitos oficiales y delitos del orden común que pueden cometer los funcionarios públicos como lo hacía el régimen constitucional anterior. Tampoco se habla ya en el nuevo precepto texto preceptivo de “fuero”, “desafuero” y otras expresiones que tradicionalmente se han usado sobre materia de responsabilidad oficial en nuestro constitucionalismo...”⁶⁸

⁶⁷ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit., Págs. 47 y 48.

⁶⁸ Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, Duodécima Edición, México 1999, Pág. 568.

A partir de las reformas en comento, la regulación que se dio en materia de responsabilidades de los servidores públicos en el ámbito constitucional fue mucho más amplia, esto debido a que se disponían un mayor número de responsabilidades, sujetos y autoridades, por lo cual a continuación haremos referencia a estas disposiciones constitucionales.

El Título IV constitucional, denominado a partir de las reformas en comento “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, se encuentra conformado por 7 artículos que constituyen la base del actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos, los cuales son del 108 al 114; es importante destacar que la denominación del Título en referencia fue reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de junio de 2002, en el cual se dispone que a partir del 1 de enero del 2004, dicho título se denominará “De las responsabilidades de los Servidores Públicos y patrimonial del Estado”.

El artículo 108 contempla el listado de los servidores públicos que pueden ser sujetos a responsabilidades, en donde encontramos Representantes de Elección Popular, Miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, Funcionarios y Empleados, así como a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, Servidores del Instituto Federal Electoral y el Presidente de la República.

El Presidente de la República, solo puede ser objeto de responsabilidades en caso de que cometa delitos graves del orden común y por el delito de traición a la patria, durante el tiempo en que desempeñe su cargo.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales incurrirán en responsabilidad en caso de

que en ejercicio de sus cargos cometan violaciones a la Constitución o a las Leyes Federales, realicen un manejo indebido de fondos o un manejo indebido de recursos federales.

Por último el artículo en mención faculta a las entidades federativas a señalar mediante sus constituciones locales quienes son los servidores públicos en el ámbito estatal y municipal que pueden ser sujetos a responsabilidades.

El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las responsabilidades de los servidores públicos pueden ser legisladas tanto en el ámbito federal o local, mediante la expedición de leyes reglamentarias por parte del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados respectivamente.

A la vez el artículo en comento resulta de suma importancia para el actual sistema de responsabilidades, ya que a partir del mismo se hace la ramificación a los distintos tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, siendo estas Política, Penal y Administrativa, mismas que han sido debidamente estudiadas en el Capítulo anterior.

La fracción I del artículo 109 contempla la existencia de la responsabilidad política, la cual es seguida mediante la figura del juicio político, el cual va a ser instaurado en contra de los servidores públicos enlistados en el artículo 110 de este texto constitucional, cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o del buen despacho.

La fracción II del artículo en referencia hace mención a las responsabilidades penales en que pueden incurrir los servidores públicos, las cuales se actualizan al momento en que alguno de los servidor públicos enumerados en el artículo 108 cometan alguno de los delitos establecidos en la legislación penal.

En la fracción III se hace la regulación correspondiente a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, la cual puede perseguirse en contra de todo servidor público que incurra en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

El artículo en comento continúa señalando que los distintos tipos de responsabilidad antes señalados se llevan a cabo de manera autónoma, dejando abierta la posibilidad al Estado para imponer varios los distintos tipos de responsabilidades en contra del servidor público que incumpla con las obligaciones de su cargo.

La aseveración anterior, en respeto a las garantías individuales de los servidores públicos, también señala un límite a esta facultad del Estado, ya que se dispone la prohibición de imponer sanciones de la misma naturaleza por una misma conducta en contra de algún servidor público.

Respecto de lo antes señalado Sánchez Bringas señala que "...conforme al texto del artículo 109 constitucional, los procedimientos para la aplicación de las sanciones disponen de autonomía por lo que un mismo acto u omisión puede generar dos o más de esas responsabilidades. Sin embargo, la Constitución prohíbe terminantemente la aplicación de sanciones de una misma naturaleza dos o más veces por la misma conducta"⁶⁹.

El penúltimo párrafo del artículo 109 establece parámetros complementarios a las responsabilidades penales de los servidores públicos, ya que se establece el tipo penal del enriquecimiento ilícito en que pueden incurrir los mismos, asimismo establece las consecuencias que deben regular los códigos penales a fin de punir la tipificación de este ilícito.

⁶⁹ Enrique Sánchez Bringas. Op. Cit., Pág. 711.

Al respecto el maestro Burgoa señala que “la fracción III del artículo 109 constitucional en su tercer párrafo, tipifica el delito llamado “de enriquecimiento ilícito” de los servidores públicos, consistente en que éstos “aumentan sustancialmente su patrimonio, adquieran o se conduzcan como dueños sobre los bienes que lo formen y cuya procedencia lícita no pudiesen justificar”⁷⁰.

Finalmente el multireferido artículo 109 constitucional da opción a todo ciudadano de acudir ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para realizar las denuncias contra los servidores públicos que incurran en alguna de las responsabilidades reguladas en las fracciones I, II y III.

El artículo 110 va a establecer disposiciones complementarias en materia de responsabilidades políticas, ya que en él se contempla un listado de los servidores públicos sujetos a esta responsabilidad, los cuales básicamente se hacen consistir en funcionarios de elección popular o de alto rango.

A la vez se señalan las sanciones aplicables en contra de dichos servidores públicos, las cuales consisten en destitución e inhabilitación para el desempeño de funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el sector público.

Por último el referido artículo 110 dispone la manera en que las leyes reglamentarias de las responsabilidades políticas deben basarse para la regulación del juicio político, haciendo una breve señalización de las fases que tendrá este procedimiento, el cual se hará consistir en lo siguiente:

1.- El procedimiento inicia cuando, en virtud de la comisión de un delito por parte de alguno de los servidores públicos señalados en el artículo 110, la Cámara de Diputados realiza la acusación correspondiente ante la Cámara de Senadores, para lo cual previamente deberá sustanciar procedimiento con audiencia del

⁷⁰ Ignacio Burgoa Orihuela, Op. Cit., Pág. 570.

inculpado, resolviéndose la misma con aprobación por declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes la formación de causa contra el servidor público.

2.- Una vez que la Cámara de Senadores tiene conocimiento de la acusación señalada en el punto anterior, ésta erigida en jurado de sentencia aplica la sanción correspondiente mediante la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión, con respeto de las diligencias correspondientes y de la garantía del acusado.

3.- Las declaraciones y resoluciones de ambas cámaras son inatacables.

Los artículos 111 y 112 hacen diversas disposiciones en materia de responsabilidad penal en que pueden incurrir los servidores públicos, las cuales hacen referencia al procedimiento a seguir para poder proceder contra los funcionarios que se encuentran contemplados en el artículo 110 constitucional.

De esta forma los artículos en comento hacen un listado de los servidores públicos, respecto de los cuales sólo se puede proceder penalmente cuando haya declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados.

Para el caso de que se considere que no ha lugar a proceder en contra del servidor público, no se dará inicio al juicio penal, no obstante esto se dispone que al no prejuzgar esta declaración sobre los fundamentos de la imputación, se podrán iniciar las imputaciones correspondientes una vez que el servidor público haya culminado el ejercicio de su cargo.

En caso de que sí se realice la declaración de procedencia en contra del servidor público, éste quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen conforme a la Ley.

El Presidente de la República sólo puede ser acusado ante la Cámara de Senadores por comisión de los delitos previstos en el artículo 110, con lo cual únicamente se puede hacer valer en su contra responsabilidad política, mediante el seguimiento del correspondiente juicio.

Respecto de los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y los miembros de los Consejos de Judicatura Locales, el artículo 111 dispone que la Cámara de Diputados al declarar la procedencia de la acción en contra de los mismos, lo hará del conocimiento de las Legislaturas locales, las cuales actuarán como corresponda.

Continúa señalando el artículo 111 constitucional que, al igual que en el juicio político, las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

Ahora bien, para el caso de que la declaración sea señalando que ha lugar a proceder contra el inculpado, este quedará separado de su encargo durante el tiempo que dure el proceso penal, señalándose además que para el caso de que fuere absuelto se le reinstalara en su puesto, y en caso de ser condenado no se le dará la gracia del indulto.

El citado artículo 111 después de la regulación señalada en el párrafo anterior, hace un paréntesis en la regulación de las responsabilidades penales, y señala que para el caso de que algún servidor público sea demandado civilmente, no se requerirá de la declaración de procedencia para que se lleve a cabo la sustanciación el procedimiento correspondiente.

En la parte final del artículo en referencia se señalan las sanciones aplicables por la comisión de una responsabilidad de índole penal por parte de un servidor público, disponiéndose que la pena a cubrir por el delito cometido será la

estipulada en las legislaciones penales correspondientes, haciéndose mención a que, para el caso de que con el actuar ilícito del servidor público se haya causado algún daño al Estado o se haya tenido un beneficio económico, se hará valer, además de la pena correspondiente, una sanción económica a fin de resarcir las consecuencias de su actuar, misma que no deberá exceder de tres tantos del monto del beneficio o daño causado.

Por su parte el artículo 112 de la Constitución regula, como disposición complementaria del juicio político, que para el caso de que alguno de los servidores públicos enumerados en el artículo 111 cometa algún delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, no se requerirá de declaración de procedencia para poder fincar las responsabilidades correspondientes.

Finalmente en el último párrafo se dispone que para el caso de que el servidor público vuelva a desempeñar sus funciones o desempeñe otro de los cargos contemplados en el artículo 111, se procederá de acuerdo a lo dispuesto por dicho precepto.

El primer párrafo del artículo 113 resulta primordial para nuestro estudio, ya que en él se hace la regulación correspondiente a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinándose los criterios a regularse en las leyes reglamentarias de este tipo de responsabilidades.

Se estableció que las leyes reglamentarias de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos deben ser expedidas a fin de salvaguardar los criterios de legalidad, lealtad, eficiencia, honradez e imparcialidad, los cuales son los principios que deben observar los funcionarios en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones.⁷¹

⁷¹ Sergio Monserrit Ortiz Soltero. Op. Cit., Págs. 125 y 126.

El artículo en comento también señala que las leyes que regulen este tipo de responsabilidades deben contemplar las sanciones aplicables por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, los procedimientos y autoridades que las aplicaran.

Respecto de las sanciones, de conformidad a lo dispuesto por el artículo que nos ocupa, deben regularse las de suspensión, destitución e inhabilitación, así como una sanción económica, esta última se decretará de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones.⁷²

Es importante señalar que a pesar de que las sanciones en referencia son exclusivas de las responsabilidades administrativas, estas también son aplicadas en el ámbito penal, ya que el Código Penal Federal al regular lo relativo a los delitos cometidos por servidores públicos, establece que a estos se les aplicarán además de la privación de la libertad, la destitución del puesto y la inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el sector público.

Mientras tanto, el segundo párrafo del artículo 113 establece lo relativo a la responsabilidad civil del Estado, misma que será objetiva y directa, y será generada cuando, con motivo de alguna actividad administrativa irregular, se causen daños a los bienes o derechos de los particulares.

Por último el artículo 114 del texto constitucional en estudio, realiza una serie de disposiciones complementarias en materia de responsabilidades políticas, penales y administrativas en las cuales se hace referencia a los distintos plazos de prescripción que se rigen en estas materias.

Respecto de las responsabilidades políticas, el artículo en referencia contempla que el juicio político sólo se puede hacer valer en el tiempo que el servidor público

⁷² Ignacio Burgoa Orihuela, Op. Cit., Págs. 570 y 571.

desempeñe su cargo y hasta un año después de que lo haya desempeñado, a la vez se observa que las sanciones resultantes deberán ser aplicadas en un término no mayor a un año, contado a partir de la fecha en que se dio inicio al referido juicio político.

En las responsabilidades penales se señala que los plazos de prescripción serán los dispuestos en las diversas legislaciones penales, los cuales de ninguna manera podrán ser menores del término de 3 años; a la vez se hace referencia a que, por cuanto hace a los servidores públicos que gozan de fuero, los plazos de prescripción serán interrumpidos durante el tiempo en que estos desempeñen dichos cargos.

Por cuanto hace a las responsabilidades administrativas, se dispone que los plazos de prescripción serán los estipulados en las leyes reglamentarias, haciendo valer como parámetro para esta regulación que, cuando los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos sean considerados graves, estos de ninguna manera podrán prescribir en un plazo menor a tres años.

De la reseña que hemos hecho de la situación actual que guardan las responsabilidades de los servidores públicos dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se aprecia que estas tienen un ángulo muy distinto al regulado en los textos constitucionales de la historia del derecho mexicano, e incluso se guarda una gran diferencia respecto de las regulaciones que se hacían en el texto original de esta Constitución, ya que a diferencia de estos, actualmente encontramos la regulación de 4 diversos tipos de responsabilidades las cuales se originan dependiendo de la naturaleza de la infracción cometida por el servidor público.

A la vez hemos observado que a partir de las reformas de 1982 aparecieron las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, mismas que han sido reguladas mediante la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos emitida el 31 de diciembre de 1982 y por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos emitida el 13 de marzo de 2002, siendo esta última Ley el objeto de estudio en el presente trabajo de Tesis.

3.- Bases Legales.

Las base legal sobre la que se encuentra sustentado el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que a partir de ella se realiza la regulación de las disposiciones de los artículos 108, 109 fracción III, 113 primer párrafo y 114 último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los antecedentes normativos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se encuentran inmersos en los distintos ordenamientos que han regulado la materia de responsabilidades de los servidores públicos, no obstante ello, su antecedente más directo se encuentra en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, ya que es la única legislación reglamentaria que se ha encargado de regular las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Antecedentes.

A continuación se hará una breve reseña de las leyes reglamentarias de la materia de responsabilidades de los servidores públicos, mismas que se han encargado de regular las disposiciones constitucionales contenidas en la Constitución de 1857, el texto original del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las reformas del citado título.

“Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados” o “Ley Juárez”.

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 1870, y constituyó la primera ley reglamentaria en materia de responsabilidades de los servidores públicos, misma que se encontraba basada en las disposiciones del Título IV de la Constitución de 1857.

En ella se contemplaban las disposiciones conducentes respecto de los funcionarios públicos sujetos a responsabilidades, y de la misma manera se realizó la debida regulación de los delitos oficiales contenidos en el artículo 105 de la Constitución de 1857, estableciéndose para este fin los delitos, faltas y omisiones oficiales en que podían incurrir los altos funcionarios de la Federación.

Los funcionarios públicos sujetos a responsabilidad que se encontraban regulados dentro de esta Ley, eran los mismos que se encontraban contemplados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, los cuales son los diputados, senadores, individuos de la suprema corte, secretarios de despacho, gobernadores de los Estados y el Presidente de la República.

Dentro de las disposiciones de la Ley Juárez se contenían limitantes a las causales por las que se podían imponer responsabilidades contra los funcionarios antes señalados, ya que contemplaba que los Gobernadores de los Estados, sólo podían ser sancionados en caso de que hubieran cometido violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales.

Dicha limitante también se extendía hacia la figura del Presidente de la República, ya que sólo podía ser sancionado durante el tiempo de su encargo por la comisión de tres tipos de delitos, los cuales son: traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves al orden común.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Por cuanto hace a la regulación de los delitos oficiales estos, como ya se mencionó, podían ser de tres tipos siendo los delitos oficiales propiamente dichos, faltas oficiales y omisiones oficiales.

Respecto de los delitos oficiales propiamente dichos, estos han sido objeto de estudio por parte de Luis Humberto Delgadillo, señalando que se hacían consistir en: "ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación a las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a leyes federales".⁷³

Una vez que se consideraba que algún alto funcionario era responsable por la comisión de algún delito oficial, la Ley en comento disponía que se les impondría una sanción consistente en destitución del cargo e inhabilitación del funcionario por un lapso no menor a cinco años ni mayor a diez.⁷⁴

Las faltas oficiales en que podían incurrir los funcionarios públicos consistían en violaciones de poca importancia que se cometieran en contra de la Constitución o a las Leyes Federales, respecto de las cuales se hacían acreedores a las sanciones de suspensión en el cargo e inhabilitación para desempeñar cargos, esta última podía imponerse de uno a cinco años.

Finalmente respecto de la regulación de las omisiones oficiales en que podían incurrir los funcionarios oficiales, estas consistían en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos; respecto de la comisión de alguna de estas omisiones se sancionaba a los funcionarios públicos con suspensión del cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.⁷⁵

⁷³ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Porrúa, Cuarta Edición, México 2001, Pág. 47.

⁷⁴ Godolfino Humberto Juárez Mejía, Op. Cit., Pág. 44

⁷⁵ Idem.

El procedimiento por el cual se imponían responsabilidades a los altos funcionarios por la comisión de delitos oficiales consistía en que la Cámara de Diputados hacía valer la acusación correspondiente en contra del presunto responsable, respecto de la cual tendría conocimiento la Cámara de Senadores que emitiría la sentencia que en derecho correspondiera.

De la referencia que hemos hecho de la Ley Juárez, nos hemos percatado que a partir de la misma se hacía la regulación del título IV de la Constitución de 1857, la cual no cubría con todas las disposiciones de dicho título, ya que sólo contemplaba los delitos oficiales sin que se hiciera mención alguna a la regulación de los delitos de índole común, mismos que se encontraban estipulados dentro del artículo 104 del texto constitucional en comento.

“Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados” o “Ley Porfirio Díaz”.

Fue expedida el 6 de junio de 1886, mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y al igual que la previamente estudiada, tenía como finalidad regular las disposiciones del título IV de la Constitución de 1857.

Al igual que su antecesora, se contemplaban como funcionarios públicos sujetos a responsabilidades los enlistados en el artículo 103 de la Constitución de 1857.

En las regulaciones de la Ley en comento encontramos la normatividad aplicable para el caso de comisión de delitos oficiales y delitos comunes de los altos funcionarios, haciéndose una mejor regulación del título IV constitucional, ya que en ella, a diferencia de la Ley Juárez, se contemplaba la regulación del artículo 104 constitucional, la cual no se encontraba contenida dentro de la Ley que la antecedía, cubriéndose las lagunas normativas existentes referentes a delitos de índole común.

En lo referente a la regulación de los delitos oficiales se hacían las siguientes disposiciones:

Siguiéndose los criterios de la Ley Juárez se estableció como parte integrante de los delitos oficiales a los delitos oficiales propiamente dichos, las faltas oficiales y las omisiones oficiales, los cuales se establecían en los mismos términos que en su antecesora, sin embargo y a diferencia de aquella que no se establecían de manera clara en que consistían los delitos oficiales propiamente dichos, por lo cual la Ley Porfirio Díaz remitió la consistencia de los mismos a las disposiciones de los Códigos Penales de 1872 y 1929.

El procedimiento establecido para la persecución de la comisión de delitos oficiales, se encontraba debidamente apegado al artículo 105 de la Constitución de 1857, estableciéndose que se seguiría ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, los cuales como ha sido señalado con antelación eran la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores respectivamente.

Por cuanto hace a las disposiciones relativas a regular los delitos de orden común, la Ley Porfirio Díaz establecía lo siguiente:

A pesar de que en la Ley no se hacía la definición de los delitos comunes, y no se señalaban en que consistían este tipo de delitos, debemos entender por los mismos todos los delitos estipulados en la legislación penal de la época, los cuales al ser cometidos por alguno de los funcionarios enlistados en el artículo 103 constitucional serían regulados por esta Ley, a fin de seguir en contra de dicho funcionario el procedimiento de desafuero correspondiente.

El procedimiento se hacía consistir en que la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado conocía de la presunta responsabilidad del funcionario, mismo que al

conocer y estudiar el asunto emitiría la resolución que en derecho correspondiera, la cual se podía dar en tres sentidos:

1.- "No ha lugar a proceder" en esta resolución se negaba que el funcionario público hubiera incurrido en la comisión de un delito común, por lo cual se respetaba su fuero y no podía iniciarse acción penal en contra del mismo hasta en tanto siguiera desempeñando el cargo por el que se le había otorgado el fuero.

2.- "Declaración de procedencia" a partir de esta se desaforaba al funcionario público que presuntamente había cometido algún delito común y quedaba sujeto a la acción de los tribunales comunes.

3.- "Declaración de incompetencia" se emitía cuando el delito hubiere sido cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero, es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de la acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.⁷⁶

Además de las disposiciones anteriores, la Ley Porfirio Díaz contemplaba la figura de la declaración de inmunidad en la cual el funcionario contra el cual se iniciaba procedimiento de desafuero podía solicitar a la Cámara de Diputados que se suspendiera la sustanciación de algún juicio en su contra.

De lo anterior nos percatamos que la Ley antes reseñada regulaba de manera más completa las disposiciones del título IV de la Constitución de 1857, ya que en ella se contemplaban tanto los delitos oficiales como los delitos comunes, estos últimos pasados por alto en la regulación que hacía la Ley Juárez.

⁷⁶ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Op. Cit., Pág. 49.

“Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales de los altos funcionarios de los estados” o “Ley Lázaro Cárdenas”.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, a través de ella se regulaban las disposiciones del texto original del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estipulando lo relativo a los delitos oficiales y delitos comunes.

Se determinaba que los funcionarios públicos sujetos a responsabilidades por la comisión de delitos oficiales o delitos comunes el Presidente de la República, senadores y diputados del 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 las legislaturas locales.⁷⁷

Por cuanto hace a la regulación de los delitos oficiales encontramos que se conformaban por las figuras de delitos oficiales propiamente dichos y faltas oficiales, las cuales se clasificaban a su vez de conformidad a la persona que cometiera los mismos, encontrándose de esta forma los cometidos por altos funcionarios y los cometidos por los demás funcionarios de la Federación, del Distrito y Territorios Federales.

Los delitos oficiales de los altos funcionarios eran: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación a las garantías individuales, infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causaran perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motivaran algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones y las omisiones de carácter grave cuando causaran perjuicios graves a la Federación o

⁷⁷ Idem., Pág. 52.

a uno o varios Estados de la misma, o motivaran algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.⁷⁸

Una vez que se consideraba que un alto funcionario había cometido algún delito oficial, este se haría acreedor a las sanciones de destitución del cargo o del honor de que se encontraba investido, y la inhabilitación de cinco a diez años.

Las faltas oficiales en que podían incurrir los altos funcionarios consistían en las infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales que no se encontraran señaladas como delitos oficiales, encontrándose reguladas como sanción por la comisión de esta la suspensión del cargo, misma que podía variar de uno a seis meses.⁷⁹

Ahora bien, por cuanto hace a los delitos oficiales en que podían incurrir los demás funcionarios federales, del Distrito y territorios federales se encontraban dispuestos en varias fracciones dentro de esta Ley, a cuya comisión se les podían imponer sanciones que iban de la destitución a la inhabilitación de dos a seis años, penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por doce años.⁸⁰

Por su parte las faltas oficiales en que podían incurrir los funcionarios señalados en el párrafo anterior, estos eran aquellas que no fueran consideradas delitos, e iban a ser sancionadas de conformidad a lo establecido en las leyes y reglamentos aplicables.

Cabe hacer la apreciación de que la regulación de las faltas oficiales antes señaladas pueden ser considerados como un primer antecedente de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, habida cuenta que

⁷⁸ Godolfino Humberto Juárez Mejía, Op. Cit., Pág. 69.

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Op. Cit., Pág. 53.

las mismas tenían por objeto sancionar las omisiones en que incurrieran los funcionarios públicos en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones.

Ahora bien, por cuanto hace a los delitos comunes, la Ley Lázaro Cárdenas no hace mayor regulación al respecto, ya que estos eran todos los delitos establecidos en la legislación penal de la época, los cuales al ser cometidos por un funcionario con fuero daban como consecuencia un procedimiento de desafuero a fin de que se pudieran hacer valer las acciones penales correspondientes por parte de los tribunales comunes correspondientes.

Por cuanto hace a los procedimientos regulados por la Ley Lázaro Cárdenas para la persecución de las responsabilidades en que podían incurrir los funcionarios públicos, se establecieron cinco tipos, dentro de los cuales encontrábamos dos para altos funcionarios y los otros tres para sancionar a los demás funcionarios.

Los procedimientos contra altos funcionarios eran los relativos a la comisión de delitos, faltas oficiales y el procedimiento por la comisión de delitos comunes; mientras que para los demás funcionarios se contemplaban los procedimientos respecto de los funcionarios del Poder Judicial, el procedimiento por enriquecimiento inexplicable y procedimiento por delitos y faltas oficiales, mismos que se expondrán a continuación:

Procedimiento para la persecución de delitos y faltas oficiales en contra de altos funcionarios.

La Cámara de Diputados actuaría como jurado de acusación al conocer de la probable comisión de un delito oficial por parte de algún alto funcionario, el cual de considerarse que pudo haber sido cometido por él, sería remitido a la Cámara de Senadores quien actuaría como jurado de sentencia, y emitiría la resolución que en derecho correspondiera sobre la comisión del delito oficial.

Procedimiento para la persecución de delitos comunes en contra de altos funcionarios.

Señalaba que una vez que se tuviera conocimiento de una probable comisión de delitos comunes por parte de algún alto funcionario, la Cámara de Diputados debe erigirse en Gran Jurado para dictaminar la declaración de procedencia en contra del funcionario público.

En caso de que la Cámara de Diputados considerara procedente la acusación en contra del alto funcionario, este quedaba separado de su cargo y a disposición de los tribunales comunes.

Al igual que en la Ley Díaz, se contemplaba dentro de este tipo de procedimientos la oportunidad al funcionario público de solicitar a la Cámara de Diputados la "Declaración de Inmunidad", mismo que era contestado por la Secretaría de la Cámara resolvería de oficio mandando un oficio al juez o al Tribunal a fin de que se suspendiera la sustanciación del juicio.

Procedimiento para la persecución de delitos y faltas oficiales en contra de los demás funcionarios.

Este procedimiento se hacía valer por la vía ordinaria, es decir ante los Tribunales comunes competentes, una vez que el proceso en contra del Servidor Público había concluido mediante la formulación de las conclusiones del Ministerio Público así como del acusado, el Juez remitía el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales a fin de que éste dictará la sentencia que en derecho correspondiera.

Procedimiento respecto de los Funcionarios del Poder Judicial.

Este procedimiento se instauraba en contra de los ministros de la Suprema Corte, magistrados de Circuito, jueces de Distrito, magistrados del Tribunal Superior de Justicia y jueces del orden común, el cual iniciaba mediante petición del Presidente de la República a la Cámara de Diputados para la destitución de los funcionarios antes señalados por la presunción de una inadecuada conducta en el desempeño de sus cargos.

Una vez instaurada la petición del Presidente, la Cámara de Diputados debía resolver en conciencia, y en caso de considerar procedente la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores a fin de que ésta resolviera lo procedente.

Del estudio realizado a la Ley Lázaro Cárdenas nos hemos percatado que en ella se contenían un gran número de procedimientos a fin de sancionar a los funcionarios que cometieran algún delito, ya sea por la comisión de un delito oficial o común, mismos que también se encontraban clasificados respecto del funcionario que cometiera dicho delito.

De igual forma observamos claros indicios de las responsabilidades administrativas ya que se pretendían sancionar las faltas oficiales que cometieran los funcionarios públicos en el ejercicio de los empleos cargos o comisiones, siendo estos simples indicios debido a que este tipo de responsabilidades al no encontrarse regulado en las disposiciones de la Constitución de 1857, no eran óbice para regularse dentro de la misma.

Delgadillo Gutiérrez señala "...este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha, posiblemente por que la atención seguía concentrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del Título Cuarto Constitucional, dejando el aspecto a las responsabilidades administrativas, o de carácter disciplinario, a las

normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época”.⁸¹

“Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados” o “Ley López Portillo”.

Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1979, siendo la segunda ley reglamentaria de las disposiciones del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manejándose la normatividad correspondiente para los delitos oficiales y delitos comunes en que podían incurrir los funcionarios públicos.

En lo referente a los delitos oficiales, el artículo 3° hacía mención a un concepto respecto de que se debe entender por los mismos, señalándose además, los diferentes tipos de delitos oficiales que existían regulados en la época de la vigencia de la Ley López Portillo, estableciéndose de manera textual:

“Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;
- III. El ataque a la libertad de sufragio;
- IV. La usurpación de atribuciones;
- V. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados de la

⁸¹ Idem., Pág. 54.

mismos, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

- VI. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
- VII. Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales y,
- VIII. En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y el buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de ideas".⁸²

El procedimiento a seguirse ante la probable comisión de un delito oficial era similar al estipulado en las leyes previamente estudiadas, disponiéndose que el juicio se llevaría a cabo por la Cámara de Diputados como órgano acusador y la Cámara de Senadores como sentenciador.

De esta forma se disponía que a estos funcionarios públicos se les iba a seguir un procedimiento ordinario ante el Juez penal, el cual terminaría con la formulación de conclusiones, y estas serían estudiadas por un jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Siguiéndose las tendencias de sus antecesoras, la Ley López Portillo establecía las faltas oficiales como parte de los delitos oficiales en que podían incurrir los funcionarios públicos, dándonos su definición en lo dispuesto por el artículo 4, en el cual se disponía que eran las infracciones cometidas por los servidores públicos durante el ejercicio de su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y el buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las Instituciones y del gobierno.

⁸² Idem., Págs. 55 y 56.

Las sanciones aplicables para el caso de la comisión de una falta oficial eran muy variadas, por lo cual el criterio para su cuantificación dependía del funcionario público que había incurrido en la comisión de la misma.

De esta forma en caso de que se tratara de un funcionario público que gozara de fuero, las sanciones aplicables eran amonestación, misma que se acompañaba de la suspensión del cargo por el término de seis meses o por inhabilitación de hasta un año para desempeñar cargos públicos.

Los demás funcionarios eran sancionados en los términos de las disposiciones de las leyes y reglamentos respectivos, sin que la Ley López Portillo hiciera mayor hincapié en este tipo de sanciones.

Respecto de los delitos comunes en que podían incurrir los funcionarios públicos, estos no fueron objeto de regulación en la Ley López Portillo, por lo cual debemos entender como delitos de esta índole a aquellos que se encontraban regulados en los ordenamientos penales de la época.

“Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 31 de diciembre de 1982, con la finalidad de regular las disposiciones del título IV constitucional, en materia de responsabilidades políticas y responsabilidades administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos.

La Ley en referencia señala respecto de los servidores públicos sobre los cuales se podían imponer estos dos tipos de responsabilidades, lo siguiente:

Respecto de los servidores públicos que pueden ser sujetos a juicio político, el artículo 5° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a

fin de identificarlos nos remite a lo dispuesto por el artículo 110 constitucional en donde se hace el listado de dichos servidores públicos.⁸³

Por su parte los servidores públicos susceptibles de ser sujetos a responsabilidades administrativas se encontraban estipulados en el artículo 2 de la Ley, señalándose como estos a los enlistados en el primer párrafo del artículo 108 constitucional, agregándose a este listado, por disposición del artículo 2º de la Ley en comento, a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Las causales por las que estos servidores públicos podían ser sancionados siguiendo la naturaleza de las responsabilidades en que podían incurrir eran las políticas, respecto de las cuales la Ley de Responsabilidades no hace mayor mención, y las administrativas, estas últimas se encontraban contemplados en el artículo 47 en el cual se señalaban las obligaciones que debían seguir los servidores públicos en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de que debe encontrarse revestido el servicio público.

Las autoridades facultadas para la aplicación de las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se encontraban en materia de responsabilidad política las Cámaras que integran el Congreso de la Unión las cuales son competentes para la substanciación del juicio político y, en su caso, aplicar las sanciones correspondientes, señalándose que la Cámara de Diputados actuaría como órgano acusador, mientras que la Cámara de Senadores actuaría como jurado de sentencia.⁸⁴

Por su parte las autoridades facultadas para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia de responsabilidades

⁸³ Sergio Monserrit Ortiz Soltero, Op. Cit., Pág. 80

⁸⁴ Idem., Pág. 89

administrativas se encontraban contemplados en el artículo 3, señalándose como tales:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.
- II. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- III. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- IV. Las dependencias del Ejecutivo Federal.
- V. El órgano ejecutivo local del Distrito Federal.
- VI. La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- VII. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- VIII. El Tribunal Fiscal de la Federación.
- IX. Los tribunales de trabajo, en los términos de la legislación respectiva.
- X. Los demás órganos jurisdiccionales determinados por las leyes.

El procedimiento a seguir para el caso de que se cometiera una presunta responsabilidad política, se encontraba contemplado en Capítulo II y III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por su parte el procedimiento para la imposición de responsabilidades administrativas, se encontraba regido dentro del artículo 64 de la Ley en estudio, procedimiento denominado comúnmente como "Procedimiento Administrativo Disciplinario".

Dicho procedimiento iniciaba, mediante la citación del presunto responsable a una Audiencia de Ley, en la cual se le daba oportunidad al servidor público de hacer valer las pruebas y alegatos que mejor convinieran a sus intereses, a fin de desvirtuar las imputaciones que se hacían valer en su contra mediante el Oficio Citatorio, teniendo la autoridad la obligación de emitir la resolución que en derecho correspondiera dentro del plazo de 30 días hábiles contados a partir de la fecha en que se desahogó la última de las probanzas.

Una vez que las autoridades correspondientes declararan la responsabilidad, ya sea política o administrativa de los servidores públicos correspondientes, aplicarían en su contra alguna de las siguientes sanciones:

Dentro de las sanciones contenidas en esta Ley a fin de sancionar a los servidores públicos que incurrieran en responsabilidades políticas se contenían las de destitución del servidor público e inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el sector público desde un año hasta veinte años, lo cual se encontraba estipulado en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, las sanciones contempladas para sancionar a los servidores públicos que incurrieran en responsabilidad administrativa, se encontraban contempladas en el artículo 53, y consistían en apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, destitución del empleo, cargo o comisión que desempeñaran en el servicio público, suspensión de 3 días a 3 meses del empleo, cargo o comisión que desempeñaran en el servicio público, inhabilitación de 1 año a 20 años para desempeñar empleos, cargos o comisiones dentro del sector público así como las sanciones económicas, en caso de haber beneficio económico o daño patrimonial al Estado, misma que equivaldría invariablemente a dos tantos del beneficio obtenido o del daño causado.

De la reseña realizada a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos percatamos del gran avance en nuestra materia, ya que fue la primera Ley, de conformidad a las reformas constitucionales de 1982, que se encargó de regular las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Situación Actual.

La Ley que se encarga de regular el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, únicamente respecto de las responsabilidades administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

En esta, a diferencia de su predecesora, únicamente se contemplan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, haciendo a un lado la regulación de las responsabilidades políticas, mismas que quedaron vigentes en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

La nueva Ley de responsabilidades fue emitida a fin de subsanar muchos de los errores formales en que se incurría con la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debido a que a partir de ellos, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declaraba la Nulidad de un gran número de resoluciones emitidas en los procedimientos administrativos disciplinarios, mismas que eran impugnados ante él.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla los sujetos, autoridades, causales de responsabilidad, procedimiento y sanciones a aplicar a todos aquellos servidores públicos que incumplan con las obligaciones conferidas a sus empleos, cargos o comisiones dentro del sector público.

Los sujetos son los mismos que se contemplaban en la Ley de 1982, con la diferencia de que la aplicación de esta nueva Ley ya no estaría en manos de las autoridades del Distrito Federal y se aumentaba como autoridades facultadas para la su aplicación al Instituto Federal Electoral y al Banco de México, los cuales no se encontraban contemplados con antelación.

Se contemplan como autoridades en el procedimiento administrativo disciplinario a los Órganos Internos de Control, Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades, los cuales en su mayoría se encuentran adscritos a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, misma que cambio de denominación durante el año de 2003 a la de Secretaría de la Función Pública.

Las causales por las cuales los servidores públicos señalados en el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos pueden ser sancionados, se encuentra contenidos en los artículos 8 y 9 de la Ley en referencia (Ver capítulo I).

El procedimiento es conocido como procedimiento administrativo disciplinario, con lo cual observamos que mantiene la denominación que se le daba en la Ley de 1982, actualmente se encuentra contemplado en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y contiene una estructura más o menos similar a la anteriormente contemplada.

El procedimiento inicia con la notificación del oficio citatorio, mediante el cual se cita al presunto responsable a comparecer a una audiencia de ley, haciendo de su conocimiento las imputaciones de las que se le acusa, en dicha audiencia se harán valer las manifestaciones que mejor convengan a sus intereses y se otorgará el plazo de 5 días para ofrecimiento de pruebas, teniendo obligación la autoridad de emitir la resolución que en derecho corresponda en un plazo de 45 días hábiles después de desahogada la última probanza.

Las sanciones aplicables en contra del servidor público que haya incurrido en responsabilidad administrativa, son más severas que las contempladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debido a los criterios de aplicación que se encuentran señalados dentro de la misma, de esta manera tenemos el siguiente catalogo de sanciones:

- I. Amonestación Privada
- II. Amonestación Pública.
- III. Destitución del empleo cargo o comisión en el sector público.
- IV. Suspensión de 3 meses a un año del empleo, cargo o comisión.
- V. Inhabilitación de 1 año y hasta 20 años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión dentro del servicio público.
- VI. Sanción económica.

De la reseña que se hace a esta Ley hemos apreciado claros avances materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, ya que se perfeccionaron varias de las disposiciones de la Ley de 1982, tal es el caso de la especificación respecto de la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles como ordenamiento supletorio aplicable a la materia, el cual en la anterior Ley, al no encontrarse especificado como tal, daba lugar a la aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales como ordenamiento supletorio, o el caso de las modificaciones al monto de la sanción económica aplicable ante la comisión de daños o perjuicios al Estado, el cual antes indiscutiblemente era de 2 tantos sin importar las circunstancias que rodearan al caso, monto que en la nueva Ley es contemplado como un máximo de 3 tantos, dando flexibilidad a la aplicación de esta sanción, dependiendo las circunstancias del caso en concreto.

No obstante que en las disposiciones de la nueva Ley de Responsabilidades se hayan perfeccionados varias disposiciones de la anterior, el legislador realizó varios abusos en la regulación de nuestra materia, ya que va más allá de las disposiciones Constitucionales en materia de responsabilidades de los servidores públicos, situaciones que serán debidamente estudiadas en el capítulo IV de la presente tesis, en el cual se hará el **“EXAMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”**

4.- Constitucionalidad de la Ley.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos fue emitida a fin de regular las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 108, 109 fracción III, 113 primer párrafo y 114 párrafo tercero, respecto de los cuales se hacen las señalizaciones correspondientes en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace mención de los diferentes tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, encontrándose contemplada dentro de la fracción III las responsabilidades administrativas, la cual tiene por objeto cuidar que los empleos, cargos o comisiones del sector público sean desempeñados de manera adecuada.

El texto del artículo en comento establece a la letra:

“Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo éste carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

...

III. Se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se ajusta plenamente a esta disposición Constitucional, habida cuenta que en su carácter de Federal fue emitida por el Congreso de la Unión con la finalidad de sancionar a todo aquel servidor público que incurra en responsabilidades que

afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, tratando de salvaguardar con esto un adecuado desempeño del servicio público.

Estas disposiciones se encuentran contenidas a lo largo de todas las disposiciones de las Ley de Responsabilidades Administrativas, pero sobre todo la encontramos regulada en el artículo 7 el cual reza de la siguiente manera:

“Artículo 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el sector público.”

De esta manera encontramos que la Ley, al haber sido emitida en los términos dispuestos en el artículo 109 de nuestra Carta Magna, es legal y apegada a la Constitución al salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados por todos los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Por su parte el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece varias disposiciones que deben ser objeto de regulación en las leyes reglamentarias de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, mismo que establece textualmente:

“Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como

en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

Estas disposiciones son recogidas y reguladas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en varios de sus artículos dentro de los cuales encontramos:

Artículo 7, en este artículo, como ya se ha señalado con antelación, se hace mención a los principios que deben ser salvaguardados por esta Ley, con lo cual se pretenden sancionar las faltas en que incurran los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Ahora bien, el artículo Constitucional en estudio hace mención a que en las leyes reglamentarias de la materia se deben disponer las obligaciones de los servidores públicos, las cuales se encuentran contenidas a lo largo de los artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales al ser incumplidas traen como consecuencia el incurrimento de responsabilidades por parte del servidor público, misma que debe ser punidos en los términos de esta Ley.

Las sanciones aplicables ante el incumplimiento de alguna de las obligaciones de los servidores públicos las encontramos estipuladas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el cual en estricta congruencia con el texto constitucional se establecen como sanciones aplicables suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor a tres meses ni mayor a un año, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el

servicio público, señalándose de la misma manera los criterios en que la autoridad debe basarse para la aplicación de las mismas.

Además de las sanciones previstas en el artículo 113 de la Constitución, la Ley contempla dentro de su referido artículo 13 la sanción de amonestación pública y privada.

Cabe hacer la debida señalización de que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos sigue mediante su artículo 15 los criterios establecidos en la carta magna respecto de las sanciones económicas, al disponer que para el caso de que un servidor público con su actuar produzca beneficios o lucro cause daños o perjuicios, se impondrán en su contra sanciones económicas que podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En lo relativo al procedimiento, la Ley de Responsabilidades contempla en su artículo 21 la etapas del mismo, disponiéndose que el mismo contará esencialmente de 4 etapas, estipulándose dentro del citado artículo varias acciones que pueden ser ejercitadas por la autoridad a fin de llevar a cabo el procedimiento:

De esta forma podemos hablar de que el procedimiento administrativo disciplinario se lleva a cabo de la siguiente manera:

- I. El procedimiento administrativo disciplinario inicia con la notificación al presunto responsable de un oficio citatorio el cual deberá contener día y hora en que deberá comparecer, los actos u omisiones que se le imputen y el derecho de éste para comparecer asistido de un defensor.

- II. Durante la celebración de la audiencia el servidor público hará valer los argumentos que mejor convengan a sus intereses.
- III. Concluida la audiencia se otorga a los presuntos responsables el plazo de 5 días para ofrecer las pruebas pertinentes, que tengan relación con el asunto.
- IV. Una vez que ha sido desahogada la última de las probanzas ofrecidas por el presunto responsable, la autoridad tendrá el plazo de 45 días hábiles para emitir la resolución que en derecho corresponda, plazo que puede ser ampliado por una sola vez con causa justificada hasta por un periodo igual, estableciéndose también como obligación de la autoridad el notificar la resolución al presunto responsable y a su jefe inmediato en el plazo de 10 días hábiles.

Por último, retomando los criterios estipulados en el artículo 113 constitucional sobre los elementos que deben ser estipulados en la ley reglamentaria de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, tenemos que las autoridades facultadas para aplicar la Ley son reguladas en el artículo 3º, señalándose dentro de las mismas las siguientes:

- I. La Cámara 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. Secretaría de la Función Pública.
- IV. El tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- V. Los tribunales de trabajo y agrarios.
- VI. El Instituto Federal Electoral.
- VII. La Auditoría Superior de la Federación.
- VIII. La Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- IX. El Banco de México.
- X. Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

De lo antes señalado observamos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos reglamenta todos y cada uno de las criterios establecidas en el artículo 113 constitucional en la materia, por lo que, respecto de este artículo, consideramos como legal la Ley de Responsabilidades.

Por último la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 114 párrafo tercero los plazos de prescripción que deben ser contemplados en las leyes que se encarguen de regular las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, señalándose que estos no podrán ser menores a tres años tratándose de infracciones graves, a tal efecto es importante señalar textualmente lo estipulado en este artículo:

“Artículo 114.-

...

La ley señalará los plazos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”

Por su parte en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos regula, apegada a esta disposición, los plazos de prescripción en su artículo 34 señalándose que las facultades sancionadoras de la autoridad prescribirán en 3 años contados a partir del día siguiente al que se hubieran cometido las infracciones o hubieren cesado en caso de ser de carácter continuo en el caso de que sean no graves, y señalándose el plazo de 5 años en caso de ser infracciones graves.

A la vez se señala que los plazos de prescripción se verán interrumpidos el iniciarse el procedimiento administrativo disciplinario en contra del presunto

responsable, empezándose a computar de nueva cuenta el plazo a partir de la fecha de la última actuación en el procedimiento.

Derivado de esto vemos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se encuentra apegada a las disposiciones constitucionales referentes a los plazos de prescripción de las facultades sancionadoras de la autoridad en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

En virtud del breve estudio que hemos realizado de las disposiciones constitucionales en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, debemos llegar a la conclusión de que la regulación que realiza la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos respecto de los mismos se encuentra apegada a derecho, de lo cual deviene de constitucional la Ley objeto del presente estudio.

CAPÍTULO III PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

DISCIPLINARIO.

1.- Definición.

Antes de dar una definición del procedimiento administrativo disciplinario, debemos conocer que es un procedimiento administrativo, el cual ha sido definido por varios autores, dentro de los que destacan los siguientes:

El maestro Alfonso Nava Negrete define el procedimiento administrativo como "...el camino o la vía legal que debe seguir la autoridad administrativa para la creación del acto administrativo. Pero la creación del acto no se limita a su sola emisión en sí, sino a su total producción en la esfera o ámbito de la administración. En otras palabras, el procedimiento administrativo no concluye su tarea propia en la sola elaboración del acto; éste necesita ser ejecutado y superar toda objeción o impugnación administrativa para alcanzar su vida definitiva dentro de la misma administración".⁸⁵

Por su parte Acosta Romero, Herrán Salvati y Venegas Huerta definen, en su obra *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*, definen al procedimiento administrativo como "todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y ejecución forzosa, ya sean internas o externas".⁸⁶

De los conceptos otorgados por los autores en cita podemos concluir que el procedimiento administrativo es aquel realizado por la administración pública, mediante autoridades competentes, ajustándose a las disposiciones de las leyes,

⁸⁵ Alfonso Nava Negrete, Op. Cit., Pág. 360.

⁸⁶ Acosta Romero y otros, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*, Porrúa, México 2001, Pág. 76.

con la finalidad de realizar un determinado acto administrativo, el cual para que tenga plena validez legal debe ser ejecutado.

Con base en esto a fin de dar una definición de procedimiento administrativo disciplinario, es necesario que ésta contenga las bases otorgadas en las definiciones previamente reseñadas, para lo cual debemos entender por procedimiento administrativo disciplinario a aquel conjunto de etapas contenidas en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales serán aplicadas por las autoridades competentes con el objeto de sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidades administrativas por incumplimiento de las obligaciones que tienen conferidas en sus empleos, cargos o comisiones.

De la definición antes realizada se observa que el procedimiento administrativo disciplinario tiene como finalidad realizar la persecución respecto de un probable incumplimiento de las obligaciones que tienen conferidas los servidores públicos en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones, las cuales se encuentran contenidas en los artículos 8° y 9° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Resulta importante destacar que, tal y como se desprende de la definición que damos del procedimiento administrativo disciplinario, éste se encuentra investido de varios elementos dentro de los cuales encontramos sujetos, autoridades, causales de responsabilidad, sanciones y etapas del procedimiento los cuales serán objeto de estudio individualizado a lo largo del presente capítulo.

2.- Sujetos.

Como ya ha sido estudiado en el capítulo primero, los sujetos del procedimiento administrativo disciplinario son todas aquellas personas consideradas como

servidores públicos, ya sea que estos sean trabajadores al servicios del Estado o personas que presten sus servicios a éste.

Específicamente los servidores públicos que pueden ser objeto de un procedimiento administrativo disciplinario se encuentran contemplados en el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que dispone como sujetos de responsabilidades a aquellos que se encuentran enlistados en el primer párrafo del artículo 108 constitucional, señalándose además de estos a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Haciendo hincapié en las disposiciones del artículo anteriormente referido y a fin de tener un mejor entendimiento respecto de cuales son los sujetos del procedimiento administrativo disciplinario, consideramos pertinente señalar el listado de servidores públicos contenidos en el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución, dentro del cual encontramos:

- Representantes de elección popular.
- Miembros del poder judicial federal y del poder judicial del Distrito Federal.
- 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.
- Servidores del Instituto Federal Electoral.

A través del listado que otorga el primer párrafo del artículo 108 constitucional se hace mención a servidores públicos que ocupan altos puestos en el Estado mismos que pueden ser objeto de responsabilidades, englobándose además dentro de este concepto a todo aquel que ocupe algún empleo, cargo o comisión en el Sector Público, es importante tomar en cuenta que aquellos servidores públicos que prestan sus servicios en el Distrito Federal, por disposición de los artículos transitorios, no son objeto de regulación de la Ley.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley de Responsabilidades, se adhieren al listado de los servidores públicos que pueden ser sujetos de la Ley, todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Las disposiciones del artículo 2° de la Ley se encuentran reforzadas de lo dispuesto por el artículo 3° de dicho ordenamiento debido a que en este último se faculta a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales de trabajo y agrarios, el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México y los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes, para la aplicación de la Ley de Responsabilidades, los cuales son los organismos a los que se encuentran adscritos los servidores públicos enunciados con antelación.

A pesar de que las causales por las que se puede iniciar procedimiento administrativo disciplinario serán objeto de estudio más adelante dentro de este mismo capítulo, consideramos importante adelantar que el procedimiento administrativo disciplinario puede ser instaurado en contra de alguno de los servidores públicos antes señalados cuando con su actuar incumplan con alguna de las obligaciones que se les confieren en los artículos 8° y 9° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.- Autoridades.

Las autoridades en el procedimiento administrativo disciplinario son las contempladas en el artículo 4° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales se van a encargar de investigar, tramitar, sustanciar y emitir resoluciones en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, entendiéndose por

estas a las Contralorías Internas, también llamados Órganos Internos de Control, y a las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades pertenecientes a las Contralorías Internas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

Una vez que tenemos conocimiento de las autoridades que rigen el procedimiento administrativo disciplinario, entraremos al estudio de las funciones que tienen cada una de ellas dentro del procedimiento administrativo disciplinario:

Contraloría Interna u Órgano Interno de Control.

Bajo este nombre se sustentan la mayoría de las áreas encargadas de investigar, tramitar, sustanciar y emitir resoluciones en el procedimiento administrativo disciplinario, y de la misma manera la mayor parte se encuentran adscritas a la Secretaría de la Función Pública, aunque es de destacar que estas también pueden estar adscritas a la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Consejo de la Judicatura y organismos autónomos dependiendo de las disposiciones que se hagan a este respecto en sus respectivos Reglamentos Internos.

Como se desprende del texto del artículo 4° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las funciones de este órgano dentro del procedimiento administrativo disciplinario son las de investigar la comisión de una probable responsabilidad administrativa, tramitar y sustanciar los procedimientos administrativos disciplinarios que se desprendan de una probable responsabilidad administrativa, resolver los procedimientos mediante la emisión de una resolución, la cual puede ser condenatoria o absolutoria de las probables responsabilidades cometidas.

A este respecto Ortiz Soltero opina que las funciones de las Contralorías Internas se pueden resumir en tres grupos:

- “El control administrativo, mediante la implementación de planes, programas y normas que permitan mejorar el servicio público,
- La práctica de auditorías, y
- La determinación de la existencia de responsabilidades administrativas en que puedan incurrir los servidores públicos adscritos a la dependencia o entidad a la que pertenece la Contraloría Interna, y en su caso, la instauración del procedimiento disciplinario estipulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la imposición de las sanciones económicas y administrativas que correspondan y que señala el ordenamiento invocado”⁸⁷.

El Órgano Interno de Control o Contraloría Interna encuentra apoyo en las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, pertenecientes a él, y a las cuales la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos también les atribuye el carácter de autoridades dentro del procedimiento administrativo disciplinario.

Área de Auditoría.

Forma parte del Órgano Interno de Control, la función principal de esta área es la de realizar auditorías e investigaciones de las actuaciones que han tenido los servidores públicos que presten algún empleo, cargo o comisión en el sector público, mismas que al culminar deben ser integradas en informes de auditoría; estas auditorías tienen como propósito observar si los servidores públicos se han conducido con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el puesto que desempeñan.

Cuando de la investigación realizada en la auditoría se desprende alguna irregularidad, esta área realiza denuncia al Órgano Interno de Control y/o al Área

⁸⁷ Sergio Monserrit Ortiz Soltero, Op. Cit., Pág. 146.

de Responsabilidades a fin de que estos en su caso instauren los procedimientos administrativos disciplinarios en contra de los presuntos responsables.

Área de Quejas.

Forman parte de los Órganos Internos de Control, dentro de sus funciones se encuentran las de recibir todas las quejas, que se hagan por parte del público en general en contra de el indebido actuar de algún servidor público, las cuales al ser admitidas se integrará la documentación e información correspondiente que permita al Área de Responsabilidades o al Órgano Interno de Control iniciar investigaciones y determinar la procedencia de un procedimiento administrativo disciplinario en contra del presunto responsable.

“Las Unidades de Quejas y Denuncias deben conocer:

- De las quejas o denuncias que formulen los servidores públicos en contra de empleados federales adscritos al área de su competencia.
- De las quejas o denuncias que formulen los particulares en contra de los servidores públicos adscritos a sus dependencias o entidades.
- De las quejas o denuncias que sean enviadas por las oficinas regionales respectivas”.⁸⁸

Área de Responsabilidades.

También forma parte del Órgano Interno de Control, y a través de ella se van tramitar y sustanciar los procedimientos administrativos disciplinarios en contra de los presuntos responsables del incumplimiento de una obligación, esto una vez que se cuenten con los elementos suficientes que respalden las imputaciones que se harán valer en contra de los servidores públicos.

⁸⁸ Idem, Pág. 147.

A la vez como consecuencia de la tramitación y sustanciación del procedimiento, esta área se encargará de realizar la admisión y valoración de las pruebas y alegatos que presenten los presuntos responsables en la audiencia de ley del procedimiento administrativo disciplinario, esto con el propósito de que se emita la resolución que en derecho corresponda, la cual puede absolver o condenar al presunto responsable de las imputaciones que se hacen valer en procedimiento.

4.- Causales.

Las causales por las que se puede iniciar un procedimiento administrativo disciplinario se encuentran estipuladas en los artículos 8° y 9° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; artículos en los cuales se disponen las obligaciones que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones dentro del sector público, y las obligaciones que deben guardarse hasta un año después de ejercido el mismo, estas tienen por propósito salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el sector público, las cuales al ser incumplidas traerán como consecuencia el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor público que las haya incumplido.

Como se ha señalado en el capítulo primero el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos estipula en 24 fracciones todas las obligaciones de los servidores públicos, las cuales al momento de ser incumplidas originaran un procedimiento administrativo disciplinario.

De conformidad al artículo 13° de la Ley, en caso de que algún servidor público incumpla con alguna de las obligaciones contenidas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8°, este incumplimiento será considerado como grave, y por lo tanto será sancionado con más severidad que el

incumplimiento de las obligaciones contenidas en las demás fracciones del artículo en referencia.

A efecto de que se configure una responsabilidad administrativa por el incumplimiento del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a criterio de Juárez Mejía se requiere que "La conducta, activa u omisa, del servidor público debe ocurrir durante el desempeño de sus funciones para que se actualicen los supuestos de la responsabilidad administrativa. Esta conducta puede ser conciente o involuntaria; lo importante es que surta los efectos para constituir una responsabilidad".⁸⁹

Por su parte el artículo 9° estipula en 3 fracciones las obligaciones que deben guardar los servidores públicos que han dejado de desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público, mismas que deben ser observadas hasta un año después de que dejaron el cargo, refiriéndose estas fracciones a evitar hacer uso de las influencias del cargo que desempeñaron, evitar hacer uso en su beneficio de la información de que tuvo conocimiento mientras desempeño el cargo y la tercera referente a los funcionarios del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral, en los cuales se les prohíbe trabajar con los servidores públicos por elección cuya votación haya sido realizada por ellos.

Para el caso de las obligaciones contenidas en el artículo 9° en referencia, a fin de que se actualice la comisión de una irregularidad en las mismas, es necesario que el servidor público lleve a cabo una conducta activa que se tipifique a alguna de las causales de responsabilidad contemplados en el mismo.

Ante el incumplimiento de alguna de las obligaciones estipuladas en los artículos previamente comentados se tendrá la presunción de que el servidor público ha incurrido en responsabilidades administrativas, para lo cual se seguirá en su contra un procedimiento administrativo disciplinario, el cual al ser resuelto si se

⁸⁹ Godolfino Humberto Juárez Mejía, Op. Cit., Págs. 138 y 139.

concluye que incurrió en incumplimientos será sancionado administrativamente dependiendo de la gravedad de su infracción, quedando la aplicabilidad de estas sanciones a criterio de las autoridades del procedimiento.

5.- Sanciones.

Las sanciones aplicables en el procedimiento administrativo disciplinario se contemplan en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo estas las de amonestación pública y privada, suspensión del empleo, cargo o comisión, destitución, inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el sector público y en su caso sanción económica.

Para la individualización de la sanción, la autoridad administrativa debe tomar en consideración los elementos a que hacen alusión los artículos 13, 14, 15 y 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dentro de los que encontramos la gravedad de la infracción, la existencia de beneficio o daño económico, las circunstancias socioeconómicas, nivel jerárquico y antecedentes del servidor público, las condiciones exteriores y medios de ejecución y si existe reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones.

A continuación se realizará la explicación de las sanciones a que se pueden hacer acreedores los servidores públicos que incurran en responsabilidades administrativas:

Amonestación Privada.

Tiene como finalidad establecer antecedentes en el Registro de Servidores Públicos Sancionados, dependiente de la Secretaría de la Función Pública, respecto de las irregularidades en que incurrió un determinado servidor público, esta sanción es aplicada por el superior jerárquico del responsable, el cual lo

mandará a llamar a su oficina y de manera privada lo reprimirá por el indebido cumplimiento de sus obligaciones.

Amonestación Pública.

Esta sanción es muy similar a la amonestación privada, ya que al igual que en la anterior tiene como efecto dejar antecedentes en el Registro de Servidores Públicos Sancionados del indebido actuar en que incurrió un servidor público. Al ser aplicada por el superior jerárquico del responsable en presencia de por lo menos dos servidores públicos que laboran en el área, reprimirá al responsable por el incumplimiento de sus obligaciones, causando una afectación a su fama pública como servidor.

Ortiz Soltero al momento de dar una definición de la sanción de amonestación, no hace distinción entre la pública y la privada, definiéndola como "...una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considere leve".⁹⁰

La definición anterior no considera los efectos causados a la fama pública de los servidores sancionados con amonestación pública, ya que al reprendérseles en forma pública, esto es, en presencia de sus compañeros de trabajo, queda en evidencia respecto a un indebido actuar, disminuyendo su valía pública.

Destitución del Empleo, Cargo o Comisión.

Como su nombre lo indica, esta sanción tendrá como consecuencia la cesación del responsable del empleo, cargo o comisión que se encontrara desempeñando, encontrándose el servidor público en aptitudes de desempeñar inmediatamente otro empleo, cargo o comisión en el sector público.

⁹⁰ Sergio Monserrat Ortiz Soltero, Op. Cit., Pág. 152.

Esta sanción también será inscrita en el Registro de Servidores Públicos Sancionados a fin de que conste como antecedente del indebido actuar del responsable.

Si se llegare a imponer esta sanción a un servidor público que ya no se encuentra ocupando el puesto en el que incurrió en responsabilidades, únicamente debe registrarse la sanción en el padrón de servidores públicos sancionados para que se deje constancia de que ese servidor público fue sancionado.⁹¹

Suspensión del Empleo, Cargo o Comisión.

A partir de la aplicación de esta sanción, el servidor público responsable del incumplimiento de sus funciones será separado en sueldo y funciones del empleo, cargo o comisión que se encuentre desempeñando, encontrándose facultado para que una vez que haya transcurrido el plazo por el que es suspendido, pueda retomar el empleo, cargo o comisión que se encontraba desempeñando a la fecha en que fue sancionado, esto en virtud de que la suspensión no conlleva a una destitución del puesto.

Es importante señalar que la sanción de suspensión no solamente versa sobre el empleo, cargo o comisión que desempeña el servidor público, sino que en virtud de ésta, el responsable no se encontrará, durante el tiempo que dure la suspensión, en aptitudes de desempeñar otro empleo a nivel federal.

Los periodos por los que puede ser suspendido el servidor público responsable del incumplimiento de una obligación, se encuentran estipulados dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, estableciéndose como periodo mínimo para la aplicación de una suspensión el de tres días mientras que se estipula como plazo máximo el de un año.

⁹¹ Godolfino Humberto Juárez Mejía, Op. Cit., Pág. 142.

Al igual que las anteriores, esta sanción será inscrita en el Registro de Servidores Públicos Sancionados, con la diferencia de que ésta se realiza a efecto de que si el servidor público pretende desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el sector público durante el tiempo en que se encuentre vigente la sanción, sea rechazada su contratación; una vez que ha culminado el periodo durante el cual el responsable fue suspendido, la inscripción en el Registro servirá de antecedente de la inadecuada conducta que tuvo el servidor público.

Inhabilitación para desempeñar Empleos, Cargos o Comisiones en el Sector Público.

Es la más severa de las sanciones que se encuentran contempladas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que a partir de ella se impide al responsable desempeñar otro empleo, cargo o comisión en el sector público federal durante el periodo por el que haya sido inhabilitado, el cual va acompañado de la destitución del puesto que se encontrara desempeñando en el momento en que se impone la sanción.

De conformidad a lo previsto en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los periodos por los cuales puede ser inhabilitado el responsable podrán variar de 6 meses a 20 años.

A diferencia de las sanciones previamente estudiadas, la sanción de inhabilitación, tiene dentro de la Ley de Responsabilidades determinados criterios que deben ser tomados en consideración por la autoridad a fin de aplicar los periodos por los cuales se inhabilitará a los responsables de haber cometido una infracción a sus obligaciones.

En primer término se establece que la inhabilitación se impondrá por un periodo de seis meses a un año cuando la irregularidad en que incurrió el servidor público no haya causado daños o perjuicios y no se obtenga beneficio o lucro alguno.

La inhabilitación podrá ser por un plazo de uno a diez años cuando, derivado del indebido actuar del servidor público implique un beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios al sector público, siempre y cuando éste no exceda de doscientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Finalmente se establece que la inhabilitación se impondrá por el periodo de diez a veinte años cuando el monto del beneficio o lucro, o el daño o perjuicio causado excede de doscientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; en caso de que sea aplicado este plazo de inhabilitación, el responsable una vez que haya cumplido con el mismo requerirá que el titular de la dependencia o entidad al que pretenda ingresar informe esta situación a la Secretaría de la Función Pública, para que esta apruebe la contratación o nombramiento.

La inscripción de estas sanciones en el Registro de Servidores Públicos Sancionados tiene el mismo efecto que las sanciones de suspensión, es decir, evitar que el responsable desempeñe algún empleo, cargo o comisión en el sector público federal durante el periodo en que se encuentre vigente la inhabilitación, mientras que, para el caso de que haya culminado este periodo el registro servirá como antecedente del inadecuado actuar del servidor público.

Sanción Económica.

Esta sanción se encuentra contemplada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a fin de que se sancione a los servidores públicos que con su actuar obtengan un beneficio o lucro, o causen daños o perjuicios al sector público federal.

Es pertinente señalar que para el caso de que se hayan causado daños o perjuicios estimables en dinero al Estado, éste tendrá facultad de hacer valer responsabilidades civiles en contra del servidor público para resarcirse de este

daño, con independencia de las responsabilidades administrativas correspondientes.

Como fue estudiado en la sanción anterior, la sanción económica va a ser impuesta de manera conjunta y armónica con la de inhabilitación, fungiendo la sanción económica como parámetro para el cálculo del periodo por el cual va a ser inhabilitado el servidor público responsable.

A la luz de las disposiciones del artículo 15, segundo párrafo, los montos de las sanciones económicas en ningún caso podrán ser iguales o menores al monto del beneficio o lucro obtenido, o del daño o perjuicios causado, estableciéndose en este mismo precepto legal que estas podrán alcanzar un máximo de tres tantos, disposición que se hace de conformidad con lo establecido en el artículo 113 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el cobro de las sanciones económicas, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que estos serán ejecutadas por la Tesorería de la Federación, imponiendo en contra de los responsables el monto de las sanciones económicas como crédito fiscal.

La finalidad de la imposición de una sanción económica es la de resarcir al Estado de los daños patrimoniales que haya sufrido por el indebido actuar de un servidor público, así como el imponer una medida ejemplar que cohíba la comisión de responsabilidades administrativas, esto en virtud de que no sólo se cobra al responsable los daños causados al patrimonio del Estado, sino que la sanción va más allá y se les imputan cantidades mayores a este monto.

6.- Etapas del Procedimiento.

El procedimiento administrativo disciplinario encuentra sustento en las disposiciones del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades

Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que es iniciado una vez que se tiene conocimiento de un posible incumplimiento de obligaciones por parte de algún servidor público.

Con antelación a que se de inicio al procedimiento administrativo disciplinario se debe tener conocimiento de algún probable incumplimiento de las obligaciones que tienen conferidas los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión en el sector público, mismas que son conocidas por la autoridad mediante una queja, denuncia o por las facultades de vigilancia que ejerce el Órgano Interno de Control.

Además de las etapas del procedimiento es de considerarse que con posterioridad a éste, en caso de que en la resolución se impongan sanciones al servidor público, se darán las etapas de ejecución de la sanción y los medios de defensa que puede ejercer el servidor público responsable para la impugnación de la resolución.

A pesar de que las etapas previas y etapas posteriores al procedimiento no son parte del procedimiento administrativo disciplinario, es necesario entrar a su estudio a fin de tener un pleno entendimiento del presente tema, por lo cual a continuación se hará una breve reseña de las mismas, exponiéndose además el procedimiento administrativo disciplinario con las diversas fases de las cuales se encuentra conformado:

Etapas Previas al Procedimiento.

El procedimiento administrativo disciplinario tiene como finalidad sancionar a aquellos servidores públicos que incurran en el incumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos 8° y 9° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo cual previamente a la iniciación

del procedimiento se requiere que ya se haya realizado la investigación de las actuaciones irregulares de los servidores públicos, mismas que serán realizadas por el Órgano Interno de Control o de las diversas áreas que lo conforman.

Las investigaciones se pueden iniciar de forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares, y ser realizadas tanto por las contralorías internas de las dependencias en su ámbito de competencia, o por la Secretaría de la Función Pública, la cual tiene a su cargo vigilar e inspeccionar la actuación de la Administración Pública Federal.⁹²

Así tenemos que las investigaciones que se lleven a cabo en las etapas previas al procedimiento administrativo disciplinario pueden realizarse por instancia de parte o de oficio por parte de las autoridades correspondientes, figuras que serán estudiadas a continuación:

Instancia de Parte.

Estas investigaciones inician mediante la presentación de una queja o denuncia en la que se haga valer un posible incumplimiento de obligaciones por parte de algún servidor público, los cuales son hechos del conocimiento del área de quejas del Órgano Interno de Control.

A criterio de Carlos Morales Paulín “en el inicio del procedimiento a instancia de parte se deben integrar dos elementos:

- a) La presentación de la queja, que exterioriza la inconformidad, y
- b) La narración de los hechos, que configuran la denuncia”.⁹³

⁹² Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Op. Cit., Pág. 178.

⁹³ Carlos A. Morales-Paulín, *El Proceso Administrativo Público*, Porrúa, México 1999, Pág. 153.

El señalamiento realizado por este autor es recogido en el artículo 10° de la Ley de Responsabilidades, al especificar que las quejas o denuncias que se presenten deben contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

Las quejas son presentadas por el público en general, quien acude al área de quejas dependiente del Órgano Interno de Control en la dependencia o entidad en donde se encuentre laborando el servidor público que haya cometido la probable responsabilidad.

Una vez que el Área de Quejas tiene conocimiento de la queja, se iniciará la investigación o verificación para determinar si existen elementos que ameriten el inicio del procedimiento, realizándose en caso afirmativo, los trámites correspondientes a fin de que se emplace al servidor público a quien se imputen las conductas irregulares.⁹⁴

Respecto de las denuncias estas son llevadas a cabo por personal actuante de la propia dependencia o entidad en que se encuentre laborando el servidor público, siendo generalmente el superior jerárquico de éste quien presenta la denuncia de un posible incumplimiento de las funciones de su inferior.

Una vez que el área de quejas tiene conocimiento de la denuncia que se haga en contra de algún servidor público, realizará la integración de la misma, realizándose el estudio sobre la procedencia de la misma.

Integradas las quejas y denuncias, estas, en caso de resultar procedentes, se harán del conocimiento del Órgano Interno de Control y/o del área de responsabilidades quienes tras el estudio de las mismas determinaran si es procedente o no la instauración de un procedimiento administrativo.

⁹⁴ Godolfino Humberto Juárez Mejía, Op. Cit., Pág. 146.

De Oficio.

En estos casos, el procedimiento administrativo disciplinario será iniciado en el momento en que el Órgano Interno de Control, mediante el ejercicio de sus funciones de investigación, tenga conocimiento de alguna irregularidad en la actuación de un servidor público.

Esto generalmente se da con los informes de auditoría que rinde precisamente el área de auditorías, en los cuales se desprende que existe un probable incumplimiento de obligaciones por parte de algún servidor público, las cuales se hacen del conocimiento del Órgano Interno de Control o del área de responsabilidades a fin de que realicen las investigaciones pertinentes respecto de si es o no procedente el que se inicie un procedimiento administrativo disciplinario.

Procedimiento.

Se encuentra conformado por cuatro etapas siendo estas la notificación del oficio citatorio, audiencia de ley, ofrecimiento de pruebas y emisión de resolución; como ha sido expuesto previamente éste tiene lugar al momento de que el Área de Responsabilidades tiene conocimiento de una probable violación a las disposiciones de los artículos 8° y 9° de la Ley de Responsabilidades.

Oficio Citatorio.

El procedimiento administrativo disciplinario inicia con la notificación personal de un oficio citatorio al servidor público considerado como probable responsable del incumplimiento de sus obligaciones, lo cual no se debe confundirse con las investigaciones de las cuales derivaron las probables irregularidades, ya que estas son etapas previas al procedimiento, no consideradas como parte de él.

El oficio citatorio debe contener como mínimo el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia de ley, la autoridad ante la cual se va a llevar a cabo, así

como los actos u omisiones que se presume que han sido cometidos por el presunto responsable a fin de que este presente los alegatos en que se desvirtúen las imputaciones, asimismo se le hará saber el derecho que tiene de comparecer asistido por un defensor.

A fin de que sea válida la notificación del oficio citatorio es necesario que entre la fecha en que se haya practicado, y la fecha en la cual se lleve a cabo la celebración de la audiencia de ley, medie un plazo mínimo de 5 días y un plazo máximo de 15.

Audiencia de Ley.

Una vez que se llevó a cabo, de manera adecuada, la notificación del oficio citatorio al servidor público, en el cual se le indicaba que debía comparecer a la audiencia de ley, en el día y hora señalados, el presunto responsable se encuentra obligado a comparecer, ya sea solo o asistido por un defensor, al lugar indicado en el oficio, a fin de que éste, durante su comparecencia haga valer los alegatos que mejor convengan a sus intereses, los cuales deben ir encaminados a desvirtuar las imputaciones que se hicieron de su conocimiento en el oficio citatorio.

En el párrafo precedente señalamos que el presunto responsable se encuentra obligado a comparecer a la audiencia de ley, debido a que como se desprende de las disposiciones del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, si no comparece se le tendrá por confeso de haber incurrido en las responsabilidades que se le imputan, procediéndose inmediatamente a emitir la resolución que ponga fin al procedimiento.

Etaa Probatoria.

Una vez que tuvo verificativo la audiencia de ley a la que fue citado a comparecer el presunto responsable, en la cual hizo valer los alegatos que mejor convenían a

sus intereses tendentes a desvirtuar las imputaciones que se hacen en su contra, la autoridad abrirá periodo de ofrecimiento de pruebas, las cuales deberán ser presentadas por el presunto responsable dentro de los 5 días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia de ley.

Las pruebas que ofrezca el presunto responsable sólo se considerarán pertinentes, a fin de que la autoridad entre al estudio de las mismas, cuando estas se encuentren relacionadas con las imputaciones que se le atribuyen como constitutivos de responsabilidad.

Resolución.

Desahogadas las pruebas presentadas por el presunto responsable, la autoridad tendrá el plazo de 45 días para emitir la resolución que en derecho corresponda, resolviendo sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad, y en su caso impondrá al infractor las sanciones que se consideren pertinentes.

Para el caso de que la autoridad lo considere pertinente y exista causa justificada a juicio de la misma, el plazo de 45 días para la emisión de la resolución del procedimiento administrativo disciplinario podrá ser ampliado por única ocasión por un plazo de 45 días más para emitir la resolución que en derecho corresponda.

Una vez emitida esta resolución, la autoridad tendrá la obligación de notificar la resolución al servidor público sujeto a procedimiento en un plazo no mayor a diez días hábiles, y en caso de que en esta se haya sancionado al responsable, deberá ser notificada al superior jerárquico o al titular de la dependencia o entidad dentro del mismo plazo.

Respecto de las resoluciones emitidas en el Procedimiento Administrativo Disciplinario, el maestro Ortiz Soltero opina “En el momento en el que la Secretaría de Contraloría o la Contraloría Interna, según el caso, cuenten con

todos los elementos que les permitan encuadrar la conducta irregular como violatoria de los ordenamientos legales que regulan las obligaciones de los servidores públicos, procederán a dictar la resolución definitiva que deberá estar motivada y fundada y en la cual deben expresarse las razones que les permitieron llegar a la conclusión de que la comisión irregular de los servidores públicos se enmarcan en las prevenciones de determinados preceptos legales”.⁹⁵

Las resoluciones que resuelvan el procedimiento administrativo disciplinario seguido en contra de un servidor público podrán darse en dos sentidos:

- Resolución Absolutoria.- El Órgano Interno de Control, o en su caso el área de responsabilidades, tras realizar el estudio de las pruebas y alegatos presentados por el presunto responsable y al haber estudiado las constancias del expediente abierto con motivo de la misma, concluye que no cuenta con elementos suficientes a fin de incoar responsabilidad en contra de el servidor público, por lo que en consecuencia se deja sin efectos las imputaciones por las que se dio inicio al procedimiento administrativo disciplinario.
- Resolución condenatoria.- Tiene lugar al haberse comprobado el indebido actuar del servidor público, por lo cual el Órgano Interno de Control o el área de responsabilidades, en ejercicio de sus facultades discrecionales, le impone la sanción que a su criterio sea conveniente.

Es de señalarse que si bien es cierto que la sanción que se imponga en contra del responsable, atiende únicamente a los criterios de la autoridad, ésta debe basar sus criterios en las disposiciones del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el cual se señala que para la individualización de la sanción debe tomarse en consideración la gravedad de la sanción y conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las

⁹⁵ Sergio Monserrit Ortiz Soltero, Op. Cit., Pág. 151.

disposiciones de la ley, las circunstancias socioeconómicas del infractor, el nivel jerárquico que ocupaba y la antigüedad del mismo, condiciones exteriores y medios de ejecución, la reincidencia del responsable y el monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio derivado de la infracción.

Etapas Posteriores al Procedimiento.

Estas etapas pueden o no darse al momento que se resuelve un procedimiento administrativo disciplinario, ya que depende del sentido en que se haya emitido la resolución del procedimiento administrativo disciplinario, resultando que para el caso de que se absuelva al servidor público este se mandará a archivar como asunto concluido, mientras que para el caso de una resolución condenatoria sí se realizarán etapas las posteriores al procedimiento.

Estas etapas se encuentran clasificadas en ejecución de las sanciones y medios de defensa, etapas que serán estudiadas a continuación.

Ejecución de las Sanciones.

Una vez que ha sido emitida la resolución del procedimiento administrativo disciplinario en la cual se sancione al servidor público por el incumplimiento de las obligaciones que tiene conferidas en su empleo, cargo o comisión, ésta deberá ser inscrita en el Registro de Servidores Públicos Sancionados dependiente de la Secretaría de la Función Pública, o en su caso, de conformidad al artículo 35 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, deberá inscribirse en los registros que el poder legislativo, el poder judicial y organismos autónomos, conforme a su propia legislación, establezcan para este propósito.

Respecto a la ejecución de las sanciones, esta se va a dar de manera inmediata por los servidores públicos que se establecen en el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los cuales van

a depender del tipo de sanción que haya sido impuesta, señalándose dentro de dicho precepto lo siguiente:

Para el caso de las sanciones de amonestación ya sea pública o privada, esta será ejecutada por el jefe inmediato del servidor público sancionado.

Las sanciones de destitución del puesto y suspensión serán ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad en la que el servidor público sancionado desempeñe su empleo, cargo o comisión.

La sanción de inhabilitación se ejecutara en los términos de la resolución, entendiéndose por esto que será impuesta por el titular de la dependencia o entidad en donde se desempeñe el empleo, cargo o comisión, y será respetada por todas las dependencias y entidades de la administración pública.

Las sanciones económicas serán ejecutadas por la Tesorería de la Federación, pues como ya ha sido señalado, el monto que se imponga como sanción económica será cobrada en los términos de un crédito fiscal.

Medios de Defensa.

El Derecho Disciplinario de la función pública prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias: uno mediante el recurso administrativo de revocación, y otro a través del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.⁹⁶

Los medios de impugnación antes señalados son reconocidos en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos como medios eficaces para combatir las resoluciones en materia de

⁹⁶ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Op. Cit., Págs. 192 y 193.

responsabilidades de servidores públicos, y estos encuentran regulado su procedimiento en, por cuanto hace al Recurso de Revocación, el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mientras que el Juicio Contencioso Administrativo, se encuentra contemplado en el Título IV del Código Fiscal de la Federación.

Con el propósito de evitar confusiones es pertinente señalar que el Código Fiscal de la Federación a pesar de contemplar dentro de sus disposiciones las figuras del Recurso de Revocación y el Juicio Contencioso Administrativo, en nuestra materia sólo resultan aplicables las disposiciones que se hacen respecto del Juicio Contencioso Administrativo para combatir las resoluciones emitidas en el procedimiento administrativo disciplinario y no así las que se hacen respecto del Recurso de Revocación, esto en virtud de que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla en su artículo 26 las disposiciones relativas al Recurso de Revocación aplicable en la materia, mientras que el estipulado en el Código Fiscal de la Federación, sólo es aplicable para combatir resoluciones emitidas por autoridades fiscales.

RECURSO DE REVOCACIÓN.

Como se señaló con antelación, el Recurso de Revocación aplicable en nuestra materia es el contemplado en el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al ser éste el ordenamiento especializado en la materia, sin que resulten aplicables para la impugnación de las resoluciones emitidas en el procedimiento administrativo disciplinario las disposiciones de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, ya que de conformidad a lo estipulado en el artículo 1° de este último, sus disposiciones no son aplicables en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Mediante la interposición del Recurso de Revocación se pretende revocar la resolución sancionadora, emitida en el procedimiento administrativo disciplinario

sea revocada, ya sea por que el Órgano Interno de Control o el área de responsabilidades hayan cometido algún error insubsanable durante la tramitación del procedimiento en contra del servidor público o hayan cometido errores insubsanables al momento de emitir la resolución recurrida.

Debe interponerse ante la misma autoridad que haya emitido la resolución recurrida, y es conocido por el Órgano Interno de Control, sin importar si la resolución recurrida fue emitida por el Área de Responsabilidades o por el propio Órgano Interno de Control.

El Recurso de Revocación goza del principio de **agotabilidad optativa**, ya que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no obliga a los servidores públicos sancionados a llevar a cabo la impugnación de la resolución por este recurso para poder acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a fin de impugnarla mediante un procedimiento contencioso administrativo.

Al momento de interponerse el Recurso de Revocación, el recurrente sólo podrá hacer valer como agravios los argumentos que previamente hizo valer en el procedimiento administrativo disciplinario, mismos que a su juicio fueron indebidamente apreciados por la autoridad recurrida, sin que puedan invocarse nuevos argumentos no estudiados en la instancia administrativa, puesto que el Recurso de Revocación al contener la característica de "litis cerrada", no considera procedente la argumentación de elementos que no habían sido previamente planteados.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Es una instancia jurisdiccional mediante la cual el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocerá de las resoluciones emitidas por la Administración Pública a fin de decretarse sobre la legalidad de la misma, el juicio

contencioso administrativo deberá ser interpuesto ante la Sala Regional que se encuentre ubicada en el domicilio de la autoridad que emitió la resolución.

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 11 fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, éste mediante las distintas Salas Regionales que la conforman, se encuentra facultado para conocer de la legalidad de las resoluciones emitidas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Como bien lo señala Delgadillo Gutiérrez, el Juicio Contencioso Administrativo "...puede intentarse directamente en contra de la resolución en que se impuso la sanción, cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad administrativa; pero si usó la vía del recurso, deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revocación para promover ante el Tribunal Fiscal en caso de que la resolución sea contraria a sus intereses del servidor público sancionado, ya que si impugnara la resolución originaria se sobreseería el juicio de nulidad por improcedente..."⁹⁷

La pretensión buscada al impugnar la resolución mediante un Juicio Contencioso Administrativo es que se declare la nulidad de la resolución por diversas irregularidades que se hayan cometido en el procedimiento administrativo disciplinario o al momento de emitir la resolución impugnada, pudiendo ser la resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en tres sentidos que son la confirmación de la resolución, la declaración de nulidad para determinados efectos o la declaración de nulidad lisa y llana.

Es importante destacar que en la demanda que dé inicio al juicio contencioso administrativo se pueden hacer valer tanto argumentos previamente planteados ante la autoridad demandada, como argumentos que no habían sido objeto de

⁹⁷ Ibidem., Pág. 194.

estudio en el procedimiento administrativo disciplinario, esto debido a que uno de los principios de este juicio es el de "litis abierta".

CAPÍTULO IV. EXAMEN LEGAL Y CONSTITUCIONAL DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

A través del presente capítulo nos abocaremos a realizar el estudio constitucional de los artículos que integran la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual de regular lo relativo a la materia de responsabilidades administrativas contemplado en los artículos 108, 109 fracción III, 113 y 114 tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, algunas de sus disposiciones no se ajustan a las estipulaciones constitucionales, e incluso resultan contrarias a ellas.

Con el propósito de tener un debido entendimiento del estudio que realizaremos en el presente capítulo, a continuación se estudiarán los conceptos de constitucionalidad, inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad.

1.- Constitucionalidad.

Bajo este rubro se identifican los artículos contenidos en las diversas normas que componen nuestro sistema jurídico mexicano, cuyas disposiciones se encuentran apegadas de manera armónica a las estipulaciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual al ser la norma fundamental de nuestro país, es la base en que se deben cimentar las leyes, reglamentos y demás disposiciones de nuestro derecho positivo, lo cual se encuentra contemplado en las disposiciones del artículo 133 constitucional, a partir del cual se establece la supremacía constitucional y la jerarquía normativa.

A través de la constitucionalidad de las leyes, reglamentos y demás ordenamientos que componen nuestro derecho positivo, observamos la legalidad y

validez de las normas que nos rigen, lo cual fue objeto de estudio por parte de Kelsen en su libro *Teoría pura del Derecho*.

“Una pluralidad de normas constituye una unidad, un sistema o un orden cuando su validez reposa en último análisis, sobre una norma única. Esta norma fundamental es la fuente común de validez de todas las normas pertenecientes a un mismo orden y constituye su unidad. Una norma pertenece, pues, a un orden determinado únicamente cuando existe la posibilidad de hacer depender su validez de la norma fundamental que se encuentra en la base de este orden”.⁹⁸

Por su parte Trinidad García señala que las leyes constitucionales se dan cuando participan de la naturaleza de la constitución y consagran disposiciones del mismo orden de ésta, y sólo por razones contingentes no forman parte con ella de un solo cuerpo.⁹⁹

Con base en esto es de observarse que toda norma jurídica debe encontrarse regulada de conformidad a las disposiciones de nuestra Carta Magna, para poder ser considerada como válida y legal, de lo cual se desprende la importancia de estudiar la constitucionalidad de las leyes, reglamentos y demás ordenamientos que rigen en nuestro país.

Es pertinente señalar que, como ya lo hemos estudiado a lo largo del presente trabajo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se encuentra emitida con base a lo ordenado por los artículos 108, 109 fracción III, 113 y 114 tercer párrafo de nuestra norma fundamental, lo cual nos hace presumir la constitucionalidad del mismo, sin embargo consideramos importante hacer un estudio pormenorizado de los artículos que la conforman para ver si ellos en su particularidad se encuentran apegados a todas las disposiciones constitucionales vigentes.

⁹⁸ Hans Kelsen, *Teoría pura del Derecho*, Universitaria de Buenos Aires, Duodécima Edición, Argentina 1974, Pág. 153.

⁹⁹ Trinidad García, *Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México 1991, Pág. 89.

2.- Inconstitucionalidad y Anticonstitucionalidad.

El Diccionario Jurídico Mexicano establece que los términos en estudio devienen de las siguientes acepciones etimológicas “la inconstitucionalidad, en su primera acepción “en, entre” y acepciones posteriores las de “con, contra, mientras, durante”. Es decir que el vocablo inconstitucionalidad etimológicamente es equívoco por multívoco, que lo mismo puede significar dentro de la Constitución que contra la misma. Por el contrario el término anti es muy preciso. No se presta a confusiones pues significa “contrario a la Constitución”.¹⁰⁰

Derivado de los raíces etimológicas de los términos en estudio observamos que por Inconstitucionalidad debemos entender aquellas disposiciones que se encuadran tanto dentro como fuera de la Constitución, esto por no ser contrario a lo dispuesto en la Constitución, y a la vez no encontrarse fundamentada en ella; mientras tanto por anticonstitucional debemos entender aquellas disposiciones que son contrarias a la norma fundamental.

Por su parte el maestro Alfonso Nava Negrete define los conceptos en estudio de la siguiente manera:

“Una ley es inconstitucional cuando carece de apoyo en el texto de la Constitución; en otras palabras, cuando el Congreso que la expide no tiene atribuciones en la norma suprema para hacerlo...”¹⁰¹

“Una ley es anticonstitucional cuando el texto de ésta choca con el de la Carta Magna, es decir, si alguno de los mandatos de la ley es contrario o contradice uno o varios de los de la ley suprema...”¹⁰²

¹⁰⁰ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, Tomo I, Segunda Edición, México 1987, Pág. 168.

¹⁰¹ Alfonso Nava Negrete, *Op. Cit.*, Pág. 75.

¹⁰² *Idem.*, Pág. 76.

Con base en esto concluimos que los conceptos de Inconstitucionalidad y Anticonstitucionalidad se utilizan para denominar a una norma cuyas disposiciones carecen de sustento Constitucional, o que derivado de sus disposiciones contraviene lo establecido en nuestra Carta Magna, respectivamente.

No obstante que los conceptos en estudio son distintos, la mayoría de los estudiosos del derecho los manejan de manera indistinta, por lo cual con fines prácticos para el análisis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que realizaremos a continuación, cuando alguna de sus disposiciones no encuentre su fundamento en los artículos Constitucionales o sea contraria a ellos, los denominaremos **INCONSTITUCIONALES**, pues después de todo, cuando alguna norma es calificada bajo los conceptos en referencia, lo trascendente es que son normas ilegales e inválidas.

Como lo veremos en el examen constitucional que a continuación realizaremos, observaremos que algunas de las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se emitieron sin fundamento Constitucional, ya que no se ajustan a ninguna de las disposiciones del Título IV (De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y patrimonial del Estado) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que otros tantos artículos de la Ley son contrarios a las garantías individuales consagradas en nuestra norma fundamental, por lo cual al ser clasificadas en el presente trabajo como **INCONSTITUCIONALES** deberán ser reformadas a fin de que se encuentren apegadas a la legalidad.

3.- Clasificación de los artículos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Del estudio previamente realizado es de percatarse que las disposiciones de las Leyes Federales, como es el caso de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se clasifican como

CONSTITUCIONALES cuando se emiten como consecuencia de lo ordenado en las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo perfectamente validas y legales, y serán clasificadas como **INCONSTITUCIONALES**, cuando sus disposiciones no se encuentren apegadas a los artículos contemplados en la Constitución, o cuando las disposiciones de la Ley sean contrarias a aquellas.

Con base en esto, el estudio que a continuación se realizará, respecto de la Constitucionalidad de los artículos que conforman la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tomará como parámetro medular los siguientes tres puntos:

1.- Lo apegado que se encuentren las disposiciones de la Ley a lo ordenado por los artículos 108, 109 fracción III, 113 y 114 tercer párrafo, mismos que forman parte del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del cual se contemplan las disposiciones relativas a los diversos tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, y en específico a las responsabilidades administrativas de estos, mismas que son la base para la reglamentación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

2.- Lo apegado que se encuentren los artículos de la Ley a lo estipulado en los artículos que conforman nuestra Carta Magna, independientemente de aquellos que se encuentran contemplados en su Título IV, ya que estos serán estudiados como motivo del punto 1.

3.- El respeto que se dé, a partir de las disposiciones de la Ley, a las garantías individuales que tienen salvaguardados todos los gobernados en las disposiciones del Capítulo I del Título I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A continuación presentaremos una tabla en la que consta el estudio realizado a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

ARTÍCULO	RESUMEN DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO	CLASIFICACIÓN Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL
1	Dispone de manera enunciativa el contenido a regularse dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.
2	Listado de los servidores públicos sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, englobándose dentro de estos a los particulares que manejan o aplican recursos públicos federales.	INCONSTITUCIONAL al establecer como servidores públicos a personas que tienen el carácter de particulares, contraviniendo el sentido del artículo 108.
3	Establece cuales son las autoridades que se encuentran facultadas para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (Cámara de Senadores y Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Consejo de la Judicatura, Secretaría de la Función Pública, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunales del Trabajo y Agrarios, Instituto Federal Electoral, Auditoría Superior de la Federación, Comisión Nacional de Derechos Humanos y Banco de México).	Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad a lo dispuesto por el artículo 113, en respeto a las disposiciones de los artículos 50, 94, 90, 73 fracción XXIX-H, 123 apartado B fracción XII y 27 fracción XIX, 41 fracción III, 79, 102 apartado B y 28 párrafos sexto y séptimo.
4	Establece cuales son las autoridades que rigen el procedimiento administrativo disciplinario.	Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.
5	Establece que es lo que debe entenderse a través de diversas nomenclaturas que serán utilizadas a lo largo de las disposiciones que conforman la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	Es CONSTITUCIONAL al no ser contrario a los preceptos que en ella se encuentran; es pertinente destacar que este artículo únicamente es aclarativo y no dispositivo.

ARTÍCULO	RESUMEN DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO	CLASIFICACIÓN Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL
6	Cuando la responsabilidad administrativa en que incurra algún servidor público se adecue a las causales para considerarla responsabilidad política o penal, se deberán realizar los trámites conducentes a fin de que se sancione por estos medios.	Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad a los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114.
7	Se establece que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos tendrá como propósito salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.	Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad a los artículos 109 y 113.
8	Obligaciones que deben ser observadas por los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones en el servicio público federal.	Las fracciones XII y XXIII de éste artículo, son INCONSTITUCIONALES al ir en contra del sentido del artículo 108 al establecer imponer obligaciones en el carácter de servidores públicos a personas que tienen el carácter de particulares.
9	Obligaciones que deben ser observadas hasta un año después de que una persona haya dejado de desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público federal.	INCONSTITUCIONAL al ser contrario a las disposiciones de los artículos 108, 109, 113 y 5, ya que se establecen obligaciones de servidores públicos a personas que tienen el carácter de particulares y se violenta la libertad de trabajo.
10	Quejas y denuncias podrán ser presentadas por el público en general ante unidades de fácil acceso que se encuentren en las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.	Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al último párrafo del artículo 109.

ARTÍCULO	RESUMEN DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO	CLASIFICACIÓN Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL
11	Se otorga facultad a las autoridades contempladas en las fracciones I, II y IV a X del artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para establecer los órganos y sistemas que realicen investigaciones respecto de las irregularidades en que incurran, durante el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones, los servidores públicos que se encuentren adscritos a ellas.	Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad a lo dispuesto por el artículo 113, en respeto a las disposiciones de los artículos 50, 94, 73 fracción XXIX-H, 123 apartado B fracción XII y 27 fracción XIX, 41 fracción III, 79, 102 apartado B y 28 párrafos sexto y séptimo.
12	Los servidores públicos adscritos a la Secretaría de la Función Pública serán sancionados, en caso de incurrir en irregularidades, por el Contralor Interno de la Secretaría; asimismo dicho Contralor Interno sólo será responsable administrativamente ante el Presidente de la República.	Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.
13	Catálogo de sanciones aplicables a los servidores públicos que incurran en responsabilidades administrativas.	Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.
14	Elementos individualizadores de las sanciones aplicables a los servidores públicos que incumplan con alguna de las obligaciones que tienen conferidas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.	Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.
15	Criterios aplicables para la imposición de sanciones económicas contempladas en la fracción IV del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.

ARTÍCULO	RESUMEN DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO	CLASIFICACIÓN Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL
16	<p>Reglas para la imposición de las sanciones contempladas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p> <p>El penúltimo párrafo otorga facultades a las autoridades del procedimiento para que, cuando desaparezcan los presuntos responsables o exista riesgo inminente de que se oculten, enajenen o dilapiden bienes a juicio de las autoridades del procedimiento, se ordene a la Tesorería de la Federación que se traben embargos precautorios sobre sus bienes.</p>	<p>El penúltimo párrafo debe considerarse INCONSTITUCIONAL al ir en contra de las garantías del debido procedimiento legal y audiencia, consagradas a partir del artículo 14.</p>
17	<p>Obligación a cargo de la Secretaría de la Función Pública de sancionar a los Contralores Internos y Áreas de Responsabilidades de las dependencias y entidades pertenecientes a la Administración Pública Federal, cuando estos se abstengan de sancionar a algún servidor público que haya incurrido en responsabilidades.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.</p>
18	<p>La facultad de atracción de la Secretaría de la Función Pública será aplicable en aquellos asuntos que por su importancia ameriten el estudio de la Secretaría.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.</p>
19	<p>Obligación a cargo de la Secretaría de la Función Pública y de los Contralores Internos de realizar denuncias penales cuando tengan conocimiento de una falta de esta índole.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113 en relación con los artículos 109 fracción II, 111 y 112.</p>
20	<p>Obligación a cargo de los servidores públicos de rendir toda información que les sea requerida por cualquier autoridad del procedimiento administrativo disciplinario.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.</p>

ARTÍCULO	RESUMEN DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO	CLASIFICACIÓN Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL
21	<p>Disposiciones relativas a las diversas etapas que conforman el procedimiento administrativo disciplinario.</p> <p>La fracción V otorga facultades a las autoridades del procedimiento para suspender a los presuntos responsables sin que medie resolución definitiva.</p>	<p>La fracción V es INCONSTITUCIONAL al ir en contra del artículo 14.</p>
22	<p>Establece las fases del procedimiento administrativo disciplinario que pueden ser llevadas a cabo por el servidor público al que se le atribuya esta obligación, en aquellos lugares en que no resida el Contralor Interno, Área de quejas o Área de Responsabilidades.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.</p>
23	<p>Obligación de levantar acta de toda actuación que se lleve a cabo en el expediente abierto con motivo de una probable responsabilidad de un servidor público.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.</p>
24	<p>Todas las actuaciones del procedimiento administrativo disciplinario deben llevarse a cabo por escrito.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.</p>
25	<p>Las resoluciones definitivas que impongan sanciones a los servidores públicos que incurran en incumplimiento de sus funciones serán combatidas mediante Recurso de Revocación o Juicio Contencioso Administrativo.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113, y respetarse la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14.</p>
26	<p>Reglas para la interposición y tramitación del Recurso de Revocación.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113, y respetarse la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14.</p>
27	<p>Requisitos para el otorgamiento de la suspensión de los efectos de la resolución impugnada, durante la tramitación del Recurso de Revocación.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.</p>

ARTÍCULO	RESUMEN DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO	CLASIFICACIÓN Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL
28	<p>Para el caso de que la resolución sea impugnada mediante Juicio Contencioso Administrativo, y se obtenga de él resolución favorable, los servidores públicos deben ser restituidos en sus derechos.</p> <p>El último párrafo establece que para el caso de que el servidor público incurra en infracción grave o sea reincidente, no le podrá ser otorgada la suspensión de los efectos de la resolución.</p>	<p>El último párrafo es INCONSTITUCIONAL al limitar la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14.</p>
29	<p>Facultades de la Secretaría de la Función Pública, Contralores Internos y Áreas de Responsabilidades de combatir las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.</p>
30	<p>El primer párrafo establece que las sanciones impuestas con motivo del procedimiento, serán ejecutadas de inmediato.</p> <p>En lo relativo al segundo y tercer párrafo, en ellos se estipula la aplicación de sanciones de suspensión e inhabilitación a los servidores públicos de base, y se estipula respecto de las sanciones económicas, que se constituirán como créditos fiscales.</p>	<p>El primer párrafo es INCONSTITUCIONAL al limitar la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14.</p>
31	<p>Aplicación de 2/3 partes de la sanción si el servidor público confiesa su responsabilidad; respecto de las sanciones económicas, estas cuando menos deben resarcir al Estado del daño que le fue ocasionado.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.</p>
32	<p>Establece cuales son los medios de apremio que pueden ser utilizados por las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario dentro del mismo.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.</p>

ARTÍCULO	RESUMEN DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO	CLASIFICACIÓN Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL
33	<p>Cuando los particulares hayan sufrido algún daño o perjuicio en su patrimonio, por el indebido actuar de un servidor público y éste sea sancionado por la autoridad competente, dará oportunidad a aquellos de acudir ante la Secretaría de la Función Pública o al Contralor Interno de la dependencia o entidad a fin de que les sean indemnizados los daños y perjuicios que se les causaron.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.</p>
34	<p>Las facultades atribuidas a las autoridades del procedimiento a fin de imponer sanciones, prescribirán en 3 y 5 años estipulándose este último para el caso de faltas graves.</p> <p>Asimismo se establece el plazo de 2 años para la prescripción de los derechos de los particulares de solicitar indemnización cuando les haya sido causado algún daño o perjuicio como consecuencia de un indebido actuar de un servidor público.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113 y 114 tercer párrafo.</p>
35	<p>Obligación de la Secretaría de la Función Pública de llevar registro de evolución patrimonial de los servidores públicos adscritos a las autoridades contempladas en el artículo 3° fracciones IV y V.</p> <p>Se faculta a las autoridades señaladas en el artículo 3° fracciones I, II, VI a X para determinar los órganos y sistemas para llevar el registro de evolución patrimonial de sus servidores públicos.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad a lo dispuesto por el artículo 113, en respeto a las disposiciones de los artículos 50, 94, 90, 73 fracción XXIX-H, 123 apartado B fracción XII y 27 fracción XIX, 41 fracción III, 79, 102 apartado B y 28 párrafos sexto y séptimo.</p>
36	<p>Se realiza un listado de los servidores públicos que deberán presentar declaración de situación patrimonial.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad a los artículos 108 y 113.</p>

ARTÍCULO	RESUMEN DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO	CLASIFICACIÓN Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL
37	Plazos en los que debe presentarse declaración de situación patrimonial y facultad de la Secretaría de la Función Pública para allegarse de la documentación que considere necesario a fin de comprobar la declaración, así como consecuencias del incumplimiento de esta situación.	Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad a los artículos 113 y 90.
38	Reglas respectivas para la presentación de la declaración de situación patrimonial, así como las facultades que en este ámbito tiene la Secretaría de la Función Pública.	Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad a los artículos 113 y 90.
39	Reglas respecto a declaraciones iniciales y de conclusión de cargo respecto de bienes inmuebles; de declaraciones de modificación patrimonial y facultades de la Secretaría de la Función Pública para imponer las características que debe tener la declaración de bienes inmuebles.	Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad a los artículos 113 y 90.
40	Dispone que el registro de servidores públicos será dependiente de la Secretaría de la Función Pública, y en él se ingresarán todos los datos de los servidores públicos incluyéndose dentro de estos datos si se ha sancionado previamente al servidor público como consecuencia de un procedimiento administrativo disciplinario.	Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad a los artículos 113 y 90.
41	Facultad de la Secretaría de la Función Pública de llevar a cabo auditorías para verificar evolución patrimonial de un servidor público, para el caso de irregularidades en ellas, se citará al servidor público para que manifieste lo que a su derecho convenga.	Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad a los artículos 113 y 90.
42	Procedimiento mediante el cual deben llevarse a cabo las citaciones a que hace referencia el artículo 41 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.

ARTÍCULO	RESUMEN DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO	CLASIFICACIÓN Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL
43	<p>Obligación que tienen las dependencias, entidades e instituciones públicas de proporcionar a la Secretaría de la Función Pública información fiscal, inmobiliaria o cualquier otra respecto de un servidor público o su familia.</p> <p>La Secretaría de la Función Pública mediante su titular o su subsecretario pueden solicitar la información bancaria de un servidor público ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad a los artículos 113 y 90.</p>
44	<p>Se establece que es lo que se debe entender por bienes adquiridos por servidor público o aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al no ser contrario a los preceptos que en ella se encuentran; es pertinente destacar que este artículo únicamente es aclarativo y no dispositivo.</p>
45	<p>Procedimiento aplicable para el caso de que algún servidor público reciba un bien o donación en términos del artículo 8 fracción XII de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.</p>
46	<p>Obligación de la Secretaría de la Función Pública de denunciar ante el Ministerio Público irregularidades que se desprendan de la declaración de evolución patrimonial de algún servidor público.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad a los artículos 113, 109, 111, 112 y 90.</p>
47	<p>Aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles a lo no contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.</p>
48	<p>Obligación de las dependencias y entidades de realizar acciones permanentes para delimitar la conducta que deben tener los servidores públicos en situaciones específicas.</p>	<p>Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.</p>

ARTÍCULO	RESUMEN DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO	CLASIFICACIÓN Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL
49	Obligación de la Secretaría de la Función Pública de emitir un Código de Ética a fin de que los servidores públicos se conduzcan de manera adecuada en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.	Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad al artículo 113.
50	Obligación de las dependencias y entidades de evaluar anualmente las acciones específicas que se hayan establecido, informando todo cambio a la Secretaría de la Función Pública.	Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad a los artículos 113 y 90.
51	Para la formulación del Código de Ética, las dependencias y entidades deben promover la participación del sector social y privado, gobiernos estatales y municipales, los cuales deben participar en su evaluación.	Es CONSTITUCIONAL al encontrarse estipulado de conformidad a los artículos 113 y 90.

Como se observa de la tabla previamente insertada, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se encuentra conformada por 51 artículos, la mayoría de ellos clasificados como **CONSTITUCIONALES**, debido a dos razones fundamentales:

- A través de ellos se regulan las disposiciones contenidas en los artículos 108, 109 fracción III, 113 y 114 tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante los cuales se establecen los ámbitos que deben reglamentarse en la Ley relativa a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
- Mediante la regulación que se hace a través de estos artículos, no se controvierten las disposiciones constitucionales de la materia, no se va en contra de alguna otra disposición constitucional, ni se trasgreden las garantías individuales de los gobernados.

Por lo que respecta a los artículos 2, 8 fracciones XII y XXIII, 9, 16 penúltimo párrafo, 21 fracción V, 28 último párrafo y 30 primer párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, fueron clasificados bajo el rubro de artículos **INCONSTITUCIONALES** en virtud de que mediante la regulación que se hace a partir de ellos se transgreden las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ir más allá o ser contrarias a las disposiciones de ésta, irregularidades que serán expuestas con mayor precisión a lo largo del siguiente subcapítulo.

4.- Análisis de los artículos Inconstitucionales de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Como ya lo hemos visto, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en sus regulaciones se adecua en su mayor parte a las disposiciones de la nuestra Carta Magna, sin embargo, por cuanto hace a los artículos 2, 8 fracciones XII y XXIII, 9, 16 penúltimo párrafo, 21 fracción V, 28 último párrafo y 30 primer párrafo, controvierten las disposiciones de la Constitución, ya sea en las disposiciones del Título IV o en lo relativo a las garantías individuales de los gobernados, razón por la cual a continuación realizaremos un estudio más a fondo de estos artículos, poniendo en claro los motivos por los cuales los hemos clasificado bajo el rubro de **INCONSTITUCIONALES**:

Inconstitucionalidad del artículo 2.

“ARTICULO 2.- Son sujetos de esta 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.”

El artículo en análisis regula quienes son los servidores públicos que se encuentran sujetos a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades

Administrativas de los Servidores Públicos, mismos que ante el incumplimiento de las obligaciones que tienen conferidas en sus empleos, cargos o comisiones, serán sujetos a un procedimiento administrativo disciplinario a fin de imponerles la sanción que en derecho corresponda.

De primera impresión, el artículo en análisis, parece ajustarse a las disposiciones constitucionales en la materia, ya que al regularse quienes son los sujetos a los que puede aplicarse la Ley se da cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 113 de la Constitución, en el cual se establece que la Ley Reglamentaria de las responsabilidades administrativas debe establecer los sujetos que pueden incurrir en este tipo de responsabilidades.

A través del artículo que nos ocupa, se establece que serán sujetos de esta Ley, los servidores públicos enlistados en el primer párrafo del artículo 108 constitucional, con lo cual, al salvaguardarse el sentido de las disposiciones constitucionales, al respetarse el listado de los sujetos que en el se contemplan, da la impresión de que las disposiciones que realiza en este sentido la Ley reglamentaria son **CONSTITUCIONALES**.

No obstante ello, el artículo 2° al estipular que también serán sujetos de responsabilidades las personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, incurre en inconstitucionalidad, ya que a partir de dicha disposición se da entrada a imponer responsabilidades administrativas a particulares que no son servidores públicos, lo cual controvierte el listado del artículo 108 de la Constitución.

De esta manera, el artículo 2 de la Ley reglamentaria al ir en contra de la naturaleza de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, al dar pauta de sancionar administrativamente como servidores públicos a los

particulares que manejen o apliquen recursos públicos federales, debe ser considerado **INCONSTITUCIONAL**, al ir en contra de la definición de servidores públicos sujetos a responsabilidades contemplado en el listado contenido en el artículo 108 de nuestra Carta Magna.

Adicionalmente cabe señalar que los particulares que no son servidores públicos pero que apliquen o manejen recursos públicos, al sancionarseles administrativamente, el Estado no obtiene ninguna situación de mejor control o seguridad del adecuado manejo de los mismos, toda vez que esto se asegura a través de las sanciones civiles contractuales y penales que pudiesen corresponder. Todo esto nos lleva a concluir que los legisladores al aprobar este artículo fueron indebidamente por encima de la Constitución.

De tal manera, las disposiciones que realiza el legislador a partir del artículo 2° de la Ley, deben ser calificadas como excesivas, ya que al dar pauta a que se sancione a los particulares como si fueran servidores públicos, va en contra de las disposiciones y de la naturaleza de las responsabilidades contempladas en el Título IV de la Constitución.

A nuestro punto de vista, la intención del legislador es buena al incluir a las personas que manejen o apliquen recursos públicos federales como sujetos de la Ley, ya que a partir de él se puede perseguir a las personas que hayan causado un daño económico o patrimonial a la Administración Pública, sin embargo no podemos permitir que se sancionen a los particulares por el simple hecho de que manejan o aplican recursos públicos federales, ya que esto resulta contrario a la constitucionalidad y a la naturaleza de las responsabilidades que nos encontramos estudiando.

Otra razón para no permitir que se sancione como servidores públicos a los particulares que manejen o apliquen recursos públicos federales, debemos tomar en cuenta la existencia de la figura del Pliego de Responsabilidades, contemplada en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y en la Ley Orgánica de la Auditoría Superior de la Federación, ya que a partir de ella se busca que, tanto los servidores públicos como los particulares que hayan causado algún daño o perjuicio al Estado, como consecuencia de irregularidades en sus actuaciones, lo indemnicen por el monto del daño o perjuicio causado.

A partir del Pliego de Responsabilidades no se irrumpe con la esfera de las sanciones administrativas de los servidores públicos, ya que éste, al tener como finalidad la indemnización de los daños o perjuicios causados y no así la imposición de una sanción, no es contrario a la constitucionalidad, como sí lo es la disposición del artículo 2° citado, al dar pauta a que sean sancionados mediante un procedimiento administrativo disciplinario a los particulares que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Al efecto es pertinente hacer mención a lo establecido en los artículos 46 y 47 de la **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal**, los cuales rezan de la siguiente manera:

“Artículo 46.- Los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la Administración Pública Paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.

Las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o

autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

serán responsables solidarios con los funcionarios y demás personal de las entidades, los particulares en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

Los responsables garantizarán a través de embargo precautorio y en forma individual el importe de los pliegos preventivos a que se refiere el artículo anterior, en tanto la secretaría de programación y presupuesto determina la responsabilidad.”

“Artículo 47.- Las responsabilidades que se constituyan tendrán por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que ocasionen a la Hacienda Pública Federal y a la del Departamento del Distrito Federal, o a las entidades de la Administración Pública Paraestatal, las que tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijaran por la secretaría de programación y presupuesto en cantidad líquida, misma que se exigirá se cubra desde luego, sin perjuicio de que, en su caso, la Tesorería de la Federación o la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, las hagan efectivas a través del procedimiento de ejecución respectivo.

Por su parte los artículos 47 Y 48 de la **Ley de Fiscalización Superior de la Federación**, también establecen que el Pliego de Responsabilidades se puede hacer valer en contra de los servidores públicos responsables y de los **particulares** que hayan participado en estas actuación, al establecer a la letra:

“ARTÍCULO 47.- Las responsabilidades que conforme a esta Ley se finquen, tienen por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio.”

“ARTÍCULO 48.- Las responsabilidades resarcitorias a que se refiere este Capítulo se constituirán en primer término a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que les hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.”

De la lectura de los artículos previamente transcritos, es de apreciarse que el Estado cuenta con otras figuras jurídicas a fin de resarcirse de los daños o perjuicios que le sean causados por las actuaciones de particulares y servidores públicos, figuras que al no tener como propósito imponer las responsabilidades a que se refiere el Título IV Constitucional, no van en contra de las disposiciones de nuestra Carta Magna, razón por la cual, es de calificarse como excesiva la actuación del legislador al dar pie a que los particulares que manejen o apliquen recursos públicos federales sean sancionados bajo procedimientos únicamente aplicables a servidores públicos.

Con motivo de las consideraciones previamente expuestas estimamos que el artículo 2° en referencia debía ser clasificado dentro del rubro de los artículos **INCONSTITUCIONALES**, ya que al dar pie a sancionar a los particulares a la luz de las disposiciones de la Ley se va en contra de las disposiciones del Título IV de la Constitución.

Juárez Mejía en su libro “La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales”, coincide con lo previamente expuesto en el tenor de la inconstitucionalidad del artículo que nos ocupa y señala: “...es nuestra opinión, tales personas sí deben ser consideradas servidores público, atendiendo a las razones y argumentos que hemos expuesto, y, en esta dirección, ser sujetos de responsabilidad, pero lo que se analiza es que la Constitución no los comprende, y, por ello, este artículo va más allá de lo dispuesto por la Carta Federal, la que posiblemente debiera ampliar el universo de servidores públicos para dar cabida a los dejados de lado, como es el caso de los mencionados en el artículo 2°”.¹⁰³

¹⁰³ Godolfino Humberto Juárez Mejía, Op. Cit., Pág. 173

Inconstitucionalidad de las fracciones XII Y XXIII del artículo 8.

“ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:”

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

Habrán 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.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;”

“XXIII.- 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 de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y”

Con el propósito de realizar un debido estudio de las fracciones cuya inconstitucionalidad nos ocupa, primeramente debemos realizar el respectivo comentario a la constitucionalidad del artículo 8° en su conjunto, para posteriormente referirnos, en concreto, a las irregularidades que se contemplan en las fracciones XII y XXIII.

Tal y como lo contempla la parte enunciativa del artículo en estudio, a partir de él se va a regular lo relativo a las obligaciones que tienen conferidas los servidores públicos en el empleo, cargo o comisión que se encuentren desempeñando en el

servicio público, con lo cual se da cabal cumplimiento a lo ordenado en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con base en esto al regularse, a través del artículo en análisis, las obligaciones que tienen los diversos servidores públicos, es de considerarse bajo el rubro de los artículos constitucionales, ya que es emitido para reglamentar en estricto apego a las disposiciones constitucionales que se realizan en este sentido.

Una vez que se ha expuesto el por que hemos clasificado este artículo como **CONSTITUCIONAL**, debemos hacer referencia a las disposiciones de las fracciones XII y XXIII, las cuales son la excepción a la constitucionalidad del artículo que nos ocupa.

La **INCONSTITUCIONALIDAD** de las fracciones en comento deviene de que, por cuanto hace a la fracción XII, estipula en la parte final del primer párrafo “**Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión**”, por su parte la fracción XXIII estipula en su parte final “**Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión**”.

Dichas estipulaciones resultan contrarias a nuestra Carta Magna debido a que a partir de las mismas se imponen obligaciones como servidores públicos, a los particulares que han dejado de desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público, lo cual a todas luces es contrario a las disposiciones del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es de calificarse de **INCONSTITUCIONALES** estas disposiciones ya que de ninguna manera es aceptable que un particular sea sancionado de conformidad a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a pesar de que éste se haya desempeñado como servidor

público, ya que no se pueden imponer responsabilidades administrativas a éste por conductas realizadas con posterioridad a que dejó de prestar un empleo, cargo o comisión.

En efecto, en su caso, sólo sería procedente sancionar como servidores públicos a aquellos particulares que han dejado de prestar algún empleo, cargo o comisión en el sector público, cuando estos en el desempeño de sus funciones como servidor público hayan incurrido en responsabilidades, pero de ninguna manera resulta aceptable que se les sancione a la luz de un procedimiento administrativo disciplinario por actuaciones realizadas como particulares habiendo dejado de desempeñar un empleo, cargo o comisión como servidores públicos.

De tal manera, al considerar que el Título IV de la Constitución, establece los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, y al establecerse en las fracciones XII y XXIII del artículo 8° de la Ley de Responsabilidades, obligaciones que deben ser cumplidas por particulares, a cuyo incumplimiento originan responsabilidades administrativas, resulta clara la contravención que se realiza a través de dichas disposiciones a nuestra Carta Magna, ya que se pretenden seguir procedimientos e imponer sanciones aplicables a servidores públicos, a los particulares que incumplan con la obligaciones estipuladas en las fracciones en estudio.

Nuevamente consideramos que la intención del legislador es buena al realizar las disposiciones de las fracciones XII y XXIII del artículo 8° de la Ley, ya que a partir de él se evita que los servidores públicos utilicen las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, sin embargo es inaceptable que se sancione con carácter de servidor público a un particular.

De tal manera las fracciones en estudio las hemos clasificado dentro del rubro de los artículos **INCONSTITUCIONALES**, ya que al pretender sancionarse a

determinados particulares de conformidad a las disposiciones de la Ley, se va en contra del sentido del Título IV Constitucional.

Si bien los legisladores con este artículo pretenden evitar que exservidores públicos pudiesen beneficiarse después de terminada su gestión, por decisiones o actos que hayan tomado o realizado durante el desempeño del mismo, se considera que éste no es el camino para evitar este tipo de practicas, ya que a través de las disposiciones previamente estudiadas se pretende superar problemas de operación de los entes fiscalizadores que en sus métodos de trabajo no determinan las posibles desviaciones legales del actuar de los servidores públicos, contraviniendo con ello la naturaleza de las responsabilidades contempladas en el Título IV Constitucional.

Inconstitucionalidad del artículo 9.

“ARTICULO 9.- El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo anterior;

b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y

c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.”

El artículo en referencia ha sido clasificado en el rubro de las disposiciones **INCONSTITUCIONALES** debido a que, a partir de él, se establecen obligaciones a las personas que han dejado de desempeñar algún empleo, cargo o comisión en

el sector público, por lo cual, al ser establecidas a particulares y no así a servidores públicos, se controvierte el sentido del Título IV Constitucional.

Llegamos a la conclusión anterior ya que si a partir del artículo en análisis se establecen obligaciones que deben ser observadas hasta un año después de que un particular haya dejado de desempeñar algún empleo, cargo o comisión, en el servicio público, luego entonces se busca que ante el incumplimiento de las mismas se sancione al particular como si tuviera la calidad de servidor público, lo cual es contrario a las disposiciones constitucionales en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Las disposiciones del artículo 9 de la Ley no se ajustan lo contemplado en el artículo 108 constitucional, ya que a partir del precepto constitucional se establece que son sujetos a responsabilidades determinados servidores públicos, sin que se permita a través de esta regulación contemplar a los particulares como sujetos de las responsabilidades a que hace alusión el Título IV de nuestra Carta Magna.

De la misma manera la regulación que se hace a partir del artículo en estudio no se encuentra contemplada en las disposiciones de los artículos 109 y 113 de la Constitución, ya que a partir de dichos preceptos constitucionales se establece que las leyes reglamentarias en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos deben regular las obligaciones, sanciones y demás ámbitos aplicables a los **servidores públicos**, por lo cual la regulación de la ley reglamentaria se debe limitar a regular a dichos sujetos en el desempeño de sus funciones y no con posterioridad a estas.

Es importante referirnos al hecho de que una persona que ha dejado de desempeñar un empleo, cargo o comisión en el sector público sí puede ser sancionado mediante la aplicación de la Ley, pero el seguimiento del

procedimiento administrativo disciplinario se encuentra sujeta a la condición sine qua non de que las irregularidades por las que se le sigue el procedimiento fueron cometidas en el desempeño de sus funciones, no resultando procedente el seguimiento de responsabilidades por las actuaciones que haya tenido una vez que se separó de las mismas, es decir, por las actuaciones que haya tenido como particular.

Así las cosas, las responsabilidades a que hacen alusión los artículos 108, 109 y 113 de nuestra Carta Magna, únicamente son aplicables a aquellas personas que tienen el carácter de servidores públicos, y no así a los particulares que en alguna ocasión hayan desempeñado algún empleo, cargo o comisión en el sector público, es de concluirse que el legislador se excedió al imponer obligaciones establecidas en el artículo 9 de la Ley, ya que la Constitución no da pie a que se realicen tales regulaciones.

Debemos destacar nuestra conformidad con la regulación que hace el legislador en el artículo 9 de la Ley, ya que a partir de ellas se pretende evitar la impunidad de los servidores públicos que incurran en indebidas actuaciones de sus empleos, cargos o comisiones del sector público; no obstante ello, no bastan las buenas intenciones del legislador para que las regulaciones que hace en la ley reglamentaria sean constitucionales, sino que la posibilidad de poder establecer obligaciones a las personas que han dejado de desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público deben encontrarse reguladas dentro de la Constitución, ya que estas no sólo no se encuentran reguladas en los artículos correspondientes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sino que van en contra de las disposiciones constitucionales que se hacen en este ámbito dentro del Título IV.

Ahora bien, es pertinente hacer mención específica a las regulaciones que se hacen al inciso c) del artículo 9 de la Ley, ya que a partir de él, además de las

contravenciones constitucionales previamente referidas, se realiza una clara contravención a la libertad de trabajo estipulada en el artículo 5 de nuestra Carta Magna.

La violación en comento se actualiza del hecho de que el artículo 9 en análisis establece prohibición a quienes hayan desempeñado el cargo de director en el Instituto Federal Electoral, y a quienes se hayan desempeñado como Consejeros y Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para ocupar cualquier cargo en la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron y calificaron.

La prohibición en referencia resulta violatoria de las disposiciones del artículo 5 de la Constitución habida cuenta que no se adecua a ninguna de las causales por las que pueda ser coartada esta libertad, la cual únicamente puede darse para el caso de que exista determinación judicial, se ataque los derechos de terceros o exista resolución gubernativa que así lo determine.

Es de señalarse que, como lo estipulan las disposiciones del artículo referido de nuestra Carta Magna, sólo se podrá impedir a una persona que se dedique al trabajo que le acomode cuando así lo exponga en una determinación judicial, se ataquen derechos de terceros o por resolución gubernativa o se ofendan los derechos de la sociedad, supuestos dentro de los cuales no se encuentra la prohibición en análisis.

Al respecto Juárez Mejía al realizar el estudio del artículo 47 fracción XV de la hoy derogada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo texto es muy similar al inciso que nos ocupa, señaló "Si una persona ha alcanzado gran especialización y experiencia de muchos años, de tal manera que su campo de trabajo lo constituyeran determinadas personas físicas o morales dedicadas al giro en que el servidor público tiene una ventaja comparativa y absoluta respecto de otros, se le estaría coartando su libertad de contratarse en un empleo de esta

naturaleza. Pero, más aún, supongamos que el motivo de este servidor público para separarse de su empleo, cargo o comisión, no hubiera sido ni deshonestidad, ni ineficiencia, sino cambios del personal del gobierno en un sistema como el del país, definitivamente se estaría condenando al servidor público, de manera arbitraria, a una situación difícil. Tal prevención tendría sentido si el Estado se hiciera cargo de pagar un sueldo a ese servidor público durante el año en que se le impidiera contratarse libremente, de otro modo estaríamos en presencia de una clara violación a su garantía individual del trabajo”.¹⁰⁴

Con base en los anteriores razonamientos consideramos oportuno clasificar dentro del rubro de artículos **INCONSTITUCIONALES** el artículo 9 de la Ley, previamente estudiado, ya que el actuar del legislador fue excesivo al pretender sancionar a los particulares como si tuvieran la naturaleza de servidores públicos hasta un año después de que se separaron de sus funciones, esto sin hacer referencia a que a partir de la regulación del inciso c) se da una clara violación a la garantía de libertad de trabajo a que se refiere la Constitución.

Inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 16.

“ARTICULO 16.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

¹⁰⁴ Idem., Pág. 173

Quando 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.

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

Las disposiciones del artículo en análisis contemplan diversos criterios aplicables para la imposición de una sanción administrativa a un servidor público, regulación que se encuentra ordenada en el 113 de la Constitución, en el cual se establece que las leyes reglamentarias de las responsabilidades administrativas se encargaran de regular lo relativo a las sanciones aplicables, por lo cual es de calificarse como constitucional dicho artículo.

No obstante ello, consideramos que el artículo en estudio es **INCONSTITUCIONAL** debido a las disposiciones contempladas en el penúltimo párrafo, ya que estas controvierten las disposiciones del artículo 14 constitucional en el que se tutelan, a favor de los gobernados, las garantías del debido procedimiento legal y la garantía de audiencia.

La violación que se realiza a partir de las regulaciones del penúltimo párrafo del artículo 16 de la Ley se da al atribuir facultades a las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario para ordenar que se traben embargos precautorios, a los bienes de los probables responsables, durante cualquier etapa del procedimiento administrativo disciplinario sin que previamente haya sido emitida resolución definitiva en la que se haga constar un daño o perjuicio económico causado al patrimonio del Estado, no respetándose las garantías individuales consagradas en el artículo 14 de nuestra Carta Magna.

El artículo en comento va en contra de la garantía que tutela las formalidades esenciales del procedimiento, ya que se pretende trabar embargos sobre los bienes propiedad de los probables responsables sin que previamente se hayan agotado las etapas procedimentales contempladas en el artículo 21 de la Ley.

La garantía de audiencia de los probables responsables se ve afectada por el hecho de que, la Ley al permitir que se lleven a cabo los embargos en cualquier etapa del procedimiento, sin que previamente se haya emitido la resolución en la que conste el daño o perjuicio económico causado al Estado, origina que dichos servidores públicos sean sancionados sin que previamente hayan sido oídos y vencidos en juicio.

En virtud de lo anterior, es claro que las disposiciones del artículo 16 en análisis son contrarias a las disposiciones Constitucionales que se encargan de tutelar las garantías individuales del debido procedimiento legal y de audiencia, por lo cual lo hemos clasificado bajo el rubro de artículos **INCONSTITUCIONALES**.

Por su parte de la lectura que se hace a la parte final del penúltimo párrafo del artículo en estudio, pudiere causar agravios a los probables responsables en contra de los cuales se inicie procedimiento administrativo disciplinario al estipular que al momento en que se emita la resolución del procedimiento, en la cual conste el daño o perjuicio patrimonial causado al Estado, el embargo precautorio se convertirá en definitivo.

La disposición en comento pueden causar agravios de imposible reparación a los servidores públicos sobre los cuales se traben los embargos precautorios, ya que a partir de ellos se limita la eficacia de los medios de defensa que tienen dichas personas a fin de combatir las resoluciones en las que se les impongan las sanciones económicas, puesto que al convertirse en definitivo el embargo precautorio con el solo hecho de que se haya emitido resolución en el

procedimiento, faculta a la Tesorería de la Federación para llevar a cabo las distintas etapas del procedimiento administrativo de ejecución, mediante las cuales se realiza la venta de los bienes embargados con el propósito de que el Estado sea indemnizado de los daños y perjuicios que le fueron causados.

Decimos que los medios de defensa de los servidores públicos se ven limitados ya que a pesar de que en el Recurso de Revocación o en el Juicio Contencioso Administrativo, mediante los cuales sea combatida la resolución sancionadora, se obtenga una resolución favorable a los intereses del servidor público, ésta no puede retrotraer los efectos de la resolución combatida, ya que los bienes embargados al no estar en poder de la Tesorería de la Federación al haber sido rematados en subasta pública no pueden ser restituidos a su propietario.

Con base en estas consideraciones, el artículo en cuestión al dar pie a que los bienes embargados puedan ser rematados antes de que sea resuelto el medio de defensa correspondiente, puede llegar a causar graves agravios al patrimonio de los servidores públicos, y de igual forma se va a ver afectado el medio de defensa al encontrarse limitada su eficiencia, por lo cual se tiene una nueva razón para clasificar el artículo en estudio como **INCONSTITUCIONAL**.

Aunado a lo anterior es pertinente señalar que las disposiciones del artículo en estudio, son contrarias a lo estipulado por el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, ya que de conformidad a dicho artículo los embargos trabados de manera precautoria no pueden convertirse en definitivos sino hasta que hayan transcurrido 45 días hábiles sin que se haya interpuesto medio de defensa alguno en el cual se impugne, esto en virtud de que la resolución debe causar ejecutoria para que puedan causar efectos las sanciones en él impuestos, con lo cual resulta inexacta y contraria a derecho lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley, ya que no puede un embargo precautorio no puede convertirse en definitivo por el simple hecho de que se haya emitido resolución en el procedimiento administrativo

disciplinario, en el que se imponga una sanción económica en contra del servidor público.

Asimismo el artículo 144 del Código en comento se ve controvertido en cuanto a la figura de la suspensión que en él se prevé, esto en virtud de que de conformidad a éste, un embargo precautorio no se puede convertir en definitivo si el afectado interpuso juicio contencioso administrativo en contra del acto que dio origen al crédito fiscal y se encuentra garantizado el interés fiscal por alguna de las figuras previstas en el artículo 141 de dicho ordenamiento.

En este respecto debemos tomar en consideración que el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación contempla en su fracción V que una de las formas de garantizar el interés fiscal es mediante un embargo administrativo, de tal manera si éste ya fue trabado con motivo de las actuaciones de la autoridad en el procedimiento administrativo disciplinario, basta con que el servidor público sancionado interponga juicio contencioso administrativo en contra de la resolución sancionadora para que el embargo precautorio no se convierta en definitivo.

Con base en estos razonamientos es claro que al disponerse en el artículo 16 penúltimo párrafo de la Ley que los embargos precautorios se convertirán en definitivos con la simple emisión de la resolución sancionadora, es por demás ilegal, ya que controvierte las disposiciones que se hacen en este respecto en el Código Fiscal de la Federación

De tal manera, si bien es cierto que a partir de las disposiciones en estudio no se limita la posibilidad del servidor público a acudir ante la superioridad para combatir la resolución sancionadora, es más cierto que su posibilidad de defensa sí se ve limitada ya que, ante la imposibilidad de que se les restituyan los bienes embargados, a pesar de que la resolución sancionadora sea modificada o revocada, se deja sin efectos el propósito de los medios legales de defensa al no evitar que el embargo se convierta en un acto consumado.

De esta manera es claro que el penúltimo párrafo del artículo 16 de la Ley va en contra de las disposiciones del artículo 14 de la Constitución, por lo cual debe ser objeto de numerosas modificaciones a fin de que les sean salvaguardadas las garantías del debido procedimiento legal y de audiencia a los servidores públicos que se ajusten a los criterios regulados en dicho artículo de la Ley de Responsabilidades.

Es de señalarse que con la finalidad de evitar los perjuicios que hemos comentado a lo largo del estudio del artículo que nos ocupa, los afectados podrían acudir ante los Juzgados de Distrito competentes a interponer juicio de amparo, el cual sería procedente como excepción al principio de definitividad de las sentencias, ya que al convertirse en definitivo el embargo trabado sobre sus bienes, por el simple hecho de que se haya emitido resolución sancionadora, sin que ésta haya causado ejecutoria, constituye un acto, sobre las cosas de los afectados, cuya ejecución causaría una imposible reparación.

Inconstitucionalidad de la fracción V del artículo 21.

Debido a lo extenso del artículo y fracción que se estudiarán a continuación, consideramos pertinente, primeramente, hacer los comentarios respectivos a la constitucionalidad de la generalidad del artículo, para posteriormente entrar al estudio pormenorizado de la fracción V, la cual fue clasificada como inconstitucional en la tabla expuesta en el subcapítulo anterior:

“ARTICULO 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:”

El artículo 21 de la Ley estipula cuales son las fases que componen el procedimiento administrativo disciplinario, el cual será seguido por las autoridades correspondientes en contra de los servidores públicos que probablemente hayan

incurrido en incumplimiento de sus obligaciones, a fin de que se determine si estos incurrieron o no en responsabilidades de carácter administrativo.

Las estipulaciones referentes a la regulación del procedimiento se encuentran emitidas de conformidad a las disposiciones del artículo 113 de la Constitución, ya que como lo establece el texto del artículo constitucional, la ley reglamentaria de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos debe establecer las disposiciones que se encargue de regular el procedimiento.

Es así como el artículo 21 de la Ley de Responsabilidades, a través de la estipulación de 5 fracciones, realiza la regulación del procedimiento en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sin embargo es de considerarse que, tal y como se desprende del estudio que a continuación se realiza respecto de la fracción V, el legislador al tratar de establecer un procedimiento más rígido, contravino las garantías individuales de los gobernados, por lo cual se excedió al realizar las disposiciones contenidas en dicha fracción.

Con el propósito de tener mayor entendimiento de la inconstitucionalidad de la fracción V del artículo 21 de la Ley de Responsabilidades, consideramos pertinente realizar la transcripción de la misma:

“V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente

de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

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

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría."

De las disposiciones de la fracción V del artículo 21 de la Ley se otorga facultades a las autoridades del procedimiento para suspender al presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, sin que previamente se emita resolución firme en la que se imponga esta sanción.

Las estipulaciones realizadas en la fracción en comento controvierten el sentido de los artículos 5 y 14 de la Constitución, a partir de los cuales se tutelan a favor de los gobernados las garantías de libertad de trabajo, formalidades esenciales del procedimiento y audiencia, las cuales se expondrán a continuación:

1.- El artículo 14 Constitucional se ve violentado al controvertirse las garantías del debido procedimiento legal y audiencia.

La violación a la garantía del debido procedimiento legal se configura al momento de permitir que un servidor público sea separado del empleo, cargo o comisión, con antelación o durante el desarrollo de un procedimiento administrativo

disciplinario, sin que previamente medie resolución definitiva en la que se declare su responsabilidad en las irregularidades que se presume fueron cometidas por él.

La garantía de audiencia, por su parte, se ve transgredida al no otorgarse al presunto responsable, dentro de la fracción en estudio, la posibilidad de hacer valer las manifestaciones que mejor convengan a sus intereses, por lo cual al ser suspendido sin que previamente haya sido oído y vencido en juicio se configura la violación en estudio.

Las garantías individuales antes señaladas se configuran en el artículo 14 constitucional, al disponer que “...**Nadie podrá ser privado** de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o **derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos...**”, ya que a partir de dicho texto debe entenderse que las autoridades deben seguir los procedimientos contenidos en las Leyes desde el inicio hasta su final, en el cual se debe respetar la garantía de audiencia de los gobernados, y hasta en tanto no exista resolución definitiva firme que resuelva el juicio seguido en contra de ellos, no se les podrá privar de sus derechos.

Con base en lo previamente analizado, es de apreciarse la clara contravención que realiza la fracción V del artículo 21 de la Ley a las disposiciones de nuestra Carta Magna, lo cual resulta suficiente para calificar de **INCONSTITUCIONAL** el artículo y fracción en comento.

Otra causal para calificar de ilegal la fracción en análisis es la contravención que realizada a los principios de certidumbre y seguridad jurídica que deben revestir todos los actos de las autoridades administrativas, ya que al no establecerse los criterios para la aplicación de la suspensión del servidor público, no se tiene certeza de los casos en que es procedente su aplicación.

De la lectura del primer párrafo de la fracción V del artículo 21 de la Ley podemos identificar que el legislador dispone como requisito para suspender al servidor públicos que “...**si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones...**”, sin que en dicho artículo, ni en ningún otro artículo de la Ley, se establezca bajo que criterios rectores se debe motivar la suspensión del servidor público, sin que previamente se haya emitido resolución en el procedimiento administrativo disciplinario en la que se declare su responsabilidad.

Los principios de certidumbre y seguridad jurídica también se ven afectados al no establecerse, en el artículo y fracción en estudio, el plazo que durará la suspensión que en ellos se contempla, limitándose a establecer que queda al mero arbitrio de la autoridad esta decisión o en su caso la suspensión cesará al emitirse la resolución definitiva en el procedimiento, los cuales no son parámetros válidos para que el afectado pueda planificar adecuadamente su vida, al no saber si es más prudente esperar a que le sea levantada la suspensión o buscar un nuevo empleo fuera de la esfera del servicio público federal.

Los agravios que se originen a partir de la suspensión en análisis no pueden considerarse convalidados mediante la disposición de que, cuando se desprenda la falta de responsabilidad del servidor público, éste será restituido en el goce de los derechos respecto de los cuales fue privado durante el periodo que duró la suspensión, ya que el legislador no toma en consideración los agravios originados al afectado en su patrimonio y familia desprendidos de la falta de ingresos, originados por una suspensión contraria a las disposiciones constitucionales.

Otra circunstancia que deja en estado de indefensión e inseguridad jurídica a los afectados por estas disposiciones, es la laguna existente para el supuesto de que un servidor público sea suspendido y no se inicie procedimiento en su contra,

dejándose nuevamente al arbitrio de la autoridad la duración de la suspensión impuesta.

Con base en estas consideraciones hemos observado claramente que el artículo 21 en su fracción V de la Ley contraviene las disposiciones del artículo 14 de nuestra norma fundamental, al verse afectadas las garantías del debido procedimiento legal y audiencia que se tutelan a partir de este, además de las contravenciones realizadas a los principios de certidumbre y seguridad jurídica que deben revestir todos los actos realizados por autoridad administrativa.

2.- El artículo 5 de nuestra Carta Magna se ve afectado al no respetarse la garantía de libertad de trabajo conferida a los gobernados a partir de el mismo.

Esto debido a que la suspensión regulada en el artículo 21 de la Ley de responsabilidades, no se encuentra contenido en los supuestos señalados en el artículo 5 de la Constitución como causal de impedimento para que una persona se desempeñe en el trabajo que más le satisfaga.

La lectura del artículo 5 Constitucional se desprende que sólo se puede impedir a una persona que se dedique al trabajo que le satisfaga mediante, resolución judicial, se afecte a terceros o exista resolución emitida por el ejecutivo, sin que se estipule la posibilidad de evitar que se desempeñe un trabajo como consecuencia de la realización de investigaciones sobre probables responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

De esta forma el artículo y fracción en estudio al constituir contravención a la garantía de libertad de trabajo que se encuentra consagrada a favor de los gobernados en nuestra norma fundamental, es de clasificarse dentro del rubro de artículos **INCONSTITUCIONALES** expuestos más arriba.

Inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 28.

“ARTICULO 28.- En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo anterior.

No procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia.”

El artículo en estudio fue clasificado como **INCONSTITUCIONAL** derivado de las disposiciones que se hacen en su último párrafo, ya que a partir de ellas se violentan las garantías del debido procedimiento legal y audiencia consagrados en el artículo 14 Constitucional, ya que al impedirse otorgar la suspensión del acto impugnado cuando el servidor público sancionado haya incurrido en infracciones graves o sea reincidente en el incumplimiento de sus obligaciones, limita los efectos de los medios de impugnación correspondientes.

Antes de entrar al estudio de la inconstitucionalidad del párrafo en análisis es pertinente tener en claro que es lo que debemos entender por los conceptos “infracciones graves” y “reincidencia en el incumplimiento de sus funciones”:

Respecto del término “infracciones graves”, debemos remitirnos a las disposiciones del artículo 13 de la Ley, el cual estipula que estas se actualizan cuando, derivado de las actuaciones de los servidores públicos, se incumplan las

obligaciones contempladas en las fracciones VII, X, XI, XII, XIII, XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la mencionada Ley.

Por cuanto hace al concepto “reincidencia en el incumplimiento de funciones”, el artículo 14 de la Ley estipula que ésta se da cuando el servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

Al estar en claro los supuestos que de actualizarse, harían nugatorio el otorgamiento de la suspensión de la resolución sancionadora, haremos mención a los razonamientos en que nos basamos para clasificar al último párrafo del artículo 28 dentro del rubro de artículos **INCONSTITUCIONALES**.

Como se señaló con antelación, a partir de las disposiciones del artículo en estudio consideramos que se violenta el artículo 14 de la Constitución, al controvertirse las garantías de audiencia y debido procedimiento legal tuteladas en él, al limitarse la eficacia del Recurso de Revocación y el Juicio Contencioso Administrativo que son los medios legales que tienen los servidores públicos sancionados para controvertir la resolución sancionadora.

Llegamos a la conclusión de que se limita su eficacia debido a que la figura de la suspensión es una de las formalidades esenciales del procedimiento, por lo cual, al impedirse el acceso a ella, no se respetan las etapas procedimentales del Recurso de Revocación y el Juicio Contencioso Administrativo contemplados en el artículo 25 de la Ley y el Título VI del Código Fiscal de la Federación, respectivamente.

La figura de la suspensión debe considerarse como una formalidad esencial del procedimiento, tomando en consideración el propósito buscado con la interposición de los medios de impugnación antes señalados (la modificación o

revocación de la resolución sancionadora), ya que tomando las palabras de Góngora Pimentel “Los efectos de la suspensión son obrar sobre la ejecución del acto reclamado, ya que afecta las medidas tendientes a su ejecución, paralizándolas, impidiendo que el acto reclamado se ejecute o haciendo cesar tales medidas si la ejecución ya ha iniciado”.¹⁰⁵

Con el otorgamiento de la suspensión se evita que se causen perjuicios irreparables a los servidores públicos al evitar que se ejecuten los efectos de las sanciones impuestas, hasta en tanto no sea resuelto el medio de impugnación interpuesto en contra de la resolución sancionadora; se dice que se evitan perjuicios con el otorgamiento de la suspensión ya que de no ser otorgada ésta, y para el caso de que el medio de impugnación correspondiente sea resuelto como fundado y procedente, se habría evitado que el servidor público cumpliera con una sanción que se ha dejado sin efectos.

De conformidad a los criterios esgrimidos en la propia Ley, las sanciones aplicables en contra del servidor público que hayan cometido una “infracción grave” o sean “reincidente en el incumplimiento de funciones”, deben ser más severas que para aquellos que hayan incurrido en faltas leves, por lo cual dentro del catalogo de sanciones aplicables en su contra encontramos las de suspensión, destitución o inhabilitación, pudiendo además estar acompañadas de sanciones económicas, con lo cual es de observarse los graves perjuicios que se evitarían en contra de los servidores públicos indebidamente sancionados con el otorgamiento de la suspensión que nos ocupa, ya que debido a la severidad de las sanciones previamente señaladas, se lesiona gravemente el patrimonio de los sancionados, ya que se les aleja de su fuente principal de ingresos e incluso se les hace acreedores de sumas de dinero incobrables debido a que han sido separados de sus empleos, cargos o comisiones.

¹⁰⁵ Genaro Góngora Pimentel, *La suspensión en Materia Administrativa*, Porrúa, Séptima Edición, México 2003, Pág.2.

Con base en esto al quedar en claro que la figura de la suspensión es una de las formalidades esenciales en los medios de impugnación en referencia, las cuales se encuentran tuteladas a la luz de las disposiciones del artículo 14 constitucional, y al ser prohibidas ante determinadas circunstancias por el último párrafo del artículo 28 de la Ley, es por lo que lo hemos calificado como **INCONSTITUCIONAL**, ya que se limitan sus posibilidades de defensa al permitir que se ejecute una sanción que, al resolverse el Recurso de Revocación o el Juicio Contencioso Administrativo que se promoviera en contra de la resolución sancionadora, pudiere ser dejada sin efectos.

Es pertinente señalar que la garantía de audiencia de los servidores públicos también se ve afectada a partir de las disposiciones del artículo 28 de la Ley, lo cual también se actualiza con motivo de la limitación de la eficacia de los medios de impugnación antes referidos, ya que se ejecutan las sanciones impuestas sin que previamente exista resolución definitiva firme de los medios de impugnación intentados por los servidores públicos en contra de la resolución sancionadora.

La garantía de audiencia se ve afectada debido a que los servidores públicos sancionados cumplen con una sanción administrativa sin que previamente hayan sido oídos y vencidos en las etapas posprocesales en las que se impugna el sentido de la resolución sancionadora, misma que en virtud de los efectos de los medios de defensa puede ser modificada o revocada, causando agravios irreparables a los servidores públicos puesto que en algunos casos, no obstante que se reconoce la ilegalidad de la resolución sancionadora, no se pueden retrotraer los efectos de la sanción impuesta.

Para el caso de aquellas resoluciones que al declararse ilegales si pudieran retrotraer los efectos de las sanciones en ellas impuestas, estas también causan agravios al servidor público sancionado al evitarse que le sea otorgada la suspensión de sus efectos, esto en virtud de que las sanciones impuestas, al apartarlos del centro principal de sus ingresos les amparan perjuicios en sus

personas, familia y patrimonio, lo cual se evitaría mediante el otorgamiento de la suspensión en comento, lo cual constituye una causal más para considerar el artículo que nos ocupa como **INCONSTITUCIONAL**, al ser contrario a las estipulaciones constitucionales contenidas en su artículo 14.

Otra causal más para tildar de ilegal el artículo en estudio es el hecho de que a partir de él se contravienen las facultades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual es un organismo jurisdiccional que cuenta con autonomía y que se rige por sus propios ordenamientos.

La contravención a las facultades de dicho Tribunal se originan derivadas del artículo 208 BIS del Código Fiscal de la Federación, artículo a partir del cual se estipulan los requisitos que deben cumplir los particulares que acudan ante él para que les pueda ser otorgada la suspensión de las resoluciones combatidas a partir de un Juicio Contencioso Administrativo.

De tal manera si el Tribunal tiene contemplado dentro de sus propios ordenamientos los requisitos que deben cumplir los particulares a fin de que les sea otorgada la suspensión de las resoluciones combatidas, luego entonces deviene de ilegal, al originar una coalición de disposiciones, el último párrafo del artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Debemos tomar en consideración que la coalición de ordenamientos en comento también se ve controvertida a partir de las disposiciones del segundo párrafo del artículo en análisis, toda vez que nuevamente se ordena al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que el otorgamiento de la suspensión en referencia se debe dar sólo cuando se haya cumplido con los requisitos contenidos en el artículo 27 de la Ley, no respetándose la autonomía que goza este órgano jurisdiccional al tener contempladas en el artículo 208 BIS del Código Fiscal de la Federación, los requisitos que deben cumplirse para otorgarse la suspensión.

Es de señalarse que derivado de que la Ley exige mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión de la resolución sancionadora, que los solicitados por la Ley de Amparo, el afectado puede acudir ante el Juzgado de Distrito competente a fin de solicitar la suspensión de los efectos de la misma.

Lo anterior encuentra fundamento en las disposiciones del artículo 73 fracción XV de la Ley de Amparo, y constituye una excepción al principio de definitividad de las sentencias, por lo cual el particular puede acudir ante el Juzgado de Distrito a interponer juicio de amparo en contra del acto de autoridad.

Esto constituye una causal más para considerar **INCONSTITUCIONAL** el artículo 16 penúltimo párrafo de la Ley, ya que por el simple hecho de que de conformidad a las disposiciones de la Ley de Amparo se exponga que el caso en concreto constituye una excepción al principio de definitividad de las sentencias, es claro que lo dispuesto en dicho artículo de la Ley de Responsabilidades, es ilegal y contrario a la Constitución.

Con base en estos razonamientos hemos llegado a la conclusión de que el artículo en comento no sólo es **INCONSTITUCIONAL** al ser contrario a las garantías de audiencia y debido procedimiento legal contemplados en el artículo 14 constitucional, sino que además es ilegal al ir en contra de la autonomía y los lineamientos respecto de los cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa funge sus actuaciones.

Inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 30.

“ARTICULO 30.- La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de

suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

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

La razón por la que el artículo en estudio lo hemos insertado dentro del rubro de artículos inconstitucionales se produce de la disposición que se hace en el primer párrafo, al establecerse que las sanciones impuestas en contra de los servidores públicos se ejecutarán de inmediato, lo cual contraviene las disposiciones del artículo 14 constitucional al no respetar las garantías del debido procedimiento legal y de audiencia que tienen conferidas los gobernados a través del mismo.

La garantía del debido procedimiento legal se violenta al no tomarse en consideración que para que las sanciones impuestas en la resolución que resolvió el procedimiento administrativo disciplinario puedan ser ejecutada, primeramente se requiere que ésta “haya causado ejecutoria”, requiriéndose para ello que primero se transcurra el plazo establecido por la ley y que, durante el mismo, no se interponga, según corresponda, ningún recurso o medio de impugnación.¹⁰⁶

Por su parte la violación a la garantía de audiencia se actualiza al pretenderse ejecutar las sanciones impuestas a los servidores públicos sin que previamente se hayan agotado los medios de impugnación, por lo cual les son ejecutadas sanciones sin que previamente hayan sido oídos y vencidos en las etapas post procesales que hayan sido interpuestas dentro de los términos legales conducentes.

Es de señalarse que derivado de la violación señalada en el punto anterior se ve limitada la eficacia de los medios de impugnación en referencia, esto debido a que la sanción impuesta, al ser ejecutada de inmediato, no respeta la finalidad

¹⁰⁶ Cipriano Gómez Lara, *Derecho Procesal Civil*, Oxford, Sexta Edición, México 1999, Pág. 189.

buscada a partir de la interposición del Recurso de Revocación o el Juicio Contencioso Administrativo de modificado o revocar el sentido de la resolución sancionadora.

Se dice esto ya que al ejecutarse las sanciones impuestas sin que previamente haya sido resuelto el medio de impugnación correspondiente, traería consecuencias irreparables a los servidores públicos sancionados para el caso de que estos sean resueltos como fundados y procedentes, ya que al modificarse o revocarse el sentido de la resolución, las sanciones impuestas serían revocadas, quedando como único camino para subsanar los perjuicios causados a los afectados la retrotracción de los efectos de la ejecución prematura de la sanción, lo cual en algunas casos es imposible debido a la realización de actos consumados.

Con base en estas consideraciones, si las sanciones son ejecutadas inmediatamente después de que son impuestas, no podemos hablar de una plena eficacia de los medios de impugnación en referencia, ya que sin importar si los argumentos hechos valer en ellos son procedentes y fundados, se lleva a cabo la ejecución de las sanciones, causando con esto que los medios de defensa sólo tengan la finalidad de resarcir daños y no así la de prevenir perjuicios en contra de los servidores públicos.

En este orden de ideas resulta claro que el legislador al no haber tomado en consideración que las sanciones para ser ejecutadas, previamente requieren que la resolución haya "causado ejecutoria", esgrimió un artículo que resulta contrario a las disposiciones del artículo 14 de la Constitución, razón por la cual dicho artículo lo globamos en el apartado de artículos **INCONSTITUCIONALES**.

PROPUESTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS.

Las propuestas de reformas legislativas que se enlistan a continuación, versan sobre las diversas modificaciones que, a nuestro punto de vista, deben realizarse a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sobre todo a aquellos artículos que en el estudio constitucional previamente realizado fueron clasificados en el rubro de artículos inconstitucionales, y se enumeran a continuación:

PRIMERA. Esta reforma versa sobre las disposiciones del artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que a partir de él se da pauta a que determinadas personas que no tienen el carácter de servidor público sean sancionados como tales, para lo cual se propone que se realice un mayor delineamiento de los sujetos sobre los cuales puede realizarse la aplicación de las disposiciones de la Ley de Responsabilidades, por lo que proponemos que el texto del referido artículo quede como sigue:

“ARTICULO 2.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todos aquellos servidores públicos que manejen o apliquen recursos públicos federales.”

De la lectura que se de al texto que se propone es de colegirse que se limita la aplicación de las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos únicamente a los servidores públicos, salvaguardándose la naturaleza misma de estas responsabilidades, no dándose posibilidad de sancionar mediante dichas disposiciones a los particulares, ya que como se expuso con antelación el Estado cuenta con la figura del Pliego de Responsabilidades para resarcirse de cualquier daño o perjuicio que le sea causado por las personas que no tienen el carácter de servidores públicos.

SEGUNDA. Se propone la reforma de las disposiciones de las fracciones XII y XXIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

Servidores Públicos dejando insubsistente que las obligaciones impuestas en dichas fracciones subsistirán hasta un año después de dejado el cargo, ya que a partir de dicha regulación da pie a que se sancione como servidores públicos a personas que no tienen esta naturaleza jurídica.

De esta forma las fracciones en comento deben quedar de la siguiente manera:

“ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:”

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, 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.

Habrán 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.”

“XXIII.- 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.”

Estas reformas se dan con la finalidad de que aquellas personas que hayan dejado de desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el sector público, y hagan mal uso de la información respecto de la que tuvieron conocimiento con motivo de éste, o realicen la compra de determinados bienes, sean sancionados con medios aplicables a particulares y no mediante las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que sólo se les pueden hacer valer responsabilidades por las actuaciones realizadas durante el desempeño de su cargo y no por aquellas desempeñadas fuera de éste.

TERCERA. Por su parte se propone la derogación de las disposiciones del artículo 9° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que al establecerse obligaciones que deben ser observadas por las personas que han dejado de desempeñar determinados empleos, cargos o comisiones, se da pauta para sancionar a los particulares como si tuvieran la calidad de servidores públicos, infringiendo la naturaleza misma de la Ley y del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTA. A la vez proponemos la derogación de las disposiciones del penúltimo párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que no es factible que se traben embargos sobre los bienes de los servidores públicos considerados probables responsables, por el simple hecho de que estos desaparezcan o exista el temor fundado de que desaparezcan, dilapiden o enajenen bienes, sin que previamente se haya emitido resolución en el procedimiento administrativo disciplinario en la que se reconozca que el servidor público con su conducta ocasionó daños o perjuicios al Estado o que derivado de su conducta obtuvo beneficios económicos.

De tal suerte nuestra propuesta va en el sentido de derogar las disposiciones realizadas en el penúltimo párrafo del artículo 16 de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que a pesar de los buenos deseos del legislador de evitar la incobrabilidad de los daños y perjuicios ocasionados por el indebido actuar de los servidores públicos, no es jurídicamente aceptable que se violenten la garantía individuales del debido procedimiento legal y la garantía de audiencia de los probables responsables, mismas que se encuentran tuteladas a partir de las disposiciones del artículo 14 Constitucional.

QUINTA. Se propone la derogación de las disposiciones de la fracción V del artículo 21, ya que consideramos un exceso por parte del legislador el haber

otorgado facultades a las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario para que a su juicio, y sin exponer los criterios a seguirse, se suspenda a un servidor público, sin que previamente se haya emitido resolución en el procedimiento seguido en su contra.

SEXTA. Por su parte debe ser derogado el último párrafo del artículo 28 de la Ley, habida cuenta que al negar el acceso a la suspensión, por el simple hecho de que la falta incurrida sea grave o sea reincidente en el incumplimiento de sus funciones, es violatorio a la garantía del debido procedimiento legal, y al limitar la eficacia de los medios de impugnación de la resolución, es violatorio de la garantía de audiencia del servidor público.

SÉPTIMA. Finalmente se propone reformar el primer párrafo del artículo 30, ya que consideramos por demás excesivo que las sanciones impuestas en la resolución de un procedimiento administrativo disciplinario, sea ejecutada de inmediato una vez que ésta sea emitida, sin que se respete el principio de que toda sentencia para que pueda ser ejecutada, primero debe causar ejecutoria.

Con base en esto la reforma que se propone al artículo en comento consiste en estipular que las sanciones impuestas en el procedimiento sean ejecutadas una vez que haya quedado firme la resolución en que se impone, quedando, la parte conducente del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la siguiente manera:

“ARTICULO 30.- La ejecución de las sanciones administrativas impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, se llevará a cabo una vez que la resolución respectiva haya quedado firme.

Con la reforma que se propone se busca que todas aquellas resoluciones que sean impugnadas por los medios legales conducentes, no causen efectos sino hasta la fecha en que se hayan resuelto estos, lo cual evitaría que, para el caso de

que los medios de impugnación sean declarados fundados y procedentes, se haya cumplido con una sanción que posteriormente quedó sin efectos.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. Dentro del ámbito de los servidores públicos se engloban a los trabajadores que prestan sus servicios al Estado y a las personas que prestan sus servicios al Estado, los cuales tienen atribuidos dentro del desempeño de sus empleos cargos o comisiones, diversos derechos y obligaciones.

SEGUNDA. Cuando los servidores públicos no cumplen con las obligaciones que tienen conferidas en sus empleos, cargos o comisiones, incurrirán en responsabilidades políticas, penales, administrativas o civiles, dependiendo de las características de la infracción y el sujeto haya incurrido en falta.

TERCERA. Desde los inicios del México independiente surgió la inquietud por parte de nuestros legisladores de establecer normatividad en materia de responsabilidades de los servidores públicos, esto con la finalidad de controlar sus actividades, procurando que el servicio público fuera prestado de manera eficiente.

CUARTA. A pesar de que desde los principios de nuestro país se dio, a nivel constitucional, la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, fue hasta las reformas que Constitucionales de 1982 cuando se dio la creación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

QUINTA. Con motivo de las reformas de 1982 se dio la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo el primer ordenamiento en nuestro país que se encargó de regular las responsabilidades administrativas en que podían incurrir los servidores públicos; asimismo dentro de dicho ordenamiento se reguló lo relativo a las responsabilidades políticas.

SEXTA. Derivado de la gran importancia que obtuvieron en nuestro país las responsabilidades administrativas como medio de control de las actividades de los servidores públicos, el legislador publicó, el 13 de marzo del 2002, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de

los Servidores Públicos, en la cual, como su nombre lo indica, únicamente se reguló lo relativo a las responsabilidades administrativas, dejándose a un lado lo relativo a las políticas.

SÉPTIMA. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es el ordenamiento, vigente, que reglamenta los artículos 108, 109 fracción III, 113 y 114 tercer párrafo de la Constitución.

OCTAVA. El objeto de la Ley es reglamentar las disposiciones del título IV de la Constitución en materia de responsabilidades administrativas, encontrándose dentro de los aspectos a regular, lo relativo a los sujetos de responsabilidad administrativa, las obligaciones que tienen estos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, las responsabilidades y sanciones a que se harán acreedores en caso de incumplimiento de estas, las autoridades competentes y el procedimiento para la aplicación de dichas sanciones y todo lo relativo al Registro Patrimonial de los servidores públicos.

NOVENA. La expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es positiva para nuestro país, ya que al salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que rigen el servicio público, busca que éste sea desempeñado con la máxima diligencia, lo cual origina mejores condiciones de vida para los gobernados.

DÉCIMA. A pesar de lo positivo que tiene la emisión de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el legislador en su afán de buscar que los servidores públicos se desempeñen con la máxima diligencia en su empleo, cargo o comisión, emite disposiciones inconstitucionales al no encontrarse apegadas a la Constitución o ser contrarias a ella, causando perjuicios a los servidores públicos al tratarlos como verdaderos criminales.

DÉCIMA PRIMERA. Como consecuencia de la estipulación de artículos inconstitucionales, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos debe ser reformada con el propósito de que ésta se encuentre apegada al Título IV Constitucional y dé cabal respeto a las garantías individuales que tienen reconocidas los servidores públicos como gobernados.

BIBLIOGRAFÍA.

- 1) Acosta Romero y otros, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*, Porrúa, México 2001.
- 2) Barragán Barragán José, *El Juicio de Responsabilidades en la Constitución de 1824*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1978.
- 3) Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, Duodécima Edición, México 1999.
- 4) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Porrúa, Cuarta Edición, México 2001.
- 5) Delgadillo Gutiérrez y Espinoza, *Elementos de Derecho, Segundo Curso*, Limusa, México 1989.
- 6) Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, trigésimacuarta Edición, México, 1996.
- 7) García, Trinidad, *Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, Vigésimanovena Edición, México 1991.
- 8) Góngora Pimentel, Genaro, *La Suspensión en Materia Administrativa*, Porrúa, Séptima Edición, México 2003.
- 9) Gómez Lara, Cipriano, *Derecho Procesal Civil*, Oxford, Sexta Edición, México 1999.
- 10) Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Universidad de Buenos Aires, Duodécima Edición, Argentina 1979.
- 11) Herrera Pérez, Agustín, *Legislación sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, Miguel Ángel Porrúa, México 1998.
- 12) Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, Porrúa, México 2002.
- 13) Martínez Morales, Rafael I., *Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Burocrático*, Oxford, México 2000.
- 14) Morales Paulín, Carlos, *Derecho Burocrático*, Porrúa, México 1995.

- 15) Morales-Paulín, Carlos, *El Proceso Administrativo Público*, Porrúa, México 1999.
- 16) Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México 2001.
- 17) Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Porrúa, México 1999.
- 18) Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Contratos Civiles*, Porrúa, Séptima Edición, México 2000.
- 19) Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México 2000.
- 20) Sánchez Gómez Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, Segunda Edición, México 2000.
- 21) Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, Primer Curso*, Porrúa, Vigésima Edición, México, 1999.
- 22) Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, Trigésimatercera Edición, México 2000.
- 23) Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*, Porrúa, Decimacuarta Edición, México 1987.
- 24) Varios Autores, *Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, Porrúa, Tomo III, Segunda Edición, México 1978.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

- 1) *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, Tomo I, Segunda Edición, México 1987.
- 2) *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Porrúa, Tomo VI, México 2002.

LEGISLACIÓN.

- 1) Las Siete Leyes Constitucionales.
- 2) Constitución de Apatzingan.
- 3) Constitución de Cádiz.
- 4) Constitución de 1824.

- 5) Constitución de 1847.
- 6) Constitución de 1857.
- 7) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 8) Código Civil Federal.
- 9) Código Fiscal de la Federación.
- 10) Código Penal Federal.
- 11) Ley de Amparo.
- 12) Ley de Fiscalización de Superior de la Federación.
- 13) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- 14) Ley del Servicio Profesional de Carrera.
- 15) Ley Federal de Información y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- 16) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 17) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- 18) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 19) Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.