



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MÉXICO

“NECESIDAD DE MODIFICAR EL ARTICULO 114  
CONSTITUCIONAL EN SU ULTIMO PARRAFO DEL  
TITULO CUARTO DE LAS RESPONSABILIDADES  
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.”

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
MARIA DEL PILAR GONZALEZ MIRANDA

ASESOR: LIC IRENE VAQUEZ VELEZ

MÉXICO

2005

m344419



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

Autoriza a la Biblioteca Central de Bibliotecas de la  
Unión de Bibliotecas de la UCA, electrónico e impreso el  
contenido de los trabajos mencionados.

NOMBRE: Maria del Pilar

González Miranda

FECHA: 17/04/05

FIRMA: Maria del Pilar González Miranda

*"Cuando más obstáculos se presenten en tu camino, sabrás valorar más  
la razón de tu existencia".*

*A mi Mamá in memoriam.*

*"Oma"*

*Doy gracias a Dios por prestarme un momento en mi camino a un ángel: que me cuidó, me reprendió cuando era necesario, me guió; sobre todo me hizo vivir con plenitud mi etapa de adolescente; a la vez me enseñó lo que es el amor y de que manera se trasmite a nuestros semejantes y seres queridos. Me pedías que siguiera progresando; lográste tú objetivo: Gracias Oma, ese ángel eres tú.*

*A mi Alma Mater*

*Gracias Dios, por otorgarme el anhelo que tenía arraigado en el corazón, de poder ser una hija más del Alma Mater; ella me ofreció la oportunidad para crecer y realizarme profesionalmente. Nunca olvidaré las instalaciones de mi FES Aragón, siempre la tendré en mi corazón.*

*A mi Padre David in memoriam.*

*Te expreso mi gratitud por haberme enseñado a ser valiente ante la adversidad: Recuerdo que decías "Es lenta como una tortuga, pero segura".*

*A Normis in memoriam.*

*Manita, siempre me brindarás tú apoyo incondicional en el momento que más lo necesito.*

*A mi "Abue Pilar" in memoriam.*

*Sé que siempre estás conmigo cuando te necesito.*

*A mi esposa "Negrilo".*

*Por compartir conmigo tropiezos, tristezas y sobre todo alegrías e impulsarme a seguir adelante en cada proyecto que me propongo, siempre eres y seguirás siendo mi alma gemela y ruego a Dios por que continuemos juntos.*

*Hijo "Andy"*

*Sé que me regalarás un poco de tu espacio y tratarás de comprenderme, cada momento me das ánimos para seguir adelante.*

*Hija "Nenita Mle"*

*Siempre me recibes con una gran sonrisa que me hace sentir parte de tus sentimientos y apoyándome para salir adelante en cada momento.*

*A mi "Princesa Zyanga"*

*Recuerdo tu vozecita diciéndome "¿Y tú... cuando mamá abue?"*

*¡Tú siempre puedes!*

*Ya lo cumplí mi amor y espero que esto te sirva como un apoyo para que logres tus objetivos que te propongas.*

*A mi Hermano Mle*

*Por otorgarme siempre su apoyo incondicional y sé que siempre cuento con él.*

*A mi Hermana Marisol, Oscar, Osmar y Oscarito.*

*Por alentarme en todo momento y estar siempre conmigo.*

*A mi Hermana Marisela, Yael y Monse.*

*Por darme ánimos en todo momento.*

*A Odin.*

*Gracias hijo y espero que sigas adelante.*

*José Alberto por el apoyo incondicional a la familia.*

*A Carla.*

*Gracias hija.*

*A mis amigos.*

*Héctor, Raymundo y Julieta, por darme la fortaleza que necesito.*

*Eli, Anita, Martha.*

*In memoriam Mario Valencia, Cristina Montaña, Meche.*

*A mi Primo Néstorin.*



*A mis Profesores.*

*Licenciado Miguel Mejía Sánchez que infundó en mi la entereza de seguir con la presente investigación. A mi asesora Licenciada Irene Vázquez Vélez que me apoyó incondicionalmente en la investigación:*

*Licenciada Norma Rojo Perea, Licenciado Alberto Ortiz*

*Lemus por creer en mi, Licenciada María Teresa Herrera*

*Canó, Licenciada Sandra Carolina Esquivel Serafín,*

*Licenciado Martín López Vega, Licenciada Carmen Bolaños,*

*a mi padrino de Generación Licenciado Eduardo Saldívar y a todos los profesores que de alguna forma intervinieron en mi instrucción*

*académica.*

*A todas las personas que de alguna forma forman parte de mi existencia y dejaron plasmada una huella en mi camino.*

## INDICE

### INTRODUCCIÓN

### CAPITULO I

#### TRASCENDENCIA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

	Página
1.1 Antecedentes del sistema de responsabilidad administrativa representado por el juicio de residencia.....	1
1.1.1 En el mundo.....	2
1.1.2 El impeachment: juicio político. En Norteamérica.....	2
1.2 En México.....	4
1.2.1 México Precolonial.....	4
1.2.2 Constitución de Cádiz.....	7
1.2.3 Constitución de Apatzingán.....	10
1.2.4 Constitución de 1824.....	13
1.2.5 Bases Constitucionales y las siete Leyes Constitucionales de 1836.....	17
1.2.6 Las Bases Orgánicas de 1843.....	21
1.2.7 El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.....	23
1.2.8 La Constitución de 1857.....	25
1.2.9 Ley Juárez de 1870.....	26
1.2.10 Ley Díaz de 1896.....	29
1.2.11 Constitución de 1917.....	31
1.2.12 Ley Cárdenas.....	32
1.2.13 Ley López Portillo.....	35
1.2.14 Ley de Responsabilidades de 1982.....	37
1.2.15 Reforma de la Ley de diciembre de 1996.....	42
1.2.16 En la Actualidad.....	44

**CAPITULO II**  
**CONCEPTUALIZACION**

2.1 Responsabilidad y tipos de responsabilidad.....	49
2.1.1 Civil.....	50
2.1.2 Penal .....	54
2.1.3 Política.....	56
2.1.4 Administrativa.....	58
2.1.5 Actos u omisiones.....	60
2.2 El Servidor Público.....	62
2.3 Modalidades de conducta.....	63
2.3.1 Honestidad.....	63
2.3.2 Imparcialidad.....	64
2.3.3 Eficiencia.....	64
2.3.4 Lealtad.....	65
2.3.5 Legalidad.....	65
2.3.6 Nepotismo.....	66
2.4 El Patrimonio del Estado y sus características.....	68
2.4.1 Inalienable.....	69
2.4.2 Inembargable.....	69
2.4.3 Imprescriptible.....	70

**CAPITULO III**  
**MARCO JURIDICO**

3.1 Autoridades competentes para conocer de las irregularidades administrativas de los servidores públicos.....	74
3.2 Sanciones Administrativas.....	79
3.3 Repercusión de la falta administrativa en el Patrimonio del Estado..	85

3.4 Estado de Derecho como base primordial en la responsabilidad administrativa.....	88
3.5 El Estado su fin primordial de tutelar el Derecho.....	90
3.6 El Estado de Derecho vinculado al desarrollo político de la Nación.....	91
3.7 Artículo 27 Constitucional: establece que la propiedad es originaria de la Nación.....	92
3.7.1 El dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible e inembargable.....	94

**CAPITULO IV**

**ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 114 CONSTITUCIONAL EN SU ÚLTIMO PARRAFO DEL TITULO CUARTO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

4.1 Casos de Prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones.....	96
4.2 Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves en la responsabilidad administrativa.....	98
4.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	103
4.4 Ley federal de la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.....	104
4.5 La Secretaría de la Función Pública.....	109
4.6 Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública.....	112
4.7 Propuesta.....	114
Anexo.....	117
Conclusiones.....	133
Bibliografía.....	136
Legislación.....	139
Hemerografía.....	140

## INTRODUCCION

Una de las Instituciones jurídicas fundamentales que se encuentran en toda sociedad es la responsabilidad administrativa, fuente principal del Estado de Derecho que establece el Estado, toda vez que éste mismo se somete a su derecho, es decir, que todo representante del Estado y, en especial, los representantes de la Administración Pública deben quedar sujetos a la Ley.

Es decir, que con lo antes expuesto la responsabilidad se concibe como: la capacidad que tiene todo servidor público de responder de sus actos u omisiones en un lugar y tiempo determinado.

Es de especial interés observar con que magnitud trascendental se manifiesta la responsabilidad administrativa del servidor público por los actos u omisiones graves que realizan de acuerdo a la función que desarrollan en su empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal y como redunda en detrimento del Patrimonio Nacional.

Por lo antes expuesto, esta investigación tiene como objetivo, analizar el artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la responsabilidad administrativa en la que incurrir los servidores públicos con motivo de sus actos u omisiones que fuesen graves y se relacionan de acuerdo a sus funciones, para establecer la modificación necesaria e imprescindible del último párrafo del artículo en comentario, para lograr el objetivo primordial que la Administración Pública Federal proceda conforme a derecho, en el sentido de que su deber es someterse al Estado de Derecho existente en la Ley Fundamental y proceda a resguardar y preservar el Patrimonio Nacional existente.

Por ser relevante la presente investigación se procedió a dividir en cuatro partes y fue desarrollada de la siguiente manera:

En el primer capítulo se hace un breve esbozo histórico de la difusión que ha manifestado la institución denominada responsabilidad, que tiene lugar en diferentes etapas, con el objetivo primordial de observar los avances que ha manifestado la responsabilidad administrativa de los servidores públicos hasta la actualidad.

El segundo capítulo se describe en forma específica como se manifiesta la conceptualización que se debe de tener sobre responsabilidad, tipos de responsabilidad y son las siguientes: civil, penal, política y la que es de especial interés para la presente investigación de tesis la responsabilidad administrativa,

junto con los criterios de conducta que se desarrollan en forma detallada, en relación con el Patrimonio del Estado por las características primordiales que son inalienables, inembargables e imprescriptibles, que les otorga la Ley fundamental y que trascienden en la Administración Pública por ser de interés público y seguridad social.

En el tercer capítulo se establecen las autoridades competentes para conocer las irregularidades administrativas de los servidores públicos, se mencionan las sanciones administrativas a la que se hacen acreedores dichos representantes, y la repercusión que se origina por la falta administrativa que va en detrimento del Patrimonio Nacional existente. Se observa también el Estado de Derecho, por ser la base primordial en el sistema de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos; el fin primordial del Estado es tutelar el derecho.

También se observa como el Estado de Derecho se relaciona con el desarrollo político estable de la nación; otro punto importante que se vincula con la responsabilidad administrativa es que el Patrimonio es originario de la Nación, por lo tanto es imprescriptible e inalienable e inembargable.

En el cuarto capítulo se describe y analiza el artículo 114 Constitucional en la que se incluye una propuesta para modificar el artículo en comentario en su último párrafo en donde se señala: en caso de que sus actos u omisiones fuesen graves con respecto a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos será imprescriptible dada la magnitud de su trascendencia que denota hasta la actualidad.

Por lo tanto, es necesaria su aplicación para erradicar la excepción de prescripción: la que invoca haber transcurrido el tiempo legal hábil para reclamar un derecho o ejercer una acción que se les otorga a los servidores públicos.

Lo que expondré a continuación espero que sea de vital trascendencia y lo retomen los grandes estudiosos del Derecho; por ser de gran envergadura para la Administración Pública, por tener ésta el eje central de toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes ( Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada en la Nación Mexicana.

En el sentido que se observarán en todo momento el código deontológico en relación con los valores preceptuados en la Ley Fundamental y son los siguientes: Eficiencia, Honestidad, Imparcialidad, Lealtad y Legalidad; en su administración se obtendrá la finalidad primordial que se persigue que es la de preservar y resguardar el actual y escaso Patrimonio Nacional.

## CAPÍTULO 1

### TRASCENDENCIA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Es relevante observar el proceso trascendental que se realizó para lograr identificar a la institución fundamental denominada responsabilidad administrativa, toda vez que es un tema novedoso e inacabado materia de este tema.

#### 1,1 ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA REPRESENTADO POR EL JUICIO DE RESIDENCIA

Concepto: "La responsabilidad es una institución fundamental la cual se define de la siguiente manera:

Es la capacidad que tiene todo sujeto sometido al estado de derecho existente, está obligado a responder por las consecuencias que se susciten de acuerdo a los actos u omisiones que realicen libremente."

Es menester recalcar, que el juicio de residencia es el antecedente más próximo del sistema de responsabilidad administrativa, ya que se remontan al derecho romano, al derecho español y por consecuencia se constituye al derecho indiano. Por lo que se establece que en México ha sido adoptada la institución de la responsabilidad administrativa, sobre la base de lo antes señalado.

Por lo antes expuesto, se desprende que esta institución denominada responsabilidad administrativa se basa en el estado de derecho, esto es, que todo servidor público esta sujeto a la ley, por consiguiente, esta última regula la seguridad y certeza jurídica que se manifiesta con la regulación y constancia de la administración pública, así como garantizar el que debe de someter a los



órganos estatales al derecho. La ley establece su ámbito de acción u omisión de acuerdo a sus facultades expresas en la misma, de aquí se procede cuando incurren en responsabilidad, esto es erosiona el estado de derecho preceptuado en la ley.

### 1.1.1 En el mundo

La dimensión que ha adquirido la institución denominada responsabilidad denota una magnitud trascendental y se manifiesta en la preocupación de poder ser regulada eficazmente en cada país, en base de sus políticas desarrolladas, promoviendo el bien público y remediando las necesidades de los ciudadanos y habitantes de un país.

Por lo que se deduce que, es una institución jurídica fundamental que se vincula con el estado de derecho, que debe de ser observado por el Estado, sus representantes y en especial por los representantes de la administración pública en consecuencia quedan sujetos a la ley. El estado de derecho tiene un nexo especial al desarrollo político, económico, cultural y social de las naciones.

### 1.1.2 El impeachment: juicio político. En Norteamérica

“El impeachment, aunque de origen ingles, fue recogido en la Constitución de los Estados Unidos de América aprobada por la convención de 17 de septiembre de 1787 y ratificada por nueve estados el 21 de junio de 1788.”

"El impeachment es un procedimiento en el cual las acusaciones contra funcionarios del gobierno, y a veces contra particulares, son substanciadas casi siempre por el Poder Legislativo, que es como surgió. En estricto sentido este procedimiento sólo tiene que ver con la acusación; sin embargo, comúnmente se extiende también a la parte relativa a la sentencia."<sup>1</sup>

Por lo antes expuesto, se observa que el juicio político su antecedente denominado impeachment es un procedimiento británico que fue adoptado con modificaciones con la finalidad de evitar políticas desleales que surgieron en Inglaterra. En la Constitución de los Estados Unidos de América prescribe que el presidente, el vicepresidente y todo funcionario civil serán separados de sus puestos al ser declarados culpables de traición, cohecho y otros delitos y faltas graves, en el supuesto que configura que la traición consiste en: Iniciar la guerra en su contra o aliarse con sus enemigos, o el proporcionar ayuda y protección, también manifiesta que para condenar a un sujeto se necesita el voto de los dos tercios de los miembros presentes. La pena por traición debe ser y la fijará el Congreso.

En las acusaciones contra funcionarios del gobierno, y a veces contra particulares, son substanciadas casi siempre por el poder legislativo, que es como surgió.

En los casos de responsabilidad oficial quien debe declarar que hay lugar a proceder es la cámara de representantes, es la única facultada, por consiguiente el senado tiene el derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidad especial.

La sentencia en casos de responsabilidad oficial procede la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar cualquier empleo.

---

<sup>1</sup> Juárez Mejía, Godolfino H. **La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales**. Ed. Porrúa. México. D.F., 2002. p 9.

Es conveniente advertir que en Grecia existía la institución denominada eisangelia (acusación) contra funcionarios, que recibía la boulè o Consejo para resolverlas o turnarlas a los tribunales cuando el delito se consideraba lo bastante serio y su pena rebasaba los 500 dracmas de la multa máxima que el Consejo podía imponer.

Por lo antes citado se llega a afirmar que efectivamente la institución denominada responsabilidad ha sido adoptada con ciertas modificaciones, a nivel mundial. La institución denominada responsabilidad administrativa y del juicio político en México han sido adaptados del juicio de residencia y del impeachment.

## 1.2 En México

Es de gran interés debido al tema que nos ocupa observar de que manera se regulaba la responsabilidad administrativa, toda vez que también presentaban irregularidades y la sanción a la que se hacían acreedores los servidores públicos en esa época en México

### 1.2.1 México Precolonial

“Los aztecas siempre cuidaron que sus representantes fuesen hombres preparados para el desempeño de sus cargos, en especial los de gobernantes de pueblos anexados, los de jueces y los de funcionarios que atendían las necesidades administrativas de los calpulli.”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad. *La Contraloría y el Control Interno en México*. Ed. Fondo de Cultura Económica, ed. 2ª. México, D.F., 1993. p. 29.

Es menester, observar que en el México precolonial existían diversas culturas, se constituían en reinos. El reino de los Aztecas es el más representativo, como lo es el reino de Texcoco por la medida en que se reglamentaba el control y responsabilidad de sus funcionarios.

La máxima autoridad de la organización fiscal era el Cihuacòalt, bajo él estaba el Hueyacalpique o calpique mayor, quien estaba encargado de recoger todo lo que los calpique menores le entregaban, y de llevar las cuentas en los libros respectivos.

El cihacalt tenía el control general de todos los tributos (impuestos: obligación o carga) que formaban la hacienda pública, cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia de tal modo que el Rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino. Esto da como consecuencia un gran progreso administrativo.

Las medidas preventivas que observaban los aztecas para evitar la corrupción consistían:

A los jueces se les otorgaba una remuneración para sustentar una familia, se disponía su continua permanencia en los tribunales. Estos debían dar cuenta de los litigios pendientes, proceder con imparcialidad en estos, a través de juntas periódicas ejercidas por el soberano.

Los funcionarios estaban libres del tributo, el Tlatoani se encargaba de su sustento y alojamiento, recibían productos y servidumbres del pueblo según la calidad y cargo de cada uno.

Se observaba el establecimiento de penas capitales contra los prevaricadores de justicia, es decir, que falta a sus deberes.

En el reino de texcoco respecto del control represivo contra funcionarios de la administración fiscal, esto es, contra los calpixque, si incurrían en malos manejos en la recaudación de los tributos se les reducía a prisión y se les condenaba a muerte, sus bienes se aplicaban al rey y su esposa e hijos eran echados de su casa.

Las penas a las que se hacían acreedores los funcionarios públicos consistían en amonestación cuando el caso no era grave, hasta la muerte misma si la falta era importante. Existía la destitución del cargo la inhabilitación para ocupar uno en lo futuro. También se observaba el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez.

Por lo antes expuesto, los mecanismos de control preventivo y represivo que observaron los reinos de México y Texcoco originaron una prosperidad de justicia. Los españoles conquistadores se asombraron al conocer los mecanismos antes descritos utilizados por los tribunales del pueblo azteca que no dudaron en poner como modelo a los jueces hispanos.

Por lo que se describe que en el México colonial se encontraron dos grandes organizaciones sociales distintas. Por tal motivo la corona española de ningún modo quiso eliminar todo el derecho precortesiano, y expresamente autorizó la vigencia de aquellas costumbres que fueran compatibles con los intereses de la corona y del cristianismo. Con el tiempo se amalgamaron, es interesante saber cuanto del derecho precortesiano sobrevive en la actualidad dada la existencia de indios lacandones, tarahumaras, los indios de la Sierra Alta de Chiapas, etc.

Es de vital importancia observar que efectivamente se aplicaba la ley, cuando el caso era grave se hacía efectiva la responsabilidad de todo funcionario público.

### 1.2.2 Constitución de Cádiz

“El texto gaditano contiene diversos artículos relacionados con la rendición de cuentas de los servidores públicos, pero el artículo 261, facultades Segunda y Sexta sientan las bases del sistema de responsabilidades y del juicio político, la última facultad, sobre todo, al hacer referencia expresa al juicio de residencia:

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 formación de causa.

...

Sexto. Conocer de la residencia de todo empleado público que este sujeto a ella por disposición de las leyes.”<sup>3</sup>

Por lo antes citado se desprende que la atribución se otorga al Supremo Tribunal de Justicia, el de administrar justicia y sentenciar si ha lugar de causa con respecto al juicio político o juicio de responsabilidad.

En lo que toca a la declaración de si había lugar o no a la formación de causa de responsabilidad, si se trataba de magistrados y jueces correspondía hacerla al tribunal superior inmediato, a las cortes si se trataba de los magistrados del tribunal de justicia, de los demás empleados públicos para conocer si procedía dicha declaración correspondía a sus superiores, por el rey o jueces competentes.

---

<sup>3</sup> Juárez Mejía, Godolfino. Op. Cit. p. 13.

Las cortes tenían la facultad de hacer efectiva la responsabilidad de todo empleado público, decretando si había lugar a la formación de causa remitían los documentos al juez o tribunal competente para que se juzgara conforme a derecho.

Las autoridades que se les encomendaba el conocer la causa de responsabilidad eran las siguientes: existía un tribunal especial para conocer de la de los magistrados del tribunal superior de justicia, aquél estaba compuesto por nueve jueces, su nombramiento lo expedían las cortes, el primer juez instruía el sumario y cuantas diligencias ocurrieran en el plenario, había lugar a súplica pero no al recurso de nulidad.

El tribunal Supremo de Justicia conocía de la causa de responsabilidad de los magistrados de las Audiencias y además tribunales especiales superiores, el magistrado más antiguo de la sala instruía el sumario y demás actuaciones del plenario, había lugar a súplica y al recurso de nulidad contra la última sentencia, éste era determinado por la Sala que no hubiese conocido de la causa en ninguna instancia.

También conocía de las causas incoadas a miembros de las diputaciones provinciales, secretarios del despacho, regentes y demás funcionarios, procedía lugar a súplica y recurso de nulidad.

Las Audiencias conocían de causas instruidas contra jueces de primera instancia, se admitía la súplica y el recurso de nulidad.

Los jueces de primera instancia les correspondía conocer de las causas de los demás empleados públicos y los tribunales conocían de éstos en segunda y tercera instancia.

“El artículo 173 de la propia Constitución gaditana, en el que se contemplaba el juramento que había de prestar el Rey ante las Cortes, en su advenimiento al trono:

...juro por Dios y por los santos Evangelios... que guardare y haré guardar la Constitución política y leyes de la Monarquía española... que no tomaré jamás a nadie su propiedad y que respetaré sobre todo la libertad política de la Nación, y la personal de cada individuo: y si en lo que he jurado, o parte de ello, lo contrario hiciere, no debo ser obedecido; antes aquello en que contravinere, sea nulo y de ningún valor...”<sup>4</sup>

De lo estipulado en el artículo citado se deduce que existían dos clases de efectos que se dan con respecto a la declaración de haber lugar a la formación de causa, y en su caso por la resolución definitiva, es decir, la nulidad de los actos contrarios al ordenamiento fundamental, y efectos de responsabilidad propiamente tal que eran de varias clases, procedía la suspensión provisional y se convertía en suspensión definitiva en el cargo.

En el caso, de suspensión provisional se debían solicitar informes en los que se disponía que efectivamente eran absueltos, también existían penas pecuniarias o de tipo meramente correccional administrativo. También existían penas para jueces o magistrados que juzgaban contra derecho, esto es, por afecto o desafecto hacia alguno de los litigantes u otras personas, por soborno o por cohecho.

Cabe mencionar que el juramento es una institución de gran valor para garantizar el precario estado de derecho que se pretendió establecer en el texto gaditano, por esta institución mencionada, las autoridades reconocían su responsabilidad frente a las leyes y sus obligaciones establecidas en ellas, así

---

<sup>4</sup> Lanz Cárdenas. José Trinidad. Op. Cit. p.79.



como el estar sometidos a la rendición de cuentas mediante el juicio de residencia determinada por la constitución.

Por lo que los tribunales debían dar preferencia a asuntos relativos a la violación de la constitución, la materia de la residencia caía en esta previsión.

Por lo que respecta a esta primera constitución del país intervinieron para su formulación diputados de la Nueva España.

### 1.2.3 Constitución de Apatzingàn

Como lo afirma el maestro José Barragán: "Este texto de Apatzingàn, en efecto, consagra y caracteriza la residencia como una institución típicamente protectora de los derechos de las personas, de los principios dogmáticos y demás instituciones en ellos recogidos."<sup>5</sup>

Así lo señala el profesor Godolfino Humberto Juárez: " Si bien el sistema de responsabilidades se encuentra en lo fundamental recogido por la constitución de Apatzingàn en los Capítulos XVIII Del Tribunal de residencia(Artículos 212-223) y XIX, De las funciones del Tribunal de residencia (Artículos 224- 231), conviene destacar algunas otras disposiciones relacionadas con esta materia. El Artículo 27 contiene el fundamento de todo estado de derecho."<sup>6</sup>

Así lo puntualiza el destacado maestro Rafael I. Martínez : " Este documento, más que un antecedente jurídico, es histórico ya que jamás fue aplicado en todo el territorio nacional."<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Barragán, José. **El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824**. UNAM. México. 1978.p.79.

<sup>6</sup> Juárez Mejía, Godolfino H. Op. Cit. p. 15.

<sup>7</sup> Martínez Morales, **Derecho Administrativo**. 3er. y 4º. Cursos. Ed. Oxford. ed. 3ª. México. 2002. p. 326.

Cabe mencionar que el maestro Barragán se refiere acerca del reconocimiento determinado en la precaria ley fundamental, de la distribución de poderes y funciones, del reconocimiento de legalidad de las leyes, del reconocimiento de la existencia de una institución específica de garantía, esto es, un órgano de control que perfeccione la vigencia de los principios de constitucionalidad y legalidad: obligando a obrar según el derecho a los poderes y autoridades del estado, y haciendo efectiva cualquier clase de responsabilidad de todos los funcionarios públicos.

Por lo que destaca el profesor Juárez se llega a afirmar que existe un entronque perfecto con el derecho indiano, con ciertas modificaciones de acuerdo a la idiosincrasia que prevalecía en 1814. Existía la precaria garantía social, que consistía en otorgar seguridad a los ciudadanos, esto es, que la ley fija los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Existía el tribunal de residencia que se erigía dos meses antes de que vaya a concluir en el cargo el funcionario o funcionarios obligados a la residencia. El tribunal se constituía de siete jueces, elegidos por suerte por el supremo congreso, cumplida su misión el tribunal se disolvía de acuerdo con la constitución Se procedía a renovar cada dos años a los integrantes del tribunal.

El tribunal conocía privativamente de las causas de esta especie perteneciente a los individuos del congreso, del supremo gobierno y del supremo tribunal. Se establecía el término perentorio de un mes para poder formalizar las acusaciones, reclamaciones o quejas, pasado el cual los funcionarios residenciados quedarán absueltos sin más. También se determinaba que los juicios de residencia deberán concluirse dentro de los tres meses siguientes a la terminación del cargo, con excepción de aquellos casos que prevean la súplica o apelación al fallo del tribunal, debiéndose prorrogar un mes más. Se procedía a nombrar un fiscal con el fin de formalizar las acusaciones que se promuevan de oficio por el mismo tribunal.

Primero: Cabe señalar que procedía la excepción en los siguientes casos que conocía el tribunal de las causas que se promovían contra los funcionarios o individuos de los tres poderes por los delitos de herejía, apostasía y de estado, esto es, los de infidencia, concisión y dilapidación de los caudales públicos.

Segundo. Cuando a los individuos del supremo gobierno se les juzgaba por arrestar a un ciudadano por más de cuarenta y ocho horas sin remitirlo a un tribunal competente con lo que se hubiere actuado.

En los casos descritos se procedía a incoar el juicio inmediatamente a instancia de cualquier particular, a través del supremo gobierno, a instancias del congreso. En todo caso las acusaciones se remitían al congreso quien de oficio actuará todo lo concerniente para declarar si procede o no a formación de causa, y declarando si procede, mandará suspender al acusado y remitirá el expediente al tribunal de residencia quien formará la causa, la sustanciará y sentenciará con arreglo a las leyes. El tribunal de residencia remitía las sentencias al supremo gobierno para su publicación, notificación y ejecución por medio del jefe o tribunal que correspondía y el expediente se regresaba al congreso, por ser el que debía recibir acusaciones, quejas y denuncias, para su archivo.

Por lo que describe el maestro Martínez es afirmativo ya que denota un testimonio de un gran movimiento social naciente, por consiguiente, no fue posible su aplicación en todo el país, por tal motivo sólo se procedió a adoptar el juicio de responsabilidad en la constitución de Apatzingán.

Por lo que se observa, que de lo antes señalado lo más trascendental es que se adopta el sistema de responsabilidades que conlleva todo cargo público y esta se hará efectiva mediante el juicio de residencia. Por lo que se otorga la garantía de audiencia que es un derecho a: no ser condenado sin antes ser

oído en juicio regular, esto es, que ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente. Como se establece actualmente en el artículo 14 Constitucional.

#### 1.2.4 Constitución de 1824

“ La Constitución de 1824 hizo del poder legislativo el núcleo del sistema de responsabilidades al establecer en su artículo 164 que el congreso proveería, mediante la expedición de las leyes y decretos, la eficacia de la responsabilidad de los que quebrantaran la constitución o el acta constitutiva.”<sup>8</sup>

Por lo antes descrito, se llega a afirmar que el poder legislativo en su función de formular leyes, por ejemplo, reglas de conducta obligatoria puede ser todo reglamento, decreto u otro mandamiento de una autoridad en ejercicio de sus atribuciones. Para lograr su eficacia del orden jurídico, se necesita, que exista concordancia entre la conducta querida por la ley establecida y la desarrollada por los individuos sometidos a ella y la existencia de la aplicación de sanciones que se encuentran estipuladas en la constitución de 1824, y determina que órganos están encargados de aplicar dichas sanciones en los casos en que se trasgreda el orden jurídico vigente.

Por lo que se observa se constituye una legislación que unificó la acción gubernamental, en que propiamente surgió el estado mexicano. Esto es el producto del choque de dos culturas de diferente evolución que al fusionarse originaron, el mestizo, que sirve de base al elemento población del Estado Mexicano. La población estaba compuesta por mestizos, criollos e indígenas. Es de destacarse que los criollos y mestizos se preocuparon por la forma política más apropiada para el país. Es de deducirse la existencia de miseria,

---

<sup>8</sup> Juárez Mejía. Godolfino. H. Op. Cit., p. 20.

ignorancia y enfermedad debido a la situación existente en ese momento y que se ha observado en México. Por tal motivo había una minoría intelectual, los titubeos e imprecisiones políticas se manifestaban frente a un cuadro social de difícil organización, esto es, la inestabilidad política existente.

Por lo que se deduce, que se incorpora el sistema de residencia a la constitución, antes señalada, con ciertas modificaciones, cuyo alcance es universal e ilimitado, en el sentido, que comprende cualquier clase de responsabilidad. Es de observarse que interviene el congreso en el nombramiento del tribunal especial de residencia que deba conocer de las causas de responsabilidad de magistrados de la Suprema Corte de Justicia, su función: hacer efectiva la responsabilidad a que haya lugar.

Es de observarse que “ La Constitución de 1824 se aparta del sistema de inviolabilidad del rey de la Constitución gaditana de 1812. Ahora se le sujeta a una estrecha responsabilidad personal, sin detrimento de la propia que corresponda a los secretarios del Despacho.”<sup>9</sup>

En primer lugar, se castigará al Secretario de Estado, que debió impedirlo; en segundo lugar, no se castigará de momento al presidente de la república; pero sí después, cuando no estuviere ya en el ejercicio de su cargo. Por consiguiente, se desprende que los secretarios o ministros son responsables en el más amplio sentido de la palabra, por actos u omisiones personales o propias. Pero además son responsables por los actos u omisiones del titular de la Presidencia de la República. Es de observarse que aquí se desglosa la responsabilidad subsidiaria de ambas partes, que esta responsabilidad que comúnmente se suele vincular con la obligación de refrendar todos y cada uno de los actos del presidente que autoricen deberán ir firmados, ya sean reglamentos decretos u órdenes del presidente; y sin este requisito no serán

---

<sup>9</sup> Barragán Barragán, José. *El Presidente. Mexicano y el Sistema de Responsabilidad al que esta sujeto*. Universidad de Guadalajara, México. 2001. p. 56.

obedecidos y si van en contra de la constitución, y constituciones particulares de los estados se hacen acreedores a enfrentar la responsabilidad convenida.

De lo antes expuesto, se deduce que la responsabilidad de todo funcionario público es la obligación de prestar juramento de guardar y hacer 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, es decir que, reconocían la existencia del precario estado de derecho que se establecía en ese momento.

Existía otra modificación en la que se disponía que tanto la cámara de diputados como la de senadores, ante la cual se haya hecho la acusación podían constituirse en gran jurado para conocer de estas acusaciones y determinar por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, si había o no lugar a la formación de causa. También se procedía a establecer la excepción en que toca en exclusiva a la cámara de diputados constituirse en gran jurado cuando se trate de acusaciones contra el presidente o sus ministros, por actos en que hayan participado el senado o el consejo de gobierno, en razón de sus facultades, lo anterior era para eludir el conflicto de intereses, pues el consejo de gobierno estaba integrado por la mitad de senadores, uno por cada estado, este cuerpo estaba precedido por el vicepresidente la excepción lo alcanzaba, por acusaciones cometidas durante su encomienda.

“Esta Carta magna de corte federalista, fue dictada siguiendo a la imperante en los Estados Unidos de América, cuya influencia en el terreno de las ideas políticas se dejó sentir en toda el área, en virtud de la cercanía, particularmente en nuestro país mediante las logias de masones (yorquinos).”<sup>10</sup>

Por lo antes señalado, se observa que al asimilar el sistema de responsabilidad fue con ciertas modificaciones, esto es, que adoptaron lo que

---

<sup>10</sup> Martínez Morales, Rafael I. Op. Cit., p. 326.

les pareció mejor dentro de un conjunto de ideas o de opiniones, de acuerdo con el sistema de los legisladores ingleses y norteamericanos, se buscó confiar la misión de juzgar a un alto funcionario, a un parlamento o senado (gran jurado), que por su número y actuación colegiada conformaría un espíritu colectivo y de seguridad en el anonimato, para no tener que recurrir a los tribunales comunes, los que por cierto, estarían incapacitados, formal y moralmente, para juzgar a un alto funcionario.

Es de considerar que el defecto de esta constitución era precisamente el de inspirarse demasiado en modelos extranjeros y no adecuarse a los problemas particulares de México, por ejemplo: el problema indigenista, la educación de éstos y su incorporación a la Nación, sólo se percataron de los problemas políticos y se dejó atrás los problemas económicos, educativos y sociales, otro defecto fue el instituir la vicepresidencia la cual se convirtió en un centro de conspiraciones contra el presidente, en vez de apoyarlo. Las medidas que estableció el gobierno fue para evitar la sublevación persistente de España, de no reconocer la nueva república, incluso de recuperarla, lo que trajo como consecuencia que los servicios públicos que estaban ocupados todavía por españoles por prevención de decreto su retiro o jubilación.

De lo antes expuesto así lo manifiesta el profesor Martínez morales "Se suscitaron algunas cuestiones interesantes, como la preocupación del gobierno surgido del movimiento independentista por los empleos públicos ocupados todavía por españoles, lo que dio motivo a la expedición de un bando, fechado el 30 de junio de 1833 (casi a 12 años de consumada la independencia) que los retiraba o jubilaba del servicio."<sup>11</sup>

La constitución de 1824 otorga al ejecutivo amplias facultades tales como nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, a los jefes de las oficinas generales de hacienda y de los comisarios generales, al personal

---

<sup>11</sup> Ibid., p.327.

diplomático, a los oficiales militares de rango superior y a los empleados de las oficinas de la federación; otorgar retiros, licencias y pensiones a los militares y sancionar administrativamente a los empleados infractores de las órdenes y decretos.

Por lo que respecta al personal del servicio exterior, mediante decreto expedido en 1829 se determinaron sus derechos y obligaciones y se establecieron los requisitos que debían observar para el cumplimiento de su labor: ser mexicano por nacimiento y mayor de 30 años. Asimismo en 1831 y 1835 se promulgaron sendas leyes que fijaban nuevos sueldos para estos funcionarios de acuerdo con la responsabilidad conferida y el lugar donde se desempeñaban. Es característica de esta etapa de la vida nacional la abundancia de disposiciones expedidas respecto de los servidores públicos.

Por lo que se deduce que faltó integrar y sistematizar tales disposiciones para que se lograra dar un mejor tratamiento en todos los casos y poder regular las relaciones laborales de todo servidor público en general.

#### 1.2.5 Bases Constitucionales y las Siete Leyes Constitucionales 1836

Se constituyeron las bases para la nueva constitución, con la promulgación de dichas leyes se determinó la abrogación de la constitución de 1824. Esto dio origen a la modificación del sistema federal, retornando al centralismo y adicionando a los tres poderes establecidos en cuatro: el supremo poder conservador encargado de vigilar la actuación de los demás e intervenir en los conflictos que se suscitaran entre el legislativo y el ejecutivo; el supremo poder conservador estaba integrado por cinco personas; deben guardar la constitución y sostener el equilibrio constitucional entre los poderes. Así lo determinaba la ley segunda; como órgano regulador.



También se le otorgaba nombrar el día primero de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la suprema corte de justicia y marcial en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas.

“En relación con el sistema de responsabilidades, si bien no de manera directa, las Bases Constitucionales introducen un mecanismo de control sobre la administración pública novedoso en la legislación mexicana. Su artículo 14 dispuso que: Una ley sistemará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón y organizará el tribunal de revisión de cuentas y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo.”<sup>12</sup>

“De las siete leyes, la tercera es particularmente importante para el sistema de responsabilidades.”<sup>13</sup>

Cabe señalar que el legislador consideraba que la materia hacendaria era de alto riesgo pues denotaba que era sensible para la comisión de actos irregulares que obligan a responder por ello, es por este motivo que el sistema de responsabilidades como una de sus principales causas los actos irregulares casi siempre de carácter patrimonialista y abusivos de la autoridad conferida muy proclive a la corrupción. Por lo tanto la nación adoptaba el sistema de rendición de cuentas, esto es, la presentación al conocimiento de quien corresponda, para su examen y verificación de la relación minuciosa y justificada de los gastos e ingresos de una administración o gestión. Esto motivó a la creación de una comisión inspectora para vigilar el exacto desempeño de la Contaduría mayor y de las oficinas generales de hacienda, esto propicio un medio para el legislativo para fiscalizar e investigar las actividades de la administración pública, y la detección de desviaciones e irregularidades constitutivas de responsabilidad.

---

<sup>12</sup> Juárez Mejía, Godolfino H. Ob. Cit., p. 24.

<sup>13</sup> *Ibíd.* p. 25.

Por lo que toca a la tercera ley disponía en sus artículos 47 a 50 y 52 y 57, fracción III, todo lo concerniente a la normatividad en materia de responsabilidades. Se relacionaban también las leyes Cuarta, Quinta, Sexta y Séptima en relación ya sea directa o indirectamente con las responsabilidades de los funcionarios.

Por lo que se desprende sobre la base de las leyes antes descritas que el Presidente, los senadores, los ministros de la Alta Corte de justicia y la Marcial, los secretarios del despacho, los consejeros de gobierno y los gobernadores no podrán ser acusados contra delitos comunes más que ante la cámara de diputados, y si el acusado fuera diputado o el congreso estuviera en receso, ante el senado, con las siguientes salvedades: el Presidente desde el día de su nombramiento y hasta un año después de terminada su presidencia; los senadores desde el día de su elección hasta dos meses después de terminar su encargo.

Con lo referente a delitos oficiales el órgano de acusación (Cámara de diputados), ante el que se habrá de presentar la acusación declarará si procede o no la formación de causa, de ser positiva nombrará a dos de sus miembros para sostener la acusación ante el órgano de sentencia (cámara de senadores), éste sustanciará la causa, oídos los acusados y testigos, si ha lugar, sentenciará con la destitución del cargo o empleo o inhabilitación ya sea perpetua o temporal para obtener otro. La declaración (de procedencia) afirmativa tanto en delitos comunes como oficiales tiene como efecto inmediato la suspensión del encargo del acusado, así como de los derechos de ciudadano.

Las órdenes y demás providencias del Presidente sólo serán válidas con la firma o autorización del secretario correspondiente. De aquí se desprende la responsabilidad que adquiere tanto el presidente, como los secretarios y

demás funcionarios públicos que se deduce que se someten a la ley, por ejemplo: se disponía que la cámara de diputados formará la terna, de donde las juntas departamentales elegirán al Presidente de la República, y si éstas incumplían ese mandato incurrían en responsabilidad.

Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia contienen diversas disposiciones relacionadas con las responsabilidades de sus propios miembros y de los otros poderes y del mismo supremo poder conservador, también conocía de la responsabilidad de magistrados de tribunales superiores de los departamentos, bajo ciertas salvedades, erige a la suprema Corte en Marcial para conocer de todos los negocios y causas del fuero de guerra.

También la ley disponía que todo funcionario público al tomar posesión prestará juramento de guardar y hacer guardar las leyes constitucionales y será responsable por las violaciones que cometa o no impida.

Por lo que se deduce que todo funcionario público se someterá a las disposiciones establecidas por la Constitución de 1836, por lo que denota que es uno de los principios fundamentales del precario Estado de Derecho que se pretendía establecer.

### 1.2.6 Las Bases Orgánicas 1843

“Las Bases Orgánicas son la hechura de unos Notables, dispuestos a escuchar las sugerencias del hombre fuerte. Son marcadamente centralistas y favorecedoras de un ejecutivo poderoso y exento de responsabilidad. Se apartan notablemente del sistema de responsabilidades incluido en las constituciones precedentes, en las que, entre otras cosas, se cuidaba evitar el conflicto de intereses entre los órganos juzgadores y los individuos a juzgar a fin de dotar de objetividad al juicio.”<sup>14</sup>

Esto es, que origina la culminación de un proceso concentrador del poder, lo que ahora se trata es de dominar a los otros poderes por el ejecutivo. Se suprime al supremo poder conservador y desde luego sus funciones se transfieren al ejecutivo.

Es decir, que goza de la tradicional facultad reglamentaria en materia de justicia, la cual se traduce en una estrecha vigilancia sobre los funcionarios del ramo. Puede suspender hasta por tres meses a los empleados de gobierno y de hacienda, privarlos, por la mitad de sus sueldos, por otros tres meses cuando los hallare infractores de sus órdenes. En caso de reincidencia por tercera vez, o cuando estime que debe formárseles causa, los pondrá a disposición del juez respectivo. El Ejecutivo deberá tomar medidas para que la justicia se administre pronta y cumplidamente, es decir, para hacer efectiva la responsabilidad de los jueces; podía imponer multas que no sobrepasen los quinientos pesos a quienes no obedecieran sus órdenes o le faltaren al respeto.

Podía hacer uso del veto para fines de salvaguardar el orden constitucional. Otro punto importante es que se establecen dos delitos oficiales: traición contra la independencia nacional y traición contra la forma de gobierno. También se

---

<sup>14</sup> Ibidem. p. 31

observaba el privilegio del presidente: no podrá ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por los delitos citados; tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones. Por lo que se desprende que no se procedía conforme a derecho, estas bases fueron hechas con la finalidad de otorgar privilegios al Presidente, esto se da por la existencia de vaivenes constitucionales.

Así lo reconoce el maestro Barragán "La materia no ha cambiado: se protege la constitución general, la particular de los estados y demás leyes generales; asimismo se protegen los derechos reconocidos, como el caso de la detención arbitraria."<sup>15</sup>

Cabe señalar, que la Suprema Corte toca conocer de las instancias que se promuevan contra funcionarios públicos, a quienes el congreso o las cámaras declaren con lugar a formación de causa; así como de las causas civiles de los mismos funcionarios, además conoce de los juicios tipo contencioso-administrativo, de los de responsabilidad de los magistrados de los departamentos, de los que deban instruirse contra subalternos inmediatos de la suprema corte por faltas, excesos o abusos cometidos en su cargo.

El tribunal especial conocía de los juicios de responsabilidad promovidos contra los individuos de la suprema corte. La cámara de senadores declara si procede o no a la formación de causa: de sus propios miembros; de la de los secretarios, ministros de la suprema corte y corte marcial, de la de consejeros y gobernadores.

La cámara de diputados interviene cuando se trate de responsabilidad contra sus propios individuos y de los demás funcionarios públicos antes citados, ya que dicha facultad se atribuye indistintamente a una y otra cámara.

---

<sup>15</sup> Barragán Barragán, José. Op. Cit., p.177.

A ambas cámaras toca declarar si procede o no a formación de causa cuando se trate de responsabilidad deducida al Presidente, contra toda la Suprema Corte de Justicia, y Corte Marcial o todos los ministros, así como reprobando los decretos de los poderes locales que sean contrarios a la Ley Suprema y demás leyes generales en periodo de receso, la comisión permanente deberá convocar al congreso.

"Las bases orgánicas de 12 de junio de 1843. Estas materias mantienen el principio de la división de poderes y entregan la materia contencioso-administrativa a la Suprema Corte."<sup>16</sup>

Por lo antes descrito se establece que efectivamente existía la división de poderes, pero no se les otorgaba su función como tal, persistía la imposición del ejecutivo. En lo tocante a la materia de lo contencioso-administrativo se establecía que conocía en todas las instancias sobre las discordias que se promuevan en tela de juicio sobre contratos autorizados por el gobierno, de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro, o particulares contra un departamento, cuando se reduzca a un juicio contencioso.

#### 1.2.7 El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

"Esta acta constitutiva y de reformas es un texto moderno, innovador y renovador de la legislación nacional. Las dolorosas circunstancias por las que atravesaba país, y las ya vividas representaron una experiencia aleccionadora que los hombres como Otero supieron aprovechar y verter en una Constitución enriquecida y enriquecedora. Su claridad y precisión en los temas que aborda, y en especial la materia de responsabilidades, permitieron que muchos de ellos se convirtieran, sin duda, en antecedentes ciertos de las constituciones de 1857 y 1917. " (sic).<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**. Ed. Porrúa. ed. 16ª. México. 1995. p.800.

<sup>17</sup> Juárez Mejía, Godolfino Op. Cit. p. 38

Se procedió a restituir la Constitución Federal de 1824 con carácter de provisional, posteriormente se realizaron ciertas modificaciones, se dio cómo consecuencia el acta constitutiva y de reformas que se firmó el 18 de mayo de 1847 y se procedió a publicar el 22 de mayo de 1847, lo cual se decreta su observancia, por ser legítima del país.

Esta Constitución Federal reformada establece en sus dos artículos el sistema de responsabilidades: su artículo 12 señala que corresponde exclusivamente a la cámara de diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si procede o no a la formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero. Es decir que esta declaración de procedencia es un privilegio de los altos funcionarios en consideración de sus funciones y, sólo ellos son sujetos de responsabilidad y que la cámara de diputados solo es un jurado de acusación, que esta declaración solo requiere de una mayoría simple.

Su artículo 13 prescribe que al declarar que procede la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte de Justicia; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de Sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designara la pena, según lo prevenga la ley.

En los artículos 16 y 17 se señalan las responsabilidades del presidente y de los Secretarios del despacho, el primero es responsable por delitos comunes y aun de los de oficio, es decir siempre que el acto no este autorizado por la firma del secretario responsable; por su parte los secretarios responderán por violaciones a ley que cometan por actos de comisión u omisión.

Es de destacarse que en esta Acta constitutiva se observó que las prerrogativas del Presidente en materia de responsabilidades son desechadas y conductas omisas de los Secretarios se convierten en materia de responsabilidad. El artículo 25 instituye

el juicio de amparo en los mismos términos que el actual. Esta es la famosa formula Otero.

### 1.2.8 La Constitución de 1857.

“Este documento legal marca un retorno al federalismo y otorga al presidente de la república facultades para designar y remover al personal diplomático, así como a los demás funcionarios de la unión cuyo nombramiento no estuviera determinado de distinta forma por las leyes.

En su artículo 32, esta constitución dispone que en igualdad de circunstancias los mexicanos serán preferidos sobre los extranjeros para ocupar un empleo público.

También fija la exigencia de prestar juramento de lealtad a la constitución y a las leyes, previamente a la toma de posesión de un cargo público.”<sup>18</sup>

“La Constitución de 1857 a parte de la responsabilidad del presidente de la república, solo previó las responsabilidades de altos funcionarios a nivel federal”.<sup>19</sup>

“En el título IV denominado de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, se estableció la relativa a los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y las faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo (delitos oficiales) Eran igualmente responsables los gobernadores de los Estados y el Presidente de la República, los primeros por violaciones a la Constitución y leyes federales, y el último exclusivamente por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común”.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Martínez Morales, Rafael. Op. Cit. p. 328

<sup>19</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Alberto. Op. Cit. p. 45

<sup>20</sup> Lanz Cárdenas, José T. Op. Cit. p. 157



“... y, según el artículo 106, pronunciada la sentencia no puede concederse la gracia del indulto”.<sup>21</sup>

Es menester observar que en esta época prevalecían vicisitudes latentes por las que atravesaba el país y la Constitución de 1857 organizó así a México como Republica Representativa, democrática federal y fundada en la separación de poderes, eliminó a la religión católica como religión oficial y proclamó la libertad de enseñanza.

Se destaca que los constituyentes ordenaron los diversos preceptos sobre responsabilidades de los funcionarios, distinguieron éstas del juicio político y establecieron un Titulo el (IV) para esta materia. Este Titulo se compone de seis artículos. del 103 al 108. Cabe señalar que se establece el nacimiento de la responsabilidad por faltas u omisiones. Los delitos oficiales deberán ser sentenciados por la Suprema Corte. Se observa que no determinaron las faltas u omisiones, y delitos graves del orden común

#### 1.2.9 Ley de Juárez de 1870.

El decreto del 3 de noviembre de 1870 conocido como “Ley Juárez”.<sup>22</sup>

Esta ley, la primera que se expidió en nuestro país sobre tan importante tema producto de la ejemplar gestión del presidente Benito Juárez, ha sido de gran valor, aún cuando no abarcó los múltiples problemas derivados de las situaciones complejas que provoca la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones políticas, de partidos, y con la sociedad en general”.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Juárez Mejía, Godolfino Op. Cit. p. 41

<sup>22</sup> Delgadillo Gutiérrez. Op. Cit. p. 46

<sup>23</sup> Lanz Cárdenas, José T. Op. Cit. p. 159

“La Ley Juárez” definió en sus tres primeros artículos lo que se entiende por delitos oficiales, faltas o infracciones y omisiones, los siguientes tres: que penas corresponden a cada una de ellos; el séptimo quiénes son los sujetos de responsabilidad. El artículo 8 introduce el concepto de la responsabilidad patrimonial del funcionario por los daños y perjuicios a que diere lugar el delito, la falta u omisión. Los artículos 9 y 10 establecen la posibilidad de que el gran jurado emita dos resoluciones al coexistir un delito, falta u omisión oficial con un delito común; en el primer caso, se declarará culpable o absuelto al acusado, y en el segundo caso, con la declaración de sí hay o no lugar a proceder de los tribunales ordinarios. Es de suma importancia lo dispuesto por el artículo 11 al establecer la acción popular contra los delitos, faltas u omisiones oficiales.<sup>24</sup>

Por lo que se observa que la Ley Juárez es la primer ley reglamentaria de los artículos 103 a 108 de la Constitución de 1857, es menester señalar que no existía código penal y por supuesto código de procedimientos penales, si se cometía un delito oficial el artículo 105 Constitucional de 1857 disponía que la Cámara de Diputados con mayoría absoluta de votos declaraba si el acusado era culpable o no, en el primer supuesto se pondría a disposición de la Suprema Corte de Justicia (erigida en tribunal de sentencia) con audiencia del reo fiscal y del acusador de haberlo, se procedía a la aplicación, también por mayoría de votos, de la pena establecida por la ley. Sin embargo no se observaba este artículo, pues, no existía pena aplicable y no se habían definido los delitos oficiales, antes de que existiera la Ley de Responsabilidades de 1870.

También cabe señalar que en el artículo 1º. De la Ley de 1870 hacía referencia a los delitos oficiales, las conductas que numeraba eran tan vagas que no podían configurar delitos. Por mencionar algunos ejemplos, a la libertad de sufragio (voto); la usurpación de funciones, violación de garantías individuales, violación grave a la Constitución y leyes federales. Su pena será destitución del cargo e inhabilitación

---

<sup>24</sup> Juárez Mejía, Godolfino Op. Cit. p. 44

para desempeñar el mismo u otro cargo por un lapso no menor de cinco años ni mayor de diez.

Las faltas oficiales son las infracciones no graves a la Constitución y leyes federales; su sanción consistía en suspensión del cargo, privación del sueldo y la inhabilitación, por un tiempo comprendido entre uno y menos de cinco años.

Se consideran omisiones oficiales la negligencia o la inexactitud en el desempeño de sus funciones, su sanción consistía en suspensión del cargo y de las remuneraciones y con inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo federal por un lapso de entre seis meses y menos de un año.

Es imprescindible advertir que el Código Penal se publicó en 1872, recogió la distinción hecha por la Constitución de 1857 lo referente entre delitos comunes, comprendiendo a los delitos del orden común, delitos federales y oficiales. En 1874 se restablece el sistema bicameral. El Senado sustituyó a la Suprema corte de Justicia en los juicios políticos (facultad de constituirse en Jurado de sentencia).

Es de considerar que por la organización social y las ideas políticas que prevalecían era difícil la aplicación de la Constitución de 1857 y sobre todo su ley reglamentaria, el país se encontraba en quiebra, vicisitudes sociales persistentes, deuda pública, prevalecían intereses mezquinos (corrupción), que se han manifestado en todo tiempo.

Se observa que la expedición de la ley de 1857 obedeció a la necesidad imperiosa de restringir la amplia facultad que tenía la cámara de diputados, única integrante del congreso en esa época, respecto a la interpretación de los delitos políticos u oficiales.

### 1.2.10 Ley Díaz de 1896

"Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia, el 6 de junio de 1896.

Esta ley, denominada "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal". Regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la "ley Juárez", ya que ambas se remitían al artículo 103 constitucional".<sup>25</sup>

"La "Ley Díaz" consta de seis capítulos... El cuarto y quinto capítulos especifican la forma de proceder de los jurados de acusación y de sentencia en los casos de responsabilidad oficial, de los derechos del acusado (hacerle de su conocimiento de qué se le acusa y quien es su acusador, garantía de audiencia, nombramiento de dos defensores, admisión y desahogo de pruebas, alegatos), todo dentro del marco establecido por el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal. Las resoluciones de los jurados de acusación y de sentencia son irrevocables".<sup>26</sup>

"Finalmente, en el capítulo VI, denominado Reglas Generales, se disponía lo relativo a la reacusación, el envío de exhortos, la ausencia del acusado y acusador, así como las formulas para la publicación de las declaraciones y veredictos".<sup>27</sup>

Por lo antes descrito, se observa que la Constitución de 1857 y las dos leyes de responsabilidades que reglamentan su Título IV en esa época, se obtuvo un avance. Se precisan los sujetos, las materias, los términos, las modalidades del procedimiento y se determina el código adjetivo en que se fundamentará el mismo.

Respecto de los delitos faltas y omisiones oficiales se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872 y 1929. Por lo que se desglosa que el enfoque de

<sup>25</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit., págs. 48 y 49.

<sup>26</sup> Juárez Mejía, Godolfino Humberto. Op. Cit., págs. 44 y 45.

<sup>27</sup> Lanz Cárdenas José Trinidad. Op. Cit. p. 162.

responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativa y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

Cabe destacar que en los supuestos de comisión de delitos comunes la cámara de diputados se le otorgaba la facultad de investigar si el hecho atribuido al alto funcionario era delito, y poner a este último a disposición de los tribunales comunes, dado que en esa época el Ministerio Público era una institución que carecía de las facultades que tiene en la actualidad. Y correspondía a los jueces investigar los delitos, seguir los procesos y dictar en su caso la sentencia respectiva.

También debía observarse el procedimiento en casos por responsabilidad oficial y que concurriera un delito común, es decir que la cámara de senadores tenía la facultad de aplicar la pena que la ley designara y poner al acusado a disposición del juez competente. Los veredictos de acusación y sentencia eran irrevocables. Y que no podía otorgarse la gracia del indulto a los condenados por responsabilidad oficial. Se contemplaba la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la cámara de diputados la declaración de inmunidad, para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra. Este procedimiento procedía a culminar en si procede o no la declaración de procedencia.

Es de considerar que existía otra resolución denominada declaración de incompetencia se emitía cuando el delito o la falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozase de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviera fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado

Es interesante señalar que en esa época existía controversia respecto a la facultad que le otorga la ley fundamental al poder legislativo con respecto al juicio de responsabilidad política de los altos funcionarios, deducían que persistía la

corrupción (malas pasiones los intereses mezquinos), es decir, que se observó en las dictaduras pasadas tener diputados serviles, a quienes manejaban con facilidad.

### 1.2.11 Constitución 1917

“El Título Cuarto de la constitución de 1917 es, con algunos cambios, el mismo que el de la Carta de 1857. Esta tenía seis articulados (103 al 108) y la de 1917, siete (108 al 114)...se agregaron como sujetos de responsabilidad al Procurador General de la Republica y los diputados locales, y se excluyo al vicepresidente, además de los delitos oficiales del Presidente, se retiraron la violación expresa de la Constitución y el ataque a la libertad electoral..., pero sobre todo con una adición final, que exceptúa al Presidente de la Republica de quedar sujeto a la acción de los tribunales comunes, sino a la del senado, pues al delito común se le dará tratamiento de delito oficial”.<sup>28</sup>

“ El empeño presidencialista de la Constitución de 1917 se observa también en su Título Cuarto, al tratar los delitos comunes del Presidente de la Republica como si fueran oficiales y de esta manera sustraerlo de la acción de los tribunales ordinarios, al transferir el juicio de estos delitos al Senado, un cuerpo mas reducido y al aumentar la proporción de la votación condenatoria... Esta tendencia fue continuada con las reformas al artículo 111 publicadas en el Diario Oficial de la federación del 20 de agosto de 1928 y del 21 de septiembre de 1944, por las que se sometían al Poder Ejecutivo los miembros del Poder Judicial, pues el Presidente de la Republica podía solicitar a la Cámara de Diputados su destitución por “mala conducta”, sin precisar que debía entenderse por ello, si bien la Reforma de 1944 agregó que el Presidente “antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a este en lo privado”.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Juárez Mejía, Godolfino Humberto. Op. Cit. p.48.

<sup>29</sup> *Ibíd.* p.49.

Es de resaltar el artículo 108 que dispone: Los senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el Procurador General de la Republica son responsables por los delitos comunes que cometan por él durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo cargo.

Los Gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por las violaciones a la Constitución y leyes federales.

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

Se llega a afirmar que en las disposiciones que integran el texto fundamental del Titulo Cuarto de referencia, artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma precisa a las responsabilidades administrativas o disciplinarias, ya que fundamentalmente se regulo lo relativo a delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionan las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como responsabilidades administrativas, aunque no se preciso su contenido.

#### 1.2.12 Ley Cárdenas

“ Para cumplir con lo ordenado por el párrafo ultimo del articulo 111 original, o quinto del reformado, el 30 de diciembre de 1939 el Presidente Lázaro Cárdenas expidió el decreto que contenía la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, que con anterioridad le había remitido el Congreso de la Unión para su sanción, promulgación y publicación, cumpliéndose esta ultima encomienda el 21 de febrero de 1940 al ser publicado en el Diario Oficial”.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Ibidem. págs. 64 y 65.

El Congreso de la Unión debía expedir "... a la mayor brevedad posible, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y Territorios Federales..." ya que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1857.

Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, 22 años después, cuando el "breve termino" se cumplió, con la elaboración de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y territorios federales y de los altos funcionarios de los estados... En esta ley se regulo la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de declaración de procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios".<sup>31</sup>

Cabe señalar, que la ley de 1939 de responsabilidades se compone de seis títulos (y 111 artículos), de los cuales sólo el primero y el segundo son conceptuales, definitorios. Los otros cuatro son meramente procedimentales. El primero: repite disposiciones constitucionales, lo novedoso es que introduce el concepto de la reparación del daño a que tiene obligación el funcionario o empleado y que puede ser demandado por los particulares y la federación ante los tribunales competentes, es decir, se planteó que fuera a costa del funcionario, suponiendo que éste actuó sin la representación del Estado.

En el segundo título, se estableció en el artículo 18 en donde se relacionan en setenta y dos fracciones los delitos oficiales.

Esta ley denominada Lázaro Cárdenas estableció que los altos funcionarios son los siguiente:

a). Presidente de la Republica.

---

<sup>31</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. p. 51.



- b). Senadores y diputados al Congreso de la Unión.
- c). Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
- d). Secretarios de Estado.
- e). Jefes de Departamento Autónomo.
- f). Procurador General de la Republica.
- g). Gobernadores y diputados de legislaturas locales.

Señaló que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

Aunque no definía los delitos oficiales hizo un listado de los que se les imputaba a los altos funcionarios:

El ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de garantías individuales; cualquier infracción a la Constitución o leyes federales, cuando causen perjuicio graves a la federación o a uno o varios estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior; Los gobernadores y diputados de los estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la federación. Como sanciones por la comisión de estos delitos se establecieron:

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

Es menester observar que retomó los delitos establecidos en la ley Juárez de 1970 sobre responsabilidades.

### 1.2.13 Ley López Portillo.

“La Ley de 1979, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1980, sigue muy de cerca de su predecesora de 39, aunque con cambios, algunos para precisar conceptos y procedimientos y otros que reiteran principios jurídicos en que se funda nuestro Estado de Derecho. Consta de noventa y dos artículos, repartidos en cinco títulos: el primero contiene definiciones y prevenciones generales, el segundo se denomina Del procedimiento respecto de los funcionarios que gocen de fuero, el tercero Del procedimiento en los delitos y Faltas oficiales de los Funcionarios y Empleados que no gocen de fuero, el cuarto, Del Jurado de Responsabilidades oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos por Delitos y Faltas oficiales y el quinto, Disposiciones Complementarias”.<sup>32</sup>

En su artículo Segundo transitorio derogó la “Ley Cárdenas”. El nuevo ordenamiento continuo, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los “delitos penales” y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos”.<sup>33</sup>

Por lo antes expuesto se establece que en la Ley López Portillo se siguen observando los tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, de los cuales los dos primeros son de naturaleza penal. El artículo 3 dispone: Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la federación o del distrito federal, cometidos durante su encargo o

---

<sup>32</sup> Juárez Mejía, Godolfino Humberto. Op. Cit. p. 74.

<sup>33</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit., págs. 54 y 55.

con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

En los delitos oficiales el procedimiento para sancionarlos difiere cuando se trata de los altos funcionarios en este caso es aplicable el juicio político, mediante la acusación (cámara de Diputados), ante el Senado erigido en gran Jurado, es decir es un procedimiento especial denominado juicio de responsabilidad política.

En el caso de los demás funcionarios y empleados de la federación, se estableció un procedimiento estructurado en dos fases: la primera en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante un jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación

Las faltas oficiales se definieron como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno y señalo como sanción para funcionarios con fuero se prescribía la amonestación y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, con respecto a los demás funcionarios y empleados se remitió a lo que establecieron las leyes y reglamentos respectivos, por lo que igual que la ley anterior, solo se estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa o disciplinaria.

Por lo antes descrito se establece que encontraron limitantes para poder precisar su naturaleza administrativa, derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función publica. No obstante, de haber identificado la responsabilidad administrativa que da como el resultado de violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función publica denominándola como omisiones y faltas oficiales.

Es menester observar que a las leyes sustantivas, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Publico Federal y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, regulaban este tipo de responsabilidad, por lo que dio como resultado confusión entre el aspecto laboral y administrativo de la sanción disciplinaria, es decir, por no establecer procedimientos y autoridades para sancionarla.

#### 1.2.14 La Ley de Responsabilidades de 1982.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982. Se reformaron y adicionaron diversos preceptos constitucionales, fundamentalmente del título IV (artículos 108 a 114), y se publicó enseguida la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el 31 de diciembre del mismo año.

La anterior reforma constitucional y la nueva Ley de Responsabilidades, junto con la reforma al título décimo del Código Penal, la relativa al "daño moral" del Código Civil, así como la creación de la Secretaria de la Contraloría General de la federación, a lo que hay que agregar la obligación de las legislaturas locales de expedir en los estados de la Republica las leyes sobre responsabilidades, constituyeron el marco jurídico para el proyecto de "renovación moral de la sociedad", durante la presidencia de Miguel de la Madrid, cuyos principios y normas siguen en vigor hasta nuestros días, aunque con algunas reformas legales y constitucionales posteriores".<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Instituto de Investigaciones jurídicas. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. UNAM. México. 1994. p. 47.

“El sistema de responsabilidades que surgió de las Reformas al Título Cuarto de la Constitución de 1917 y la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vino a representar un gran avance conceptual respecto de sus antecesoras. Desafortunadamente esta reforma se enmarcó en un lema de campaña política antes que en un propósito determinado de sistematizar la responsabilidad y la rendición de cuentas de los servidores públicos... , y se ha constituido en una de las bases en que se asienta la rendición de cuentas y la responsabilidad administrativa, con grandes posibilidades de convertirse en una institución consustancial del quehacer gubernamental”.<sup>35</sup>

Por lo que respecta a esta ley, es interesante observar que manifestó un pequeño avance con respecto a la responsabilidad administrativa, es decir, que esto se desarrolló debido a una campaña política, es menester recalcar que por este motivo siempre se presentan vicisitudes para poder llegar a la finalidad propia de cada Estado el de preservar el Estado de Derecho que debe de observar todo individuo que tenga la calidad de gobernante y gobernado.

Su finalidad de esta ley era la de prevenir y sancionar la inmoralidad social persistente denominada corrupción, hay que advertir que la corrupción prevalece e inquieta y su proliferación es a nivel mundial, ella afecta los derechos de otros, de la sociedad y los intereses nacionales. Es de resaltar que aquí se origina la prescripción.

Por lo que se establece que los servidores públicos tienen la obligación de bien de servir a los intereses del pueblo, conforme al estado de derecho estipulado en el sistema de responsabilidades administrativas. Ya que la Ley establece el principio de legalidad, es decir, que la administración pública queda, por tanto, sujeta a la ley, es decir, que el Estado es un ente que se encuentra sometido al Derecho.

---

<sup>35</sup> Juárez Mejía, Godolfino Humberto. Op. Cit. p.81.

Por lo antes expuesto, se desglosa que el Estado debe de otorgar certeza y seguridad jurídica, esto es, que las normas jurídicas limitan y racionalizan el poder, para garantizar la sujeción de los órganos estatales al derecho.

El nuevo Título Cuarto experimento una transformación radical, por lo que se requirió actualizar otros artículos de la Constitución, como el 22, en relación con el enriquecimiento ilícito, el 74, fracción V, para darle a la Cámara de Diputados facultades para intervenir en el antejuicio (art. 111) y como órgano de acusación en el juicio político (art. 110), 76, fracción VII, para facultar al Senado a erigirse en Jurado de Sentencia; 94, párrafo 4º, en relación con la responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación; 97, primer párrafo, referente a la supresión de su última parte en que hacia mención al anterior 111 constitucional, reforma que se basó, a su vez, en la eliminación de los dos últimos párrafos de este artículo; 127, en que se incluye la denominación genérica de servidores públicos y se adecua el resto de su redacción, y 134, en que se amplió su contenido para abarcar a todos los recursos de la administración pública federal y del Distrito Federal y respecto de las licitaciones considerar no solo los contratos de obras públicas, sino también los relativos a adquisiciones, arrendamientos, y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza.

Las reformas a los artículos 108 al 114 del Título IV de la Constitución de 1982, las que más interesan son las siguientes por referirse al sistema de responsabilidades administrativas:

El artículo 108 se parte del principio jurídico de igualdad ante la ley e inexistencia de tribunales especiales. Por tal motivo establece que todo servidor público es sujeto de responsabilidad por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones. Además señala a los funcionarios, empleados y los que desempeñen un empleo cargo o comisión en la Administración pública Federal, Centralizada Paraestatal o en el Distrito Federal, agrego a los Magistrados de los Tribunales

Superiores de Justicia de los Estados y los Miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, adicionó la del manejo indebido de los fondos y recursos federales.

El artículo 109 establece la expedición de una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal, dispone que los congresos: federal y locales deberán expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, que deberán referirse a las responsabilidades política y administrativa, puesto que la penal deberá remitirse a su respectivo código. Señala los procedimientos para la determinación de la responsabilidad y, en su caso, la sanción, serán autónomos, mantiene la acción popular o ciudadana.

Es de resaltar la fracción III Que establece: Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

También se hace la observación en que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

El artículo 113 Es una ampliación de lo que señala en su primer párrafo y fracción III por el artículo 109, pero referido únicamente a las responsabilidades administrativas, al establecer que las leyes de responsabilidades determinarán las obligaciones de los servidores públicos y las sanciones por los actos u omisiones que lleven a su incumplimiento; estas serán, además de las que señalen las leyes, suspensión destitución e inhabilitación y, en su caso, sanción económica en los términos del artículo 111: Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

El artículo 114 Establece que la ley señalará los plazos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando

dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años. En relación con el artículo 34 párrafo II. De la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Establece En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contara en los términos del párrafo anterior.

Por lo que se observa que en estas reformas trataron de profundizar de ser más precisos sobre la forma de concebir la responsabilidad pública u oficial de los servidores públicos y que el desempeño de la función oficial, protegida o no por fuero, nacía la responsabilidad oficial, que podía adoptar las formas de responsabilidad política o constitucional en los servidores públicos con fuero y de responsabilidad administrativa en los sin y con fuero.

El procedimiento administrativo disciplinario se desarrolla en la (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) actual Secretaría de la Función Pública.

En la responsabilidad administrativa la que disciplina es la Administración Pública, a través de los órganos competentes para ello. Cuando los actos u omisiones de los servidores públicos son graves, intensos en su desviación, rebasan el ámbito de la administración pública, y entran al de la sociedad, sobrepasan lo administrativo y se adentran en lo penal; entonces ya no sólo es la administración pública la que habrá de pedirles cuenta, sino también, y principalmente, la sociedad. Ambas son las ofendidas, las dos van a someter al infractor a su propio procedimiento. Aquí no rige el principio *non bis in ídem* (Loc. lat. No dos veces por la misma causa): Si bien el acto u omisión es el mismo, por su intensidad causa doble ofensa, hay dos deudores y cada uno tiene principios, métodos, procedimientos y formas de sancionar diferentes, que responden a su propia naturaleza y a sus propios fines. La responsabilidad disciplinaria puede coexistir con la responsabilidad penal, no podría concebirse si fueren idénticos ambos poderes, en virtud del principio *non bis ídem* (materia penal: no cabe castigar dos veces por el mismo delito; ya sea aplicando dos penas por un mismo hecho o acusando por segunda vez por un delito ya



sancionado). Una falta no agrava la otra, un procedimiento no considera al otro; cada uno es autónomo.

### 1.2.15 La Reforma de la Ley de Diciembre de 1996

“La reforma de diciembre de 1996 concentró la facultad sancionadora de la Administración pública federal en la Secretaría, la que mediante el mecanismo de hacer depender de ella, jerárquica y funcionalmente, a los titulares de las contralorías internas y de las áreas de Responsabilidades, tanto de las dependencias y entidades como de la Procuraduría General de la República, y darles el carácter de autoridad para realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, Representando al titular de la Secretaría (arts, 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).”<sup>36</sup>

Por lo que se observa esta es la tercera Ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución del 17 ha significado un pequeño avance en el tratamiento jurídico de las responsabilidades públicas u oficiales y, en especial de, las responsabilidades administrativas. Su contenido es un ejemplo de progreso acumulativo en la legislación sobre responsabilidades. Muchas de sus concepciones podemos encontrarlas en los diversos antecedentes constitucionales del país. Es sin embargo, la primera que logro diferenciar los delitos de las responsabilidades oficiales o públicas. Tiene su base constitucional en el artículo 109 al establecer que las legislaturas federales y de los estados expedirán leyes de responsabilidades.

La Ley se expidió por el Congreso de la Unión el 30 de diciembre de 1982 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de ese mismo año.

---

<sup>36</sup> *Ibíd.* p. 149.

Desde entonces ha experimentado siete reformas; las más importantes son la segunda y sexta:

La Segunda reforma de 21 de julio de 1992 se plantearon sus objetivos fundamentales: en dotar a los Poderes de la Unión en materia de responsabilidades administrativas de órganos y sistemas propios para atenderlas, como sería en este caso de autoridades competentes y registro patrimonial; esta inclusión fue modificada por las reformas incorporadas en 1995; y perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario en la función pública e incorporar las adecuaciones complementarias indispensables a efecto de propiciar mayor claridad en el texto de la ley; tales como: a las obligaciones que deben observar cabalmente los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; a la imposición de las sanciones de inhabilitación y económicas, aplicables por el incumplimiento de dichas obligaciones; y al mejoramiento de los procedimientos administrativos y de los medios de impugnación establecidos. Esto es, estas reformas se refieren a las obligaciones, sanciones, procedimientos y recurso de impugnación.

La Sexta reforma entró en vigor el 1 de enero de 1997. a partir de esa fecha, la Secretaría es la única con atribuciones para substanciar el procedimiento administrativo disciplinario y, en su caso, sancionar. Los órganos de los que se vale la Secretaría para cumplir con esa facultad son las contralorías internas de las dependencias y entidades y de la Procuraduría General de la República, Así como de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. Por otra parte la contraloría interna de la Secretaría en términos del artículo 52 de la Ley extendió su facultad sancionadora a los nuevos servidores públicos de la Secretaría. Las contralorías internas no pertenecen a la Secretaría, por tanto éstas, sobre todo las de las entidades, no son autoridad en materia de responsabilidades, sino solamente sus titulares.

### 1.2.16 En la Actualidad.

Es menester mencionar que por decreto se reformaron los siguientes artículos: se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111. Del Título Cuarto De las responsabilidades de los servidores públicos.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

Se transcriben el siguiente artículo reformado por ser de especial interés.

Artículo 108 párrafo tercero del Título Cuarto: De las responsabilidades de los servidores públicos:

“ 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”.<sup>37</sup>

Por lo antes descrito se observa que la responsabilidad se encuentra explícita en forma generalizada para todo servidor público de acuerdo a su empleo, cargo o comisión, y estipula serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones en los tres niveles sea federal, estatal y municipal.

Por lo que el Estado de Derecho es vínculo esencial en la base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, entonces, el Estado crea su derecho, el orden jurídico objetivo, para luego someterse el mismo a este orden, es decir, para obligarse y facultarse en su propio derecho, entonces, los representantes del

---

<sup>37</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ed. Sista. México. 2003. p. 59.

Estado y, en especial los representantes de la Administración pública deben quedar sujetos a la ley.

Cabe señalar que el siguiente decreto publicado el 14 de junio del 2002 establece “ que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.<sup>38</sup>

Para quedar como sigue: Título Cuarto

De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.

Transitorio ( la de vigencia limitada por ella misma).

Único. El presente decreto entrara en vigor el 1º de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo párrafo adicionado establece: “ La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.<sup>39</sup>

En el sentido de que la Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

Esta reforma implicará la adecuación de las disposiciones secundarias, tanto en el ámbito federal, conforme a los criterios siguientes:

---

<sup>38</sup> Ibidem. p. 122.

<sup>39</sup> Ídem. p.62.

- a) el pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y
- b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto se contaría con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor: Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos.

Esto es, que la responsabilidad objetiva es la determinada legalmente sin hecho propio que constituya deliberada infracción actual del orden jurídico ni intencionado quebranto del patrimonio ni de los derechos ajenos.

Por lo que se establece que la responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia. Esto es, que un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes.

Por lo que respecta a los antecedentes antes descritos del sistema de responsabilidades se desglosa que efectivamente se procedía a observar la responsabilidad en forma universal e ilimitada, los avances que a denotado contiene limitaciones, por ejemplo: es de hacer notar que lo más significativo es que es innegable admitir que en el año de 1870, en que se llegó a distinguir las omisiones oficiales, esto es, la negligencia o la inexactitud en el desempeño de sus funciones de los servidores públicos. Es hasta el año de 1982 donde se observa el cambio radical político que manifiesta la responsabilidad de los servidores públicos pero, siempre con limitaciones, hasta la actualidad. Es de

hacer notar que siempre se procede a anteponer vicisitudes para poder regularizar y proceder conforme al Estado de Derecho que debe de practicarse.

Es de observarse que de acuerdo a los antecedentes descritos anteriormente se va delineando el perfil que ha persistido hasta nuestros días en como se ha manejado la Administración Pública en todos sus niveles federal, local y municipal, en el sentido que, ha persistido: La impunidad, la ilegalidad, la parcialidad, el nepotismo, ineficiencia, deslealtad, es decir que todas estas modalidades en su conjunto son nada menos que la responsabilidad que han observado los servidores públicos en cada etapa política que ha manifestado México, de ahí que denota el deprimente desarrollo político, cultural y social y sobre todo económico debido a la corrupción existente y que se observa su magnitud escalofriante, pues, persisten en anteponer políticas partidistas desleales, con la finalidad de que según se persigue el objeto primordial: Del bien común. Es mas bien limitado, por ejemplo: parcialmente otorgan la seguridad social, vivienda, velar por la educación, etc.

Lo anterior se fundamenta por que no existe comunicación entre los gobernantes para llevar a cabo sus funciones o facultades inherentes al cargo empleo o comisión que desarrollan en la Administración Publica Federal con respecto al servicio público que deben otorgar a la sociedad.

Es preponderante advertir que se abroga la Secretaría de contraloría y Desarrollo Administrativo y entra en vigor al día siguiente de su publicación 11 de abril de 2003 la Secretaría de la Función Pública, en consecuencia el Reglamento de la SECODAM se abroga y entra en vigor el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública el 13 de diciembre de 2003.

Es de hacer notar que dicha Secretaría continuará con sus funciones de contraloría, solo cambio el nombre, y se adicionó la fracción VI Bis en el que se establece el dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de

Carrera en la Administración Pública Federal, en los términos de la ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y los alcances de sus normas; incluir la fracción XVIII Bis Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal; y adicionar la fracción XXVI, promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico; y XXVII Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

## Capítulo II

### Conceptualización

#### 2.1 Responsabilidad y Tipos de responsabilidad

La responsabilidad por ser una institución fundamental se define de la siguiente manera:

Es la capacidad que tiene todo sujeto sometido al estado de Derecho existente, esta obligado a responder por las consecuencias que se susciten de acuerdo a los actos u omisiones que realicen libremente.

"Responsabilidad. f. Deuda, obligación de satisfacer y reparar, por sí o por otro, a consecuencia de una culpa, delito u otra causa legal.// Der. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente."<sup>40</sup>

"Obligación de reparar y satisfacer por uno mismo, en ocasiones especiales, por otro, la perdida causada, el mal inferido o el daño originado. / Deuda. / Deuda moral. / Cargo de conciencia por un error. / Deber de sufrir las penas establecidas para los delitos o faltas cometidas por dolo o culpa. / Capacidad para aceptar las consecuencias de un acto consciente y voluntario."<sup>41</sup>

"Por lo antes expuesto, se deduce que la responsabilidad es una institución del Estado de Derecho que persiste en cada país o cada estado, por lo que se establece que todo sujeto gobernado o gobernante esta sujeto a las leyes existentes con la finalidad de lograr el bien común que se define en diferentes aspectos

---

<sup>40</sup> Palomar de Miguel, Juan. **Diccionario para Juristas**. Ed. Porrúa, Tomo II. México 2000. p. 1377.

<sup>41</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario Jurídico Elemental**. Ed. Heliasta. Undécima ed, México, 1993. p. 352.



sociales como son la seguridad jurídica, la certeza jurídica, para lograr el desarrollo económico, político, social y cultural etc.

La institución responsabilidad ha manifestado cambios en cada momento, esto originó el optar en describirla en diferentes modalidades o tipos de responsabilidad, las cuales son las siguientes:

### 2.1.1 Responsabilidad Civil

“ Civil. La que implica el resarcimiento de los daños causados y de los perjuicios provocados por uno mismo o un tercero, por el que debe responderse.”<sup>42</sup>

“Responsabilidad civil. I. Algunos autores de (Cupis y Carnelutti) han definido la responsabilidad civil, como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso. También en términos generales se concibe la responsabilidad civil, como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie.”<sup>43</sup>

“Es un corolario de la autoridad, su consecuencia natural, su contra peso indispensable. En cualquier lugar donde se ejerza la autoridad, nace una responsabilidad”. H. Fayol.

“Obligación de dar cuenta sobre el cumplimiento de los deberes y de la autoridad, cuando ésta también ha sido conferida y aceptada. Es una obligación personal e intransferible”. W. Jiménez Castro.”

---

<sup>42</sup> Palomar de Miguel, Juan Op. Cit. p.1377.

<sup>43</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. **Diccionario Jurídico Mexicano**. Ed. Porrúa, México 1996. 13ª ed. Tomo IV. p. 2826.

"La aceptación de las consecuencias de los actos realizados en el desempeño de las funciones asignadas". L. Urick."<sup>44</sup>

Por los anteriores conceptos se desglosa que la responsabilidad civil se concibe de la siguiente manera:

La responsabilidad civil es aquella en la que incurre el servidor público, por actos u omisiones, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, al obtener un lucro indebido u ocasione un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular.

Por lo antes citado, es de hacer mención que las disposiciones que conforman el marco legal de la responsabilidad civil del servidor público adscrito a los Poderes de la Federación son: El Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal y el Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal; sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diferentes ordenamientos administrativos, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establecen las bases para el tratamiento legal de esta figura –para ambos Códigos–, y contienen disposiciones relativas que prevén y sancionan conductas infractoras que dan lugar a este tipo de responsabilidad, respectivamente.

La responsabilidad civil es una figura jurídica de carácter civil contemplada en forma parcial y dispersa por el Código Civil Federal y, por la otra, que es regulada con mayor detalle por el Código Penal Federal, en virtud de que el legislador consideró, desde que fueron publicados estos dos ordenamientos, que este tipo de responsabilidad, en general, eran consecuencias de los actos que derivan en responsabilidad penal. Además, existen otras disposiciones, de carácter administrativo, que también se refieren a la responsabilidad civil del servidor público.

---

<sup>44</sup> Valenzuela Pozo, Ana. *Diccionario de Administración pública*. Recopilación de Definiciones Universidad de Chile, 1981. INAP. p. 206.

Por este motivo, para el tratamiento de la responsabilidad civil del servidor publico, debemos atender a lo que disponen sobre el particular la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Civil, el Código Penal y otros ordenamientos de carácter administrativo como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Publico Federal.

Esta figura la contempla el código civil en sus artículos: 1910 en forma individual, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 en el que se contemplan los daños y perjuicios en forma solidaria y subsidiaria; y el artículo 1928 determina que los daños y perjuicios causados por sus empleados o funcionarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado. La responsabilidad civil del servidor publico tiene su origen en:

- 1) El enriquecimiento ilícito (lucro indebido);
- 2) La acusación de daños y perjuicios al Estado; y,
- 3) La acusación de daños y perjuicios a terceros. Esta última modalidad da lugar, a su vez, a la responsabilidad civil solidaria o subsidiaria, del Estado.
- 4) Son sujetos de responsabilidad civil, todos los servidores públicos; y particularmente aquellos que manejen recursos y fondos federales.

Es de hacer mención, que por mandato constitucional los recursos económicos de los que dispone el gobierno federal o el del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, deben ser administrados con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados. Las leyes administrativas aplicables establecen las bases, procedimientos, reglas y requisitos para asegurar el cumplimiento de estos criterios.

Las adquisiciones, arrendamientos o enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras que se realicen deben adjudicarse, o llevarse a cabo, a través de licitaciones publicas mediante convocatoria publica para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que debe ser abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles, en cuanto a precio, calidad,

financiamiento y oportunidad, entre otras circunstancias. Lo antes mencionado son parámetros que deben observar los servidores públicos.

De lo contrario los servidores públicos infractores serán responsables en los términos del Título IV constitucional; y, dispone, en materia de responsabilidad civil, que en los delitos en que el servidor público obtenga un beneficio económico o cause un daño o perjuicio, las sanciones deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido o los daños y perjuicios causados, en el sentido de que las sanciones económicas que imponga la autoridad penal, en este caso no podrán exceder de tres tantos el lucro obtenido o los daños y perjuicios causados; así mismo dispone que las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, y cuando se trata de sanciones económicas que deba imponer la autoridad administrativa se aplican las mismas bases que circunscriben las de las sanciones económicas en materia penal.

En este sentido el legislador pretendió, tanto en materia penal como en materia administrativa, que el servidor público responsable fuera severamente castigado en el aspecto económico – civil-, particularmente cuando se tratase de conductas que causaran daños y perjuicios a la Hacienda Pública o que, en su defecto, implicarán lucro indebido o la obtención de beneficios adicionales por parte del servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Es de hacer mención, que la Ley fundamental la prevé con un carácter severamente sancionador al imponer al infractor la obligación de pagar hasta tres tantos como límite, - la ley reglamentaria la fija en dos tantos- del lucro indebidamente obtenido y de los daños y perjuicios causados.

El Estado está obligado a reparar el daño, en forma solidaria, por los delitos dolosos que cometan sus servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, y en forma subsidiaria cuando fuesen culposos.

## 2.1.2 Responsabilidad Penal

I. Deber jurídico de sufrir la pena, que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable.<sup>45</sup>

Penal. La que se concreta en la aplicación de una pena, por acción u omisión-dolosa o culposa- del autor de una u otra.<sup>46</sup>

Es toda conducta tipificada de acuerdo a sus funciones por los actos u omisiones ilícitos en que puede incurrir el servidor público en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

Es menester que para que surja la responsabilidad penal, que el hecho típico, y antijurídico haya sido cometido con dolo o culpa ya sea por acción u omisión y que su autor pueda ser tenido por culpable de él.

Por lo tanto, la responsabilidad penal no trasciende a otras personas, siempre y cuando no exista la figura de encubrimiento perpetrado por éstas, por ello, la muerte del delincuente extingue la acción penal y la pena impuesta.

Es menester observar que en el derecho penal se establece cuales son las transgresiones que constituyen delitos y están tipificados por ésta ley, obedeciendo al conocido principio, fundamental en esta materia: "Nullum crimen sine lege y nulla poena sine lege". ( Ningún delito ni pena sin ley previa.).

En el ejercicio de sus tareas el funcionario publico puede realizar hechos o actos que le ocasionen responsabilidad penal. Por lo tanto, las trasgresiones realizadas por dichos funcionarios son de mayor gravedad, no solo por violar la disciplina del servicio, sino también porque repercuten sobre el orden publico y el ambiente social. Por lo general el dolo se manifiesta en la trasgresión cometida, razón por la cual ya

<sup>45</sup> Ibid. p 2842.

<sup>46</sup> Cabanellas , de Torres. Op. Cit. p. 352.

## 12) Enriquecimiento ilícito

Es menester observar que en el Titulo Décimo Delitos Cometidos Por Servidores Públicos Capitulo I; articulo 212 del Código Penal Federal Describe a los funcionarios: que es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o

no es suficiente la movilización del poder disciplinario por parte de la administración para lograr la reparación del daño. Se hace necesaria la entonces la actuación de la potestad punitiva del estado, dotado de un aparato sancionador más enérgico, que puede llegar hasta la supresión de la libertad del agente y, en algunos casos hasta su inhabilitación temporal o perpetua.

Por lo antes expuesto el delito se constituye por los siguientes elementos:

- 1) La infracción ya sea por la acción u omisión de un deber del servidor publico, en el ejercicio de su cargo o comisión.
- 2) La mediación de dolo o culpa en la comisión de ese hecho.
- 3) Que ese hecho merezca la calificación de delito y éste penado por la ley.

Ejemplo de estos delitos tipificados en la ley penal son los siguientes:

- 1) Ejercicio indebido de servicio público
- 2) Abuso de autoridad
- 3) Desaparición forzada de personas
- 4) Uso indebido de atribuciones y facultades
- 5) Coalición de servidores públicos
- 6) intimidación
- 7) Ejercicio indebido de funciones
- 8) trafico de influencia
- 9) Cohecho
- 10) Cohecho a servidores públicos extranjeros
- 11) Peculado
- 12) Enriquecimiento ilícito

Es menester observar que en el Titulo Décimo Delitos Cometidos Por Servidores Públicos Capítulo I; artículo 212 del Código Penal Federal Describe a los funcionarios: que es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o

comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial federal, y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsiguiente.

### 2.1.3 Responsabilidad Política

“Es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.”<sup>47</sup>

Por lo antes, expuesto es de considerarse que debería de apreciarse de la siguiente manera:

Es la capacidad que tiene todo servidor público de responder de sus actos u omisiones, que redundan en los intereses económico, político y social, que se consideran fundamentales para la nación.

Esto es, que se determina que de acuerdo en el ejercicio de sus funciones incurran en actos y omisiones que redunden en los intereses públicos

---

<sup>47</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. **Responsabilidades Legales de los Servidores Publicaos**. Ed. Porrúa. México, 1999. p. 78.

fundamentales y su buen despacho. Por lo que se observa que la responsabilidad del servidor público la debe de ejercer en cada momento de su actuación.

Porque los intereses públicos van por encima de todo interés privado, o de algunos intereses de particulares. Los intereses públicos se definen así es la salvaguarda de todo los bienes que ostenta el Estado, Ya que éste tiene necesidades y fines que cumplir y en esto se basa su interés; para satisfacer el desarrollo de la sociedad.

Por lo que se sostiene que el interés interviene en todo el ámbito de la vida nacional; esto es. Por mencionar algunos rubros interesantes como los es el Interés político, interés económico, interés social, lo que pone de relieve que el interés público está en relación directa con el hombre y con las instituciones y que en provecho de aquel se encuentra el esfuerzo de unos hombres por otros.

Por lo que se determina que el interés público constituye un arbitraje entre los diversos intereses de los individuos, el cual responderá a dos directrices, una cuantitativa, que será los deseos de grupo más numeroso, la otra cualitativa, que se delinea en razón del valor protegido: Salud, seguridad, asistencia médica gratuita que, por tanto, es más importante que los intereses particularizados.

Ante el peso de estos argumentos, es necesario invocar el interés público con una significación jurídica, y esto será posible mediante los principios de competencia de las autoridades para arbitrar esos intereses particulares en pugna. Esto es, que hay interés público cuando un bien o servicio, material o cultural, común a un importante sector de la población, es considerado por el estado de primordial trascendencia protegerlo o proporcionarlo.

Un ejemplo de conducta irregular y que se refiere a violaciones graves y sistemáticas a los planes, y programas, presupuestos y a las leyes que determinan el manejo de los fondos públicos.

Por lo que se desprende que existe un alto contenido político en las causales que pudieran dar origen al juicio de esta naturaleza, ya que a excepción de aquellas que pueden ser comprobadas mediante revisiones o auditorias oficiales, las demás se



caracterizan por su vaguedad y su determinación depende de los criterios que apliquen los miembros de las Cámaras al Congreso de la Unión al conocer de conductas que puedan implicar una responsabilidad política.

#### 2.1.4 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 administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”<sup>48</sup>

“Es aquella a la cual están sometidos los funcionarios del Estado en el ejercicio de sus cargos que tiene por antecedente el incumplimiento de sus deberes funcionarios, siempre que la infracción no alcance a constituir un delito, pues en ese caso pasa también a ser penalmente responsable”. M. Bernachina.”<sup>49</sup>

Por los anteriores conceptos se desglosa que la responsabilidad administrativa se concibe de la siguiente manera:

Es aquella en que incurre todo servidor público cuando, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza con sus actos u omisiones contravienen los lineamientos éticos en relación con el código deontológico administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

---

<sup>48</sup> *Ibíd.* p. 112.

<sup>49</sup> Valenzuela Pozo, Ana. Op. Cit. pags. 206 y 207.

Es menester señalar que la ley en comento derogó los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal. Artículos Transitorios publicados en el Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo del 2002 y estipula en el Artículo Primero transitorio señala que la presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación. El Artículo Segundo transitorio destaca que se derogan los anteriores comentados, reputa que dichas disposiciones de la ley en comento seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

En esta responsabilidad se especifica la conducta que debe observar el servidor público de acuerdo a las previsiones que se estipulan en la ley citada de acuerdo a sus empleos, cargos o comisiones, es necesario advertir que aquí se señala que es debido a los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, que se aplicaran sanciones administrativas una vez detectada la irregularidad. Así lo señala el artículo 109 constitucional fracción III.

La secretaria de contraloría, una vez detectada la irregularidad en la tarea del servidor público, procederá a sancionar el acto u omisión, o a hacer la denuncia correspondiente, si el ilícito no es de su incumbencia.

Es de destacar que en el Título Segundo estipula las responsabilidades administrativas, sobre todo en su capítulo I, artículo 7 establece que: " 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, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.”<sup>50</sup>

Esto es, que todo servidor público debe de aplicarse a las reglas establecidas como lo señala el artículo 8 de la Ley antes señalada:

Artículo 8 Capítulo I, Título Segundo Responsabilidades Administrativas: Todo Servidores Público tendrá las siguientes obligaciones: ...”<sup>51</sup>

Por lo que se observa las normas establecidas en la Ley en comento, señala que nos encontramos ante un Estado de Derecho existente, que su finalidad es resguardar y observar el interés público fundamental para lograr restablecer el ansiado desarrollo general de la nación. Y sobre todo que los servidores públicos y el Estado mismo están sujetos al Estado de Derecho fundado en la Ley fundamental y que se diversifica en las demás leyes existentes; Esto es, Reglamentos, decretos, circulares.

### 2.1.5 Actos y Omisiones

“Acto Manifestación de voluntad o de fuerza. / Hecho o acción de lo acorde con la voluntad humana. / Instante en que se concreta la acción. / Ejecución realización, frente a proyecto, proposición o intención tan solo./ Hecho a diferencia de la palabra, y más aun del pensamiento./ Celebración solemnidad. / Reunión. / Periodo o momento de un proceso, en sentido general. / ”<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Agenda, de la Administración Pública Federal. **Ley Federal de los Servidores públicos**. Título Segundo. Responsabilidades Administrativas. Capítulo I. Ed. Fiscales ISEF, S. A. ed. 8°. 2003. p. 3.

<sup>51</sup> *Ibid.* p. 3.

<sup>52</sup> Cabanellas, de Torres Guillermo. Op. Cit. p. 22

"Omisión Abstención de hacer; inactividad; quietud. / Abstención de decir o declarar; silencio, reserva; ocultación. / Olvido. / Descuido. / Falta del que ha dejado de hacer algo conveniente, obligatorio o necesario en relación con alguna cosa. / Lenidad, flojedad del encargado de algo. ( V. ACCION DILIGENCIA. )."<sup>53</sup>

Por lo antes descrito, se señala que todo ser humano con capacidad jurídica es capaz de realizar cualquier acto u omisión a sabiendas de la repercusión que va a causar en su ámbito social y, que por consiguiente su responsabilidad estará en juego por si ocasiona irregularidades que perjudiquen los intereses públicos fundamentales de la sociedad.

Esto se refleja en que la acción u omisión irregular se da si afecta el interés publico la puede realizar cualquier persona, sea particular o servidor público, algunas de estas irregularidades se encuentran tipificadas otras no.

Por lo que se determina que todo servidor público dependiendo del empleo, cargo o comisión y también todo particular se hace acreedor de sanciones debido a las irregularidades cometidas por su responsabilidad para con el Estado, que es el de preservar y prever el patrimonio nacional.

Es menester observar que todo servidor público es responsable de tener conocimiento de las leyes, decretos, reglamentos, circulares que esté implicados en su empleo cargo o comisión ya que están implícitas en ellas los actos u omisiones que pueden realizar de acuerdo a sus atribuciones inherentes al empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal.

---

<sup>53</sup> *Ibíd.* p.281.

## 2.2 El Servidor Publico

“ Artículo 108 Constitucional. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder Judicial Federal y del poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Publica Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”<sup>54</sup>

“Servidor público es quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral, con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquél.”<sup>55</sup>

“A aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.”<sup>56</sup>

Estos conceptos en comento lo que determinan son que cualquier persona adquiere responsabilidad ante la Ley por el simple hecho de sus actos u omisiones que afecten todo interés público fundamental tutelado por las bases del estado de Derecho existente en el Estado. Es decir, que la Ley determina los actos u

<sup>54</sup> Carbonell, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ed. Porrúa. 145 ed. Actualizada. 2004. pags. 123 y 124.

<sup>55</sup> García Ramírez, Sergio. *Derechos de los Servidores Públicos*. Ed. Talleres de Creativa Impresores. México. 2002. p. 4.

<sup>56</sup> Ortiz Soltero, Sergio M. Op. Cit. p 5.

omisiones realizados por los particulares o servidores públicos que pueden producir irregularidades, y afecten los intereses públicos de la Nación. Y están establecidas en el artículo 7, Capítulo I de las responsabilidades administrativas. Título Segundo de la Ley Reglamentaria Federal de los Servidores Públicos debido a la irresponsabilidad de cualquier sujeto que ostente capacidad jurídica ante la Ley.

El legislador previó que la finalidad primordial es proteger los intereses fundamentales para evitar que el Patrimonio de la Nación sufra un menoscabo irreversible que cause efectos a nivel nacional, es responsabilidad de los servidores públicos proteger con sus actos u omisiones el desarrollo de la nación. De lo contrario, decrece la economía, lo político, cultural y social.

Por lo antes expuesto, se estaría ante la impunidad, es decir, el Estado de Derecho no se observaría como lo determina el Gobierno en su Derecho preestablecido en dicha constitución.

### 2.3 Modalidades de conducta que debe observar el servidor público

Estas cualidades están prescritas en la Carta Magna, determinan como deben de conducirse todo servidor público y son las siguientes:

#### 2.3.1 Honestidad

“ Honestidad Decencia, recato, pudor, particularmente en materia sexual. En su defensa se erigen en delitos el abuso deshonesto, el adulterio, la corrupción, el estupro, el rapto y la violación (v).”<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Osorio, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales**. Ed. Heliasta. ed. 2da. México, 1984. p. 476.

"Honestidad. (Lat. Honestitas.) f. Cualidad de honesto. Cfr. delitos contra la honestidad.

Honesto, ta. (Lat. Hnestus.) adj. Decoroso o decente. // Pudoroso, recatado. // Justo, razonable. // Recto, honrado, probo."<sup>58</sup>

### 2.3.2 Imparcialidad

"Imparcialidad. Dicese de la cualidad o condición que distingue a quien participa en un procedimiento o toma de decisiones de forma objetiva.

La imparcialidad debe observarse por todos lo funcionarios, siendo, en caso contrario, causa legal de abstención o reacusación."<sup>59</sup>

" Imparcialidad. ( De imparcial.) F. Falta de prevención o designio anticipado a favor o en contra de personas o cosas, de que resulta poderse juzgar o proceder rectamente."<sup>60</sup>

### 2.3.3 Eficiencia

"Eficiencia. (Del latín, efficientia). Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado."<sup>61</sup>

"Resultado de contar con medios humanos y materiales racionales y adecuados para alcanzar un objetivo y dar satisfacción a los individuos que intervienen en las labores". W. Jiménez Castro.

<sup>58</sup> Palomar de Miguel, Juan. Op. Cit. 779.

<sup>59</sup> Barrachina Juan, Eduardo. **Diccionario de Derecho Público**. Ed. PPV. Barcelona, 1992. p 304.

<sup>60</sup> Palomar, de Miguel Juan. Op. Cit. p. 797.

<sup>61</sup> Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española**. Ed. Espasa. ed. 22 a. Tomo 4. México 2003. p. 586.

“El volumen producido de algo indispensable para un objetivo justificado, en relación con los recursos disponibles”. J. Lundell.

“Aquel criterio en base al cual se llega a la elección de una alternativa que asegure la máxima utilidad neta a la organización, sea economizando medios, sea asegurando los resultados”. F. Mosher y S. Cimino.<sup>62</sup>

#### 2.3.4 Lealtad

“Lealtad. (lat. Legalitas.) f. Cumplimiento de lo exigido por las leyes de la fidelidad y por las del honor y hombría de bien.”<sup>63</sup>

“Es la identificación con los objetivos sociales de una empresa y con los individuos y grupo al cual se pertenece, dentro de un marco de moral y de equidad”. W. Jiménez Castro.<sup>64</sup>

#### 2.3.5 Legalidad

“Legalidad Requisito constitucional de todo acto administrativo (véase).

Toda la actividad del estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a la ley. Así los actos de los órganos del poder ejecutivo han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.

---

<sup>62</sup> Valenzuela Pozo. Ana. Op. Cit. p.89.

<sup>63</sup> Palomar, de Miguel Juan. Tomo II. J-Z. Op. Cit. p. 900.

<sup>64</sup> Valenzuela Pozo, Ana. p. 133.



Sí, en términos generales, el particular puede hacer todo lo que la ley no le prohíba, la administración pública solamente puede hacer lo que la ley le permita expresamente.

Bajo otro enfoque, el principio de legalidad se refiere a que los actos administrativos se reputan validos o legítimos; correspondiendo, en todo caso, al gobernado o a los medios de control, demostrar lo contrario.”

“ Legalidad. ( de legal. ) f. Calidad de legal. // Régimen político estatuido por la ley fundamental del Estado. Cfr. garantía de legalidad, principio de legalidad, vicios de legalidad.”<sup>65</sup>

### 2.3.6 Nepotismo

“Nepotismo. Corruptela política caracterizada por el favoritismo familiar, por la dispensa de honores, dignidades, cargos y prebendas a los parientes y amigos.”<sup>66</sup>

“Nepotismo. ( De nepote). M. Desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las concesiones o empleos públicos.”<sup>67</sup>

Todas las modalidades señaladas anteriormente denotan que todo servidor público debe de tener la capacidad suficiente para ejercer cualquier empleo, cargo o comisión que se le asigne en la Administración Pública Federal, Local o Municipal con la finalidad de satisfacer las necesidades fundamentales del Estado, es decir, observar el Estado de Derecho en todos los ámbitos sociales existentes en la sociedad.

---

<sup>65</sup> Palomar, de Miguel Juan. Op. Cit. p. 903.

<sup>66</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. Op. Cit. p.267.

<sup>67</sup> Real Academia Española. Tomo 7. Op. Cit. p. 1068.

En el sentido de que se debe de evitar que se generen irregularidades en el Sector Público porque daría como resultado a que la Ley fundamental sea obsoleta y prevaleciera la ley del mas fuerte, esto es, por ejemplo que prevalece a contrario sensu:

La Deshonestidad: al no excusarse de intervenir, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés familiar, o pueda resultar un beneficio económico o de negocios, o solicitar o aceptar o recibir por si o interpósita persona:(persona interpuesta), dinero, objetos, donativos, empleos, cargos o comisiones; o participar indebidamente en la selección, contratación, nombramiento, designación, promoción, remoción, cese o sanción de cualquier persona.

Parcialidad: inobservancia de buena conducta, abuso o ejercicio indebido en su empleo, cargo o comisión.

Ineficiencia: no cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado; no utilizar los recursos asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, a los fines que están afectos.

Deslealtad: no custodiar, no cuidar, no impedir o no evitar el uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización de la documentación e información a la que tenga acceso de acuerdo a su empleo, cargo o comisión; no observar respeto y subordinación con respecto a su superior jerárquico.

Ilegalidad: no formular y no ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia conforme a la ley; no presentar con oportunidad y veracidad la declaración de su situación patrimonial; no informar de los actos u omisiones negativas de sus subordinados; inhibir al quejoso en la presentación de queja o denuncia.

Nepotismo: Obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga, para él o para las personas con las que tenga relación familiar.

## 2.4 El Patrimonio del Estado y sus características esenciales

“Universalidad de bienes, derechos y recursos financieros con que cuenta el estado para cumplir sus atribuciones.”<sup>68</sup>

“También se ha definido el patrimonio por Eduardo Bustamante, como el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica.”<sup>69</sup>

Las características o consecuencias de la naturaleza dominical de una cosa, que señalan en forma unánime autores y legisladores son las siguientes:

- a) Pueden formar parte del patrimonio público en cualquiera de sus tres niveles: federal, local o municipal;
- b) Su incorporación, desincorporación o cambio de destino, requiere un procedimiento especial de derecho público;
- c) Son imprescriptibles;
- d) Son inalienables;
- e) Son inembargables;
- f) Generalmente son concesionables, y
- g) Existe un régimen especial de infracciones y sanciones tendientes a protegerlos.”

---

<sup>68</sup> Martínez, Morales Rafael I. p. 22.

<sup>69</sup> Serra, Rojas Andrés. pags. 247 y 248.

Por lo anterior descrito se desglosa que el legislador al otorgar las características de inalienable, inembargable e imprescriptible al patrimonio del Estado; éste cuenta con bastantes y diversos recursos, y éstos se transforman en caudal público con la finalidad de cumplir sus atribuciones; en el sentido, que el estado le encomienda esta atribución a la Administración Pública. Y su función primordial es la de proteger y resguardar y utilizar los recursos de acuerdo a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país.

#### 2.4.1 Inalienable

“Inalienable. En general, cuando no resulta posible enajenar, por obstáculo natural o por prohibición convencional o legal.”<sup>70</sup>

“Inalienable. (lat. Inalienabilis.) adj. Que no se puede enajenar. Cfr. bienes inalienables, cosas inalienables.”<sup>71</sup>

Por lo que se determina que la Ley establece una prohibición legal en la que no se puede vender y, por consiguiente se debe observar lo que la ley establece. Lo que resulta claro es que mientras no haya de por medio un acto de desafectación, esos recursos no podrán validamente enajenarse en beneficio o a nombre de los administrados; esto conforme a los puntos torales de la idea de la dominicalidad.

#### 2.4.2 Inembargable

“ Inembargable. Calidad de aquellos bienes que, en virtud de disposición legal expresa no pueden ser embargados. V. Bienes inembargables.”<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. Op. Cit. p. 199.

<sup>71</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit.p. 805

<sup>72</sup> Ibíd. p. 1144.

En nuestro derecho esta característica es común a todo patrimonio estatal. Para forzar al estado a cumplir sus obligaciones.

### 2.4.3 Imprescriptible

"Imprescriptible. Lo que no puede perderse por prescripción. / Lo que no cabe adquirir por usucapión."<sup>73</sup>

"Imprescriptible. ( De in- y prescriptible.) adj. Que no puede prescribir. Cfr. acción imprescriptible.

Imprescriptibilidad. F. Calidad de imprescriptible. // Der. Con referencia a los derechos y las acciones, calidad de los que no se extinguen por el transcurso del tiempo sin ejercerlos."<sup>74</sup>

Es decir que el estado jamás perderá la potestad sobre los bienes de dominio público a favor de los particulares, por el transcurso del tiempo. En el sentido de que es una protección en pro de los bienes dominicales. Y tal protección la amplía a los inmuebles de dominio privado.

Se describe en plural bienes para referirse a cuanto puede constituir objeto de un patrimonio, es decir, éste denota el conjunto de bienes, créditos y derechos del Estado y su pasivo, deudas y obligaciones de índole económica.

Es decir que en el activo figura todo lo que se posee o cabe acreditar, aun pendiente de cobro; mientras en el pasivo se incluye todo lo que se debe.

---

<sup>73</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. Op. Cit. p. 196.

<sup>74</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. p. 800.

La Ley fundamental es determinante al establecer en su artículo 27. "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación..."

Es dable establecer que el territorio no es del estado, en una acepción patrimonial, sino que únicamente es ámbito de aplicación o validez del orden jurídico; es el lugar geográfico determinado en donde se pueden imponer las decisiones soberanas del estado.

La expropiación solo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización...

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida...

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales...

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirán por las siguientes prescripciones; I. Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de

cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas. ...

El dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrán realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. ...

Las leyes locales organizaran el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno; ...<sup>75</sup>

La ley General de Bienes Nacionales en el Título Primero. Disposiciones Generales Capítulo Único en los siguientes artículos establece: artículo 16. " Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros.

Artículo 14. Las entidades o particulares que, bajo cualquier título, utilicen inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación en fines administrativos o con propósitos distintos a los de su objeto público, estarán obligados a pagar las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Artículo 15. Los particulares y las instituciones públicas solo podrán adquirir sobre el uso o aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta Ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión.

Se registrarán sin embargo, por el derecho común los aprovechamientos accidentales o accesorios compatibles o complementarios con la naturaleza de estos bienes, como la venta de frutos, materiales o desperdicios, o la autorización de los usos a que alude el Art. 42 de la misma Ley en comento, en donde se establece que no pierden el carácter de dominio público.

---

<sup>75</sup> Carbonell, Miguel. Op. Cit. págs. 29- 41.

Ninguna servidumbre pasiva puede imponerse, en los términos del derecho común, sobre los bienes de dominio público, los derechos de tránsito, de vista, de luz, de derrames y otros semejantes sobre dichos bienes se rigen exclusivamente por las leyes y reglamentos administrativos.<sup>76</sup>

Por lo que se establece que las atribuciones del Estado están vinculadas con las relaciones que se den entre éste y los particulares conforme al estado de derecho que impera en la Ley.

Además de los servicios públicos administrativos existe otra categoría de empresas económicas, comerciales o industriales que el estado maneja para evitar que actividades primordiales para el desarrollo económico del país puedan ser manejadas por particulares en perjuicio del interés social, por ejemplo las sociedades de economía mixta (la doctrina la denomina así). Empresas de participación estatal, esto es, la asociación del Estado con intereses particulares en la forma de sociedades mercantiles sujetas en principio a las normas de derecho común:

Su objetivo primordial del Estado es prever, resguardar, proteger, el desarrollo patrimonial nacional, con intervención de los servidores públicos y los particulares con el fin primordial de satisfacer el interés público y sobre todo otorgar a las futuras generaciones la amplia gama de recursos valiosos con que cuenta México, por el cual es admirado a nivel mundial.

---

<sup>76</sup> Agenda de la Administración Pública Federal. Ley General de Bienes Nacionales. Op. Cit. p. 7.



### Capítulo III Marco Jurídico

#### 3.1 Autoridades Competentes para conocer de las irregularidades administrativas de los Servidores Públicos

Es menester señalar que en la actualidad se ha manifestado una repercusión considerable de irregularidades que se manifiestan constantemente con respecto de la responsabilidad que debe observar el servidor público inherente al empleo, cargo o comisión de acuerdo a sus funciones o atribuciones que realiza en la Administración Pública.

En consecuencia se ha procedido a llevar una serie de estrategias para poder resolver dichas irregularidades que no van de acuerdo con la Ley.

Por lo antes expuesto, se aclara que en la Ley Federal de los Servidores Públicos se procedió a modificar el Título Primero, por lo que se refiere a la materia de Responsabilidades Administrativas. Tercero y Cuarto de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito Federal, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos, ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal. Por lo que respecta al Título de dicha Ley queda como se transcribe: Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos. Es de recalcar que en el título se antepuso el término "administrativas", esto es, en su estructura se procedió a contemplar las disposiciones generales en lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Título Segundo establece las responsabilidades administrativas; el capítulo II se refiere a principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público. El Capítulo II establece a quejas o denuncias, sanciones

administrativas y procedimientos para aplicarlas. El Título III se refiere al registro Patrimonial de los servidores públicos y; El Título IV menciona de las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público. Esta presente Ley entró en vigor al día siguiente de su publicación que fue el día 13 de marzo del 2002 en el Diario Oficial de la Federación; esto es, que entro en vigor el día 14 de marzo del 2002. En consecuencia se abrogó el Reglamento de la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y se expide el siguiente reglamento denominado Reglamento Interior de la Secretaria de la Función Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de diciembre de 2003. Por el actual Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quezada, conforme al artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 17, 18 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo que toca con respecto a las autoridades competentes para conocer de las irregularidades administrativas de los servidores públicos es de precisar que quien conoce y ejerce en materia disciplinaria es ( la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo) actualmente la Secretaria de la Función pública publicado en Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003. Dicho decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, 11 de abril de 2003.

Esta Secretaria fue creada como autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes. Es de hacer notar que la Secretaria se auxiliará con los titulares de los órganos de control denominados contralorías internas o unidades de contraloría en las dependencias y entidades de la administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como con los titulares de las áreas de auditoria, quejas y responsabilidades, quienes tendrán el carácter de autoridad, esto es, que a través de los contralores internos

impone la sanción disciplinaria correspondiente que establece la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos.

Así lo establece las siguientes disposiciones:

“Facultad reglamentaria: Artículo 89. De la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Fracción I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;” se relaciona con los siguientes artículos: Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

El refrendo ministerial que lo establece el artículo 92.de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos—Todos los reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”<sup>77</sup>

De lo antes expuesto se determina que la facultad disciplinaria del servicio público Se encuentra estructurada en los tres grandes campos en que se divide el ejercicio del poder público.

En particular, en el ámbito de la Administración Pública Federal, el titular de la facultad disciplinaria es el Presidente de la República, en su carácter de Jefe del Ejecutivo Federal, el cual ejerce su competencia por conducto de cada uno de los

---

<sup>77</sup> Carbonell, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ed. Porrúa. 146ª, ed. México. 2004. pags 93 a 95.

titulares de las secretarías y departamentos de Estado, como responsable de las dependencias a su cargo, y en las entidades paraestatales que les son asignadas como coordinadores de Sector; pero en materia disciplinaria este poder quedó concentrado en la (SECODAM), actualmente Secretaría de la Función Pública.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 3 establece "En el ámbito de su competencia serán autoridades competentes para aplicar la presente Ley:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III. La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- 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 los Derechos Humanos;
- IX. El Banco de México; y
- X. Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes."<sup>78</sup>

El Artículo 37 y sus Fracciones XII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se estipula lo siguiente: "A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y

---

<sup>78</sup> Agenda de la Administración Pública Federal. **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.** Título Primero, capítulo único. Ed. ISEF. S. A. 11a. ed. Mexico, 2004., págs 1- 6.

responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los tribunales federales, representando al titular de dicha secretaría.

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuera requerida;<sup>79</sup>

Es de hacer notar que el artículo y sus fracciones antes señaladas remiten a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en los siguientes artículos:

Artículo 6. Cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas o denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda debiendo las autoridades a que alude el artículo 3 turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Artículo 11. En donde se establece que las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del artículo 3, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas...

---

<sup>79</sup> Idem. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. pags 36- 38.

Por lo que se determina que las autoridades competentes son la Secretaria de la Función Pública la autoridad máxima sancionadora y que delega esa importante facultad a los titulares de las contralorías internas: órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública Federal y a los de áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, así como de la Procuraduría General de la República.

### 3.2 Sanciones Administrativas por responsabilidad administrativa

En el ámbito de la Administración Pública Federal, el titular de la facultad disciplinaria es el Presidente de la República, por fungir como Jefe del Ejecutivo Federal, el cual ejerce su competencia por conducto de cada uno de los titulares de las secretarías y Departamentos de Estado, como responsable de las dependencias a su cargo y en las entidades paraestatales que le son asignadas como coordinadores de sector; en materia disciplinaria se le encomendó a la actual Secretaria de la función Pública (SECODAM). La cual a través de los contralores internos de cada dependencia y Entidad, así como a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades y a la Procuraduría General de la República imponer las sanciones correspondientes. Se determina que para aplicar las sanciones administrativas es dependiendo de la gravedad de las presuntas infracciones o por la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaria determinará que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, requerirá el expediente respectivo e impondrá la sanción correspondiente.

Por lo antes citado, así lo contempla la Ley fundamental, la Ley reglamentaria la cual a su vez, remite al Reglamento Interior de la Secretaria de la Función Pública y se expone como se estipula;

"Artículo 109 fracción III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

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

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."<sup>80</sup>

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas<sup>81</sup> de los Servidores Públicos establece:

---

<sup>80</sup>Carbonell, Miguel. Op. Cit. pags. 125, 129 y 130.

"Artículo 11. Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II, IV a X del artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán sus órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo.

Artículo 12. Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidades por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 serán sancionados conforme al presente Capítulo por la contraloría Interna de dicha Secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

Artículo 13. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

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

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

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

En caso de infracciones graves se impondrá además, la sanción de destitución.



En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.<sup>81</sup>

Capítulo VI De la Contraloría Interna. Del reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. Establece lo siguiente:

“Artículo 26. La Contraloría Interna de la Secretaría, adscrita directamente al Secretario, estará a cargo de un contralor interno designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

El Contralor Interno tendrá además de las atribuciones que competan a la unidad administrativa a su cargo en los términos de este reglamento, las facultades que específicamente le confieran el Titular del Ejecutivo Federal y el de la Secretaría, así como en lo que corresponda, las facultades que el artículo 34 confiere a los Directores Generales.

Para el desarrollo de sus funciones se auxiliará por los Directores Generales Adjuntos, Directores de Área, Subdirectores, Jefes de Departamento, Homólogos por norma y específicos, así como del personal técnico y administrativo que se determine por acuerdo del Secretario, que las necesidades del servicio requieran y que figuren en el presupuesto.

“Artículo 27. La Contraloría tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Aplicar las normas que se hubieren fijado por el Secretario en materia de control, fiscalización y evaluación, atención de quejas, responsabilidades e inconformidades,
- II. Verificar que las actuaciones de la Secretaria se apeguen a la Ley, mediante el ejercicio de las siguientes acciones:

---

<sup>81</sup> Agenda de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Op. Cit. pags. 6 y 7.

1. Ordenar la práctica de auditorías a las unidades administrativas y órgano desconcentrado de la secretaría y a los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República;
2. Dar seguimiento y evaluar las actividades comprendidas en el Programa General de Trabajo de las unidades administrativas y del órgano desconcentrado de la secretaría;
3. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia de la ley por parte de los servidores públicos de la Secretaría y de su órgano desconcentrado, practicar investigaciones sobre sus actos, acordar el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, acordar el cierre de instrucción del procedimiento, fincar las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan, y llevar a cabo, en su caso, las acciones que procedan en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida, así como presentar por conducto del Controlador Interno o del servidor público de la propia unidad administrativa que aquel determine expresamente en cada caso, las denuncias o querellas respectivas en el supuesto de detectar conductas delictuosas, en los términos de dicho ordenamiento legal y demás disposiciones legales aplicables;
4. Verificar el cumplimiento y evaluar los resultados de los programas y proyectos especiales ... en que participen las unidades administrativas y el órgano desconcentrado de la Secretaría;
5. Instruir y resolver los recursos o medios impugnativos que procedan y hagan valer los servidores públicos de la Secretaría y de su órgano

desconcentrado, respecto de las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas en su contra.”<sup>82</sup>

“Capítulo IX. Artículo 60. El titular de la Secretaría designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, a los delegados y subdelegados ante las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados, así como ante la Procuraduría General de la República, y a los comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal.

Artículo 63. Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

Recibir quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento, investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en dicho ordenamiento, y en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida.”<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> *Ibíd.*, pags. 34ª y 35ª.

<sup>83</sup> *Ibidem*, pags. 64ª y 65A.

### 3.3 Repercusión de la falta administrativa en el Patrimonio del Estado

Es de vital importancia observar que las irregularidades cometidas por servidores públicos debido a sus actos u omisiones que redundan de acuerdo a sus empleos, cargos o comisiones en la Administración Pública Federal trascienden significativamente con la finalidad de destruir irremediablemente el Patrimonio del Estado.

Por lo antes citado, se desprende que la función primordial de todo servidor público de la Administración Pública Federal es la de preservar, resguardar; para lograr un desarrollo equitativo en lo cultural, económico, político y social de la Nación.

El patrimonio del Estado lo estipula la Ley General de Bienes Nacionales en su Capítulo I en lo referente a las Disposiciones Generales

"Artículo 1º. El Patrimonio Nacional se compone de:

- I. Bienes de dominio Público de la Federación, y
- II. Bienes de dominio Privado de la Federación.

Artículo 2. Son bienes de dominio público:

- I. Los de uso común;
- II. Artículo 27 párrafos cuarto quinto y octavo y su fracción II y artículo 42 fracción sexta Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II del artículo 3 de esta ley;
- IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;
- V. Los inmuebles destinados por la federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin, y los equiparados a éstos, conforme a la ley;

- VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;
- VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;
- VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional,
- X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores
- XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no, sean normalmente sustituibles como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes, las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas de armas, numismáticas y filatélicas, los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos;
- XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la federación o patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional; y
- XIII. Las meteoritas o aerolitos y todos los objetos, minerales, metálicos, pétreos, o de naturaleza mixta, procedentes del espacio exterior, caídos y recuperados en el territorio mexicano, en los términos del reglamento respectivo.

Artículo 3. Son bienes de dominio privado:

- I. Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2 de ésta Ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares;

- II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren constituido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;
- III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común;
- IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración Pública Paraestatal, que se extingan o liquiden en la proporción que corresponda a la Federación;
- V. Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior;
- VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación;
- VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero;  
y
- VIII. Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se consideraran bienes inmuebles de dominio privado de la Federación, aquellos que también ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de desarrollo urbano y Ecología.<sup>84</sup>

Ahora bien, al establecer ciertas atribuciones de rectoría se pretende preservar y resguardar el patrimonio nacional con la finalidad de que las generaciones futuras gocen de los pocos privilegios que hasta la fecha existen gracias al limitado patrimonio Nacional existente en la actualidad.

---

<sup>84</sup> Idem, pags. 1 a la 3.

Es de hacer notar la intervención que se le otorga, por el régimen aplicable, a la Administración Pública Federal por el Jefe del Ejecutivo Federal; con el objetivo primordial de obtener un óptimo desarrollo nacional que se relaciona íntimamente con el Estado de Derecho y el interés Público.

#### 3.4 Estado de Derecho como base primordial en el sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos

Se puede afirmar que existe el Estado de Derecho cuando el Estado, sus representantes y los gobernados de cualquier país se encuentran regidos por el Derecho y sometidos al mismo, por lo antes señalado, se precisa que el Estado hallase sometidos su poder y actividad al Derecho.

Se estipula que el Estado de Derecho presenta ciertas tendencias y estas son:

1. **Tendencia liberal** y su característica las constituciones se estructuraban a partir de los derechos de libertad, propiedad, seguridad jurídica e igualdad. Algunos de sus corolarios eran los derechos de asociación, petición sufragio y libertad de conciencia.
2. **Tendencia social**: reconocimiento de los derechos a la organización profesional, a la huelga, a la contratación colectiva, al acceso a la riqueza (México: amplia gama de acciones de naturaleza agraria), y de principios de equidad en las relaciones jurídicas y económicas, es decir son derechos de clase.
3. **Tendencia democrática**: reconocimiento de los partidos políticos; en la garantía de procesos electorales libres e imparciales, en la descentralización del poder, incluyendo las formas del Estado federal y regional; en el fortalecimiento de la organización, facultades y funcionamiento de los cuerpos representativos; en la adopción de formas de democracia semidirecta, a veces incluso en perjuicio de los sistemas representativos, como el referéndum legislativo, el plebiscito, la

iniciativa popular y, aunque mucho más raro, en la revocación de los representantes, es decir son derechos universales.

4. Tendencia cultural: Son derechos colectivos que tutelan intereses relevantes que conciernen a todos los estratos socioeconómicos. Entre esos intereses están los Derechos humanos, pero la gama es muy amplia. Comprende el derecho a la protección del ambiente, al desarrollo, al ocio y el deporte, a la intimidad, a la no discriminación, a la migración, a la información, a la objeción de conciencia, a la seguridad en el consumo, y a la diversidad lingüística, cultural y étnica, entre otros aspectos.

Cada Nación pretende establecer cualquiera de estas formas de Estado de Derecho, por así convenir a sus intereses. Se observa que México pretende regular un Estado de Derecho con estas tendencias antes descritas.

Dado lo anterior es imprescindible advertir que el Estado de Derecho se va desarrollando universalmente, no se queda estático, con la participación del Estado, sus representantes en la Administración Pública Federal y sus gobernados, es decir, que el Estado de Derecho esta estrechamente vinculado al desarrollo político de las naciones y es la respuesta más directa y rotunda a la arbitrariedad y al Estado absoluto. El Estado es el órgano supremo del Derecho, en su positividad, y el Derecho es una encarnación de la naturaleza humana. Es decir, que el Estado de Derecho es: liberal, social democrático y cultural.



### 3.5 El Estado su fin primordial de tutelar el Derecho

El estado tiene el deber de proteger, amparar o defender, el derecho; ya que aquél es creación jurídica, también el derecho surge del y existe para un Estado; su fin primordial es mantener una convivencia armónica y pacífica entre los individuos; de aquí se desglosa su concepto: Conjunto de reglas impero atributivas que en una época y un lugar determinados el poder público considera obligatorias. Su objetivo es guiar, dirigir, orientar la vida social y lograr promover la condición humana a una realidad más justa.

Es decir el Estado es una organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio.

La finalidad que debe observar el Estado es la de limitar su poder y esto se da con la división teórica de poderes que son:

El gobierno de la Federación esta constituido por los poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (las entidades federativas también tienen esta distribución).

En este régimen federal existe una sola soberanía y diferentes potestades ( lo que lícitamente puede hacer o dejar de hacer) o competencias, derivadas de la Constitución: la competencia: federal, local o municipal. En consecuencia los servidores públicos su fin primordial es guiar, dirigir y someter y someterse al Derecho existente, y esto prevalece en el Derecho Federal.

### 3.6 El Estado de Derecho vinculado al desarrollo político de la Nación

El desarrollo político del Estado se relaciona fundamentalmente con el Estado de Derecho que debe observar en el arte de gobernar, esto es, dictando leyes y haciéndolas cumplir, promoviendo el bien público y remediando las necesidades de la sociedad de la Nación. Por lo que se establece que el Estado posee atribuciones de rectoría en lo político, económico, cultural, sanitaria, demográfica, ecológica, energética, etc.

Para llevar a cabo la Planeación Nacional de desarrollo es mediante acciones de gobierno fijando objetivos, ya que se pretende imprimir orientación y dotar de instrumentos básicos al Estado y a la sociedad con la finalidad de alcanzar objetivos nacionales, para lo cual se determinan prioridades que se definen a partir de los recursos disponibles.

Por lo antes descrito, se desprende que es la ordenación racional y sistemática de acciones del Ejecutivo Federal para la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural con el propósito de transformar la realidad del país conforme a la constitución. Esto es, un acuerdo del Jefe del Ejecutivo que va dirigido a los titulares de todas las dependencias y entidades respecto de la orientación global que han de darle a sus tareas, entonces, quien elabora y emite el plan es la administración pública Federal, intervienen particulares y otros entes públicos en las consultas para su elaboración, como en los actos de coordinación los objetivos nacionales son:

La soberanía nacional, esto es, garantizar la vigencia del estado de derecho, la seguridad nacional y la presencia de las instituciones de la republica en todo el país.

Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y mexicanas, toda vez que sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

Obtener un desarrollo social, esto es, otorgar oportunidades de superación individual y comunitaria de acuerdo con los principios de equidad y justicia.

Promover un crecimiento vigoroso sostenido y sustentable en beneficio de sociedad.

Es de recalcar que si no se observa el Estado de Derecho en su totalidad, y se aplica de forma parcial por los servidores públicos estaremos ante una Nación sin capacidad para poder desarrollarse; y esto se debe a la irresponsabilidad manifestada de la Administración Pública por sus servidores públicos en sus actos u omisiones. Un ejemplo clásico La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a la Ley orgánica de la Administración Pública Federal le asigna competencia en lo siguiente:

Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público, que estimula su ejercicio para crear la prosperidad del Estado y combatir los grandes problemas de un país. En consecuencia se han obtenido estos empréstitos para despilfarros gubernamentales han sido siempre fuente creadora del atraso nacional, lo primordial sería que estos empréstitos fueran debidamente invertidos o aplicados, ya que son factores de progreso social.

### 3.7 El artículo 27 Constitucional establece: que la propiedad es originaria de la Nación

"Artículo 27. Constitucional\_ La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. ... Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana... se dictaran las medidas

necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de la población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad..”<sup>85</sup>

Es de hacer mención que el territorio no es del estado, en una acepción patrimonial, sino que únicamente es el ámbito espacial de actuación jurídica-política; es el lugar geográfico determinado en donde se pueden imponer las decisiones soberanas de dicho estado.

Por lo antes señalado se determina que el patrimonio nacional es para prever y satisfacer las necesidades que se susciten en cada momento, en bien de la sociedad. Es necesario que los servidores públicos se sujeten a lo que establece la Ley, en el sentido de que sus actos u omisiones deben estar previstas las relaciones de coordinación, subordinación y supraordinación para que se ejecuten por ejemplo: del desarrollo nacional en donde se aplican los planes o programas, presupuestos, que repercuten en el Patrimonio Nacional. Toda vez que los servidores públicos de la Administración Pública, son complejas las actuaciones que realizan, de acuerdo a su empleo, cargo o comisión.

---

<sup>85</sup>Carbonell Miguel, Op. Cit. pags. 29 y 30.

### 3.7.1 El dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible e inembargable

Así lo establece la Constitución, y leyes especiales:

“Artículo 27. Constitucional : ... Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales... Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional... Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgaran concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevara a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechara los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines. ... El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos. La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por lo particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.”<sup>86</sup>

Es de resaltar que el artículo en comentario estipula que las leyes locales organizaran el patrimonio, determinando los bienes que deben constituirlo sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno. Al respecto, la Ley General de Bienes Nacionales, en su Título Primero Disposiciones Generales. Capítulo Único. En el siguiente artículo 13 dispone: los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables,

---

<sup>86</sup> *Ibíd.*, pags. 30 a la 33.

imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros.

De acuerdo a lo establecido en la constitución como en la ley especial se determina en que no se puede vender o transmitir, embargar, que no puede perderse por prescripción la finalidad que se persigue es para preservar y resguardar y sobre todo para lograr un máximo desarrollo en lo político, social y económico el objetivo primordial es la planeación de ciertas acciones que debe llevar a cabo la Administración pública Federal para la obtención de un patrimonio Nacional con solvencia total para lograr el interés público deseado. En la trascendencia se manifiesta que la actuación, de cada administración, es irregular; el patrimonio ha decrecido en forma considerable.

Es de hacer notar, que las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la administración pública y que la carta magna reputa como servidor público, se ha observado en la trascendencia, que éstos utilizan medios para persistir en el poder; pueden estar en el poder legislativo, poder judicial; y en consecuencia persiste la política inestable, que caracteriza a México a nivel internacional.

El interés público se concibe de la siguiente manera:

Es la utilidad, conveniencia o bien de los más ante los menos, de la sociedad ante los particulares, del Estado sobre los súbditos.

Por lo antes señalado se concibe que el interés público es la pretensión de un sector poblacional para que un bien o actividad material o cultural, que le es común, sea proporcionado o protegido por el estado al considerarlo éste primordial.

## Capítulo IV

### **Análisis del Artículo 114 Constitucional del Título Cuarto de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos**

#### 4.1 Casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones

El artículo en comentario establece las características de los plazos de prescripción para hacer exigibles las diversas responsabilidades de los servidores públicos tanto las derivadas del juicio político como las de carácter penal o administrativo.

Es de hacer mención que sólo se procederá al análisis del último párrafo donde se prescribe la prescripción cuando los actos u omisiones fuesen graves en la responsabilidad administrativa.

Es de vital importancia transcribir el último párrafo del artículo en comentario y dispone de la siguiente manera:

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

El párrafo transcrito encomienda a la ley reglamentaria la determinación de los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones,

previando también que cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

Por lo que respecta a la prescripción, El ejercicio de la facultad disciplinaria de la autoridad administrativa se encuentra sujeta a un plazo, y en caso de que no se ejerza en ese tiempo la ley declara extinguido su derecho. Toda vez que hace desaparecer el derecho del Estado para investigar o para ejecutar la sanción disciplinaria, pero no elimina la falta disciplinaria que queda subsistente, con todos sus elementos, pero sin la consecuencia final de la aplicación de la sanción misma.

La falta no se extingue; se esfuma en cambio la posibilidad de castigarlo. La extinción de esta facultad constituye la prescripción; es de hacer mención que su finalidad es de obstaculizar que el poder sancionador ejecute la facultad disciplinaria.

Es de mencionar que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece lo siguiente respecto a la prescripción:

Artículo 34. Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

**En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.**

La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños o perjuicios prescribirá en dos años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.



Es relevante aclarar que este precepto de la ley reglamentaria viola los principios jurídicos que caracterizan a la Ley fundamental; en el sentido de que toda ley en México está subordinada a la Constitución, pues para serlo requiere emanar de ésta o estar de acuerdo con la misma, la Constitución es la norma fundamental, por lo que dentro de la jerarquía de las leyes ocupa el primero de los lugares, resultando que toda otra ley del sistema jurídico deriva de la misma. Todo acto jurídico, para poder ser legal, debe estar de acuerdo, antes que nada, con la Constitución.

#### 4.2 Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves en la responsabilidad administrativa

Es de resaltar que la Ley fundamental previene sobre actos u omisiones que realice el servidor público, se determina de acuerdo al empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el sentido de que afectará la disciplina impuesta en la ley reglamentaria establecida por los valores éticos y el código deontológico que deben de observar en la administración pública.

Los valores éticos establecidos en la Ley fundamental, y que son desarrollados por la ley reglamentaria son los siguientes:

**La legalidad** implica el respeto y cumplimiento de la ley; es decir que los actos de gobierno, autoridad y administración deben estar previstos en la ley, las atribuciones que pretenda ejercer el servidor público deberán estar expresamente en la ley.

**La honradez** entraña un comportamiento adecuado tanto legal como ético.

**La lealtad** se traduce en un cuidado de los intereses o fines de la institución por encima de cualquier interés personal.

La imparcialidad se refleja en un trato conmutativo y distributivo de igualdad, es decir, dar un trato igual a todos, pero a su vez reconociendo la necesidad de extender una igualdad adecuada a las realidades sociales, pues las diferencias culturales y económicas nos imponen mayor diligencia con el desfavorecido en el saber, entender y tener.

Por tal consecuencia se reaccionan los siguientes artículos de la ley reglamentaria: 13 y 8 que establecen lo siguiente:

Artículo 13. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además la sanción de destitución.

En todo caso, se considera infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Artículo 8...

VIII Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

X Abstenerse de autorizar la selección, contratación, mandamiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI Excusarse de intervenir por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés, familiar o

de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

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 proceda de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentre 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 de 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 pueden 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;

XIII Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le

otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

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 la fracción XI;

XVI Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XIX Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

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 para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

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

Por lo antes expuesto, es de hacer notar que la Ley reglamentaria debe de reconsiderar que las demás fracciones también repercuten como infracciones graves. Y que su afectación redunde en la Administración Pública.

Es importante recalcar que existe una iniciativa; en el primer informe de labores de la Secretaría de la Función Pública, del 1 de septiembre de 2001. Se pretende dar el carácter de "grave" a los siguientes delitos cometidos por servidores públicos: Ejercicio indebido del servidor público; abuso de autoridad; uso indebido de atribuciones y facultades; ejercicio abusivo de funciones; cohecho; peculado, y enriquecimiento ilícito.

Porqué se basan sólo en otorgar carácter de "graves"; si lo más preponderante es otorgar el carácter de imprescriptibilidad; en el sentido que afecta gravemente los recursos con que cuenta el Estado para cumplir con sus atribuciones; esto se ha manifestado trascendentalmente en los sexenios de cada administración.

Es de hacer mención que la Ley al establecer disposiciones, éstas son claras y precisas como se deben de ejecutar, sus actos u omisiones, por todo servidor público en sus funciones de acuerdo a su empleo, cargo o comisión.

Por lo anterior se desglosa que es de acuerdo a la naturaleza de cada acto u omisión que realice cada servidor público en la Administración Pública Federal y la consecuencia es y se valorará de acuerdo a la magnitud que experimentará la administración Pública Federal pues, va a decrecer en forma inevitable en el patrimonio nacional, y esto repercute de una forma significativa en el interés público fundamental.

Es aquí donde es primordial observar la magnitud del daño que se va a ocasionar en el patrimonio nacional existente y observar dos aspectos: Primero: De acuerdo a sus actos u omisiones y que no observen lo que dispone la Ley, puede darse un decrecimiento en lo económico, político, cultural y social. Segundo: Al persistir estas irregularidades no se concibe el objetivo primordial que es el de preservar el interés público que se encuentra plasmado en el Estado de Derecho existente que debe otorgar la administración pública en todos sus ámbitos a la sociedad; por lo tanto, México seguirá siendo un país subdesarrollado. Por lo

que es necesaria la modificación para que ejecuten sus actos u omisiones de acuerdo a la Ley se obtendrá un florecimiento gradual.

#### 4.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Se menciona la Ley orgánica de la Administración Pública Federal por ser de especial interés; para recabar su finalidad y, por ser inherente al presente trabajo.

Es una Ley dictada con carácter complementario de la Constitución de un Estado, por ordenar ésta la formación de una Ley especial para desenvolver un precepto o institución. Toda vez, que es la disposición legal que estructura una rama fundamental de la Administración Pública.

Ha sido reformada y adicionada con el propósito de consignar en un solo cuerpo legal la compleja estructura que se había creado con el crecimiento del aparato del aparato administrativo.

Su finalidad es la de adecuar la Administración Pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo; de establecer en forma clara y precisa las facultades de las distintas entidades administrativas; de evitar duplicación de funciones de dichas entidades para definir responsabilidades y permitir que las decisiones gubernamentales se traduzcan en resultados satisfactorios para los gobernados.

Se persigue con esta Ley la institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas que resulten comprensibles y viables y que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades responsables que se encarguen de la coordinación de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo.

Por lo antes expuesto se determina que el Ejecutivo se auxilia de las dependencias para el despacho de los asuntos del orden administrativo. Así también lo manifiesta el celebre maestro Miguel Acosta Romero. "La Secretaría de Estado es un órgano político-administrativo que auxilia al presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado."<sup>87</sup>

Es decir, que el secretario es nombrado y removido por el Ejecutivo; forma parte del Poder Ejecutivo, en el nivel jerárquico superior, únicamente después del Presidente de la República, al integrar uno de los Poderes de la Unión, es funcionario político, es decir, es una actividad de naturaleza política, por cuanto el secretario de Estado, en los límites de su actividad da contenido a la misma, con principios políticos de gobierno, en concordancia con los que sustenta el titular del Poder Ejecutivo. También tiene relación con otros poderes y con otras entidades públicas.

Por lo antes señalado, se percibe que la facultad discrecional que se otorga en la Ley al Ejecutivo Federal, y a su secretario de Estado son un obstáculo para prevenir la disciplina impuesta en la responsabilidad administrativa.

#### 4.4 Ley federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Como anteriormente se determinó que la prescripción prescrita en la ley reglamentaria va más allá que lo que estipula la Ley fundamental; también se observa que otros ordenamientos, establecen: la prescripción como lo establece la ley reglamentaria; la gravedad de los actos u omisiones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Es necesario transcribir lo relevante del artículo 34 determina que:

---

<sup>87</sup>Acosta Romero, Miguel. *Compendio Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. ed. 4ª. México 2003. p 148

**En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.**

Es de hacer notar que la Ley reglamentaria en mención va mas allá de lo que establece la Ley Fundamental con respecto a infracciones graves; ésta prescribe que "Cuando los actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

Es de mencionar que son diversos ordenamientos legales vigentes los que regulan de alguna forma las responsabilidades administrativas en que pueda incurrir el servidor público.

Así lo manifiesta el célebre maestro Agustín Herrera Pérez " El sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, está integrado por varias leyes, es decir, son diversos ordenamientos legales vigentes los que regulan de alguna forma las responsabilidades en que pueda incurrir el servidor público. Esto hace más complejo el sistema vigente de Responsabilidades Administrativas puesto que existen cuatro leyes que se pueden aplicar para determinar una responsabilidad al servidor público e imponerle una sanción administrativa diferente de acuerdo con la ley que se le aplique."<sup>88</sup>

Sólo se mencionará las que son de mayor interés a lo que refiere en casos de actos u omisiones que de acuerdo a su naturaleza y consecuencia fuesen graves y que existe discrepancia con respecto a la prescripción que establecen. Y que se relacionan con el Patrimonio Nacional.

Entre estas tenemos las siguientes:

**Ley General de Bienes Nacionales. Artículo 96-. " Se sancionará con prisión de dos años a doce años y multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo**

---

<sup>88</sup> Herrera Pérez, Agustín. **Legislación Federal sobre responsabilidades administrativas** de los servidores públicos. Ed. IAPEM. Ed. 2ª. México, 2001. p. 119.



general diario vigente para el Distrito Federal a quien, vencido el término señalado en la concesión, permiso o autorización que se haya otorgado para la explotación, uso o aprovechamiento de un bien de dominio público, no lo devolviera a la autoridad correspondiente dentro del término de treinta días siguientes a la fecha del requerimiento administrativo que le sea formulado.

Artículo 97. La misma pena se impondrá a quien, a sabiendas de que un bien pertenece a la Nación, lo explote use o aproveche sin haber obtenido previamente, concesión, permiso, autorización, o celebrado contrato con la autoridad competente."

Las obras e instalaciones que sin concesión o permiso se realicen en los bienes de propiedad federal, se perderán en beneficio de la Nación. En su caso, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ordenara que las obras o instalaciones sean demolidas por cuenta del infractor, sin que proceda indemnización o compensación alguna.

En los casos a que se refieren los dos artículos que anteceden independientemente de la intervención de las autoridades a quienes corresponda perseguir y sancionar los delitos cometidos, la autoridad administrativa podrá recuperar directamente la tenencia material de los bienes de que se trate.

Ley de Planeación: "Capítulo Séptimo Responsabilidades. Artículo 42 A los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

Los propios titulares de la dependencia y entidades promoverán ante las autoridades que resulten competente, la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación. "Artículo 63. Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer las sanciones a que se refiere este título prescribirá en cinco años.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos, la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al notificarse el inicio del procedimiento establecido en el artículo 53 de esta Ley.

Artículo 64. Las responsabilidades de carácter civil, administrativo y penal que resulten por actos u omisiones prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables.

Artículo 65. Cualquier gestión de cobro que haga la autoridad competente al responsable, interrumpe la prescripción de la sanción impuesta, prescripción que, en su caso, comenzará a computarse a partir de dicha gestión."

Ley de Adquisiciones. "Artículo 61. La Contraloría impondrá las sanciones considerando:

- I Los daños o perjuicios que se hubieren producido o puedan producirse;
- II El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- III La gravedad de la infracción; y
- IV Las condiciones del infractor.

La Contraloría impondrá las sanciones administrativas de que trata este Título, con base en las disposiciones relativas de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Artículo 62. La Contraloría aplicará las sanciones que procedan, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a los servidores públicos que infrinjan las disposiciones de este ordenamiento.”

Ley de Obras Públicas y Servicios. “Artículo 79. La Contraloría impondrá las sanciones considerando:

- I. Los daños o perjuicios que se hubieren producido o puedan producirse;
- II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción.
- III. La gravedad de la infracción; y
- IV. Las condiciones del infractor

Artículo 80. La Contraloría aplicara las sanciones que procedan, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, a los servidores públicos que infrinjan las disposiciones de este ordenamiento.

Artículo 81. Las responsabilidades a que se refiere la presente Ley serán independientes de las del orden civil o penal que pueden derivar de los mismos hechos.”

Ley del Presupuesto. “Contabilidad y Gasto público. Artículo 48. La Secretaría de la Función Pública podrá dispensar las responsabilidades en que incurra, siempre que los hechos que las constituyan no revistan un carácter delictuoso, ni se deban a culpa grave o descuido notorio del responsable, y que los daños causados no excedan cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal ( D.O.F. 10/04/03).”

Ley de Transparencia. "Artículo 63. ... La infracción prevista en la fracción VII o la reincidencia en las conductas previstas en las fracciones I a VI de este artículo, serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa."

Se observa que previenen la falta grave e imponen diferente sanción; con respecto a la prescripción que prescriben no va de acuerdo como lo estipula la ley fundamental; por lo que se interpreta de la siguiente manera, que al establecer que la prescripción debe de ser cinco años; es por que han determinado que es un obstáculo el plazo que determina la Constitución; y no han podido reunir los elementos necesarios para fincar la responsabilidad administrativa, por lo que se pierde el derecho de aplicar la sanción correspondiente.

#### 4.5 La Secretaría de la Función Pública.

Es un órgano superior público político-administrativo, que auxilia al ejecutivo en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado.

Es de resaltar que Secretaría de la Función Pública, (antes SECODAM) continua con sus funciones de contraloría, es contradictorio pues no asumirá la administración de las relaciones laborales de todos los trabajadores al servicio del estado, es mas, ni siquiera de los de base por lo cual es un despropósito el cambio de nombre de la Secretaría.

La Secretaría de la Función Pública es la autoridad máxima sancionadora; es de hacer notar que las atribuciones más relevantes de ésta Secretaría son las siguientes:

Primera: Reivindicar los bienes propiedad de la Nación por conducto del Procurador General de la República.

Segunda: Autorizar, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar los bienes inmuebles de la Federación.

Tercera: Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.

Cuarta: Conducir la política inmobiliaria de la administración Pública Federal

Quinta: Establecer normas políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública federal.

Por lo antes expuesto se observa que aún con las atribuciones que se le encomiendan a la Secretaría de la Función Pública que son las de prevenir, controlar y vigilar los actos u omisiones de los servidores públicos persisten irregularidades realizadas en particular por los servidores públicos de la Administración Pública Federal; a lo cual se debe aplicar una solución eficaz y transparente para evitar la impunidad persistente hasta la actualidad.

Por lo que toca a la Secretaría en comento sobre las funciones que ejecuta, es de observar que se relaciona con lo que se determina en la Constitución en su artículo 27, en relación con la Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Planeación, Ley de Fiscalización Superior de la Nación, Ley de Adquisiciones, Ley de Obras Públicas y Servicios, Ley del presupuesto, Ley de Transparencia y actualmente el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Es decir, que la finalidad que persiguen es la de controlar los actos u omisiones de todo servidor público de acuerdo a las funciones que realizan en su empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal. Que se relacionan y siempre repercuten en el Patrimonio Nacional.

Por lo antes expuesto, el Estado de Derecho plasmado en la Constitución y demás leyes, su finalidad es prever las situaciones que se llegasen a presentar, pero, toda vez que no se observe el Estado de Derecho Existente por consiguiente, el aparato administrativo no tendrá la capacidad de responder eficazmente a las demandas de la sociedad; por consecuencia, se ha obtenido; un Estado obeso, ineficaz, ineficiente e improductivo.

Por lo que se observa que es la misma finalidad que se persigue en el Servicio Profesional de Carrera de observar, la disciplina impuesta en los valores éticos y que giran en el código deontológico, y se encuentran plasmados en la Ley reglamentaria.

Así lo señala el profesor José Luis Méndez Martínez, "El Servicio Profesional de Carrera no es sólo un importante objetivo en sí mismo, sino el mejor medio para lograr otros fines que la sociedad Mexicana se ha planteado, como lo son la consolidación democrática, un Gobierno eficaz y transparente, el combate a la corrupción."<sup>89</sup>

Con lo antes descrito, no se ha logrado someter a los servidores públicos a la disciplina impuesta. Por lo que es necesario plasmar un medio más eficaz que es la modificación al artículo 114 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establezca, en su último párrafo, como sigue: **de acuerdo a los actos u omisiones fuesen graves, será imprescriptible la responsabilidad administrativa. Toda vez que repercute en detrimento del Patrimonio Nacional.**

---

<sup>89</sup> Méndez Martínez, José Luis. Et. Al. Servicio Profesional de Carrera. Ed. Géminis. México 2004. p. 11.

#### 4.6 Reglamento de la Función Pública.

Se menciona el reglamento de la Secretaría de la Función Pública por ser de especial interés, ya que en él se estipula las facultades inherentes del contralor interno de acuerdo a las irregularidades de los actos u omisiones de los servidores públicos.

"Capítulo VI. De la Contraloría Interna artículo 27. numeral 3. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia de la ley por parte de los servidores públicos de la Secretaría y de su órgano desconcentrado, ... fincar las responsabilidades e imponerlas sanciones que correspondan ..."

Reglamento de la Ley del Presupuesto. Artículo 176. " Cuando se descubran irregularidades que por naturaleza e importancia impliquen en forma fehaciente un grave daño o perjuicio de urgente reparación, las entidades o los coordinadores de sector lo harán del conocimiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ésta de inmediato finque la responsabilidad correspondiente, sin que sea necesaria la formulación del preventivo.

Artículo 177. Cuando las irregularidades sean imputables a los funcionarios de la Federación mencionados en el artículo 108 Constitucional, las entidades no levantarán el pliego preventivo de responsabilidades, sino que darán a conocer las irregularidades a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que su titular la someta a consideración del presidente de la República y se le dé el tratamiento que legalmente proceda.

Igual procedimiento se observará cuando quien aparezca como responsable desempeñe el cargo de jefe de departamento administrativo, o de subsecretario u oficial mayor de una secretaría de estado o de secretario general u oficial mayor de un departamento administrativo.

Artículo 184. Las responsabilidades se extinguirán también por los siguientes medios.

- I. Por pago;
- II. Por reintegro del bien motivo de la responsabilidad, previa aceptación de la actual Secretaría de la Función pública antes SECODAM.
- III. Por sentencia dictada por autoridad competente que deje sin efecto la responsabilidad constituida;
- IV. Por pago supletorio del Fondo para Indemnizaciones al Erario Federal de acuerdo con la ley que lo rige;
- V. Por Prescripción declarada por autoridad competente, y
- VI. Por resolución favorable de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Ahora se denomina: Secretaría de la Función Pública.

Por lo antes expuesto, se observa que la autoridad sancionadora persiste en ejercitar la facultad discrecional, en el sentido negativo; no como lo establece la Ley; sino, como prácticas desleales que favorecen a su partido político. Toda vez, que la facultad discrecional tiene la finalidad de que no se aplique la responsabilidad administrativa a los servidores públicos de la Administración Pública.

En el sentido de que las investigaciones que ejecutan son irregulares; por no otorgarles más tiempo; para reunir los elementos necesarios y hacer efectiva la responsabilidad administrativa.



#### 4.7 Propuesta

Es imprescindible transcribir el último párrafo del texto actual del Artículo 114 constitucional...

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

Es de señalar que con la prescripción se ha propagado la corrupción en la Administración Pública Federal.

Por lo que es conveniente establecer la siguiente: Propuesta de modificar el artículo en comentario en su último párrafo, y quedar como sigue: **Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves será imprescriptible la responsabilidad administrativa. Toda vez que repercute en detrimento del Patrimonio Nacional.**

La modificación que se propone al artículo 114 Constitucional hará más eficaz el procedimiento disciplinario, facultando a la autoridad administrativa de proceder en cualquier momento, debido a que en la actualidad, o se agota el procedimiento por la prescripción impuesta y en consecuencia no se logra el objetivo propuesto por la Ley, es decir, ejecutar la sanción administrativa correspondiente y la finalidad de preservar el patrimonio Nacional existente, toda vez que debe haber un pensamiento dentro de la administración Pública Federal y este es el de observar el mejor desempeño de sus funciones, evitando a toda costa la Corrupción dentro de ella.

Así lo establece el prestigiado Doctor Ricardo Uvalle Berrones. "El desprestigio de los sistemas administrativos y gubernamentales han influido en la desconfianza que provocan las instituciones públicas. El desprestigio tiene su origen en ineficiencias, corrupción y el desvío de los recursos públicos.

El carácter patrimonial de la administración pública se ha convertido no solo en práctica social, sino en un perfil de referencia, pero con impacto negativo. En este sentido, la administración pública es valorada instrumento para alcanzar fines, personales, partidistas y corporativos. Pierde su naturaleza pública desde el momento en que los recursos que tiene bajo su responsabilidad son aplicados sin sentido y referencia de lo público.<sup>90</sup>

Toda vez que al implantar esta modificación se evitará la irregularidad que persiste en varios ordenamientos legales vigentes, descritos con antelación; los que regulan diferente plazo en la prescripción, tocante a la responsabilidad administrativa. En el sentido de que la actuación de la Administración Pública Federal debe ser efectiva por ser fundamental para el mejor desarrollo Nacional.

Es de hacer mención que la ley secundaria no debe de ir mas allá, que la Ley primaria. Así lo establece el Maestro Eduardo García Maynez " Tanto los preceptos constitucionales como los ordinarios y reglamentarios son normas de carácter general; las individualizadas, en cambio, refiérense a situaciones jurídicas concretas. Las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales. De manera análoga, las reglamentarias están condicionadas por las ordinarias, y las individualizadas por normas de índole general. En rigor, toda norma subordinada a otra aplica o reglamenta a ésta en algún sentido. ... La Ley del Petróleo encuèntrese subordinada al artículo 27 de la Constitución Federal y es, al propio tiempo, reglamentación del mismo, así como el reglamento de la Ley del Petróleo deriva de aquella ley."<sup>91</sup>

Toda vez que la actividad que realiza el poder ejecutivo es fundamental para satisfacer el interés público que repercute en la sociedad y se manifiesta en la esfera administrativa a través de las funciones complejas que realiza la

---

<sup>90</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México*. Ed. P y V. México. 2002. INAP p. 252.

<sup>91</sup> García Maynes, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Ed. Porrúa ed. 36°. México. 1984. pags. 85 y 86.

Administración Pública Federal, es decir, Que debe de estar regulada toda actividad que realiza la administración y que en cualquier tiempo debe de aplicarse la Ley para lograr el fin primordial que es la de obtener la estabilidad deseada, es decir, el mejor desarrollo Nacional.

Esta propuesta se deriva también debido a que en la trascendencia se han manifestado casos de responsabilidad administrativa de gran envergadura en la administración pública federal y por ciertos obstáculos que anteponen los servidores públicos se deslindan de responder de sus actos u omisiones que afectan el interés público. Se retoman algunos casos de responsabilidad administrativa que se les imputa a servidores públicos de gran jerarquía, en el sentido, que en ningún momento se les a sometido a responder por las irregularidades que han cometido; sólo se aplica a servidores públicos de menor jerarquía; por lo que se describen a continuación en el anexo de la presente investigación por ser de especial interés.

Para fundamentar y motivar la propuesta que se sugiere y que será en la actualidad lo fundamental para lograr que se aplique la responsabilidad administrativa a todo servidor público sin tomar en cuenta la jerarquía que ostente en la Administración Pública.

Es necesario, que se aplique la anterior propuesta, debido a que la sociedad así lo exige y, sobre todo, que ahora lo demanda la comunidad internacional ha pedido la colaboración para erradicar las irregularidades de los servidores públicos que son proclives a la corrupción, y que éstas han trascendido a nivel mundial.

Si se acepta la presente propuesta se podrá obtener un desarrollo económico, social y político y sobre todo para que las generaciones futuras observen la ley, en el sentido, de que sus servidores públicos tendrán un mejor sentido de identidad social, esto es, responder en cualquier momento de sus actos u omisiones que realicen en su cargo, empleo o comisión en la administración publica federal.

## Anexo

### CASOS EN QUE SE DA LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

#### La vieja deuda exterior Titulada de México

"El gobierno de López Mateos anunció que se había pagado totalmente la vieja deuda exterior". Así lo refiere el libro *La vieja deuda exterior Titulada de México*, editado el 23 de agosto de 1960 por la Secretaria de Hacienda bajo la titularidad de Antonio Ortiz Mena. ... Se logró reducir su monto total a menos de 50 millones de dólares y se paga de manera anticipada a su vencimiento como un homenaje a los héroes de la Independencia. ... Puede decirse entonces que la deuda externa que México tiene ahora en 1995 ha sido contraída en los últimos 35 años a un ritmo vertiginoso. De cero con López Mateos, pasó con Días Ordaz a 3,000 millones de dólares; Echeverría la elevó a 21,000 millones; López Portillo a 40,000; De la Madrid a 82,000, y Salinas a 135,000 millones. En los dos últimos sexenios hay que aumentar la deuda privada, que sumó 30,000 y 50,000 millones respectivamente. Sabido es, por otro lado, que las cifras que aquí menciono se niegan oficialmente, aunque en Estados Unidos las maneja en la prensa con toda naturalidad sin que haya quien desde México las desmienta. Somos así, hoy por hoy, el país en el mundo con mayor deuda por cabeza. ¡Cada mexicano debe 2,000 dólares!"

Por lo antes descrito se observa que las anteriores administraciones se presentaron irregularidades de tal magnitud y sobre todo que no se procedió conforme al estado de derecho que debe prevalecer como lo estipulaba la Constitución en esa época, es decir, que a los servidores públicos se les aplicará la responsabilidad administrativa por los actos u omisiones toda vez que se procedía en causar un detrimento a los recursos públicos existentes. En cambio prevalecía mas la impunidad; es decir la corrupción que se manifiesta en toda la trascendencia

de México. Así lo asegura el investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, René Jiménez Órnelas

“De esta manera, se explica que la estructura del poder en México provocó una configuración de impunidad como una forma de generar privilegios y durante mucho tiempo no hubo persecución de funcionarios que utilizaron el poder para enriquecerse de manera arbitraria. Considera que fue hasta las administraciones de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari que se persiguió a algunos funcionarios, pero más como desquite que como una verdadera intención de disminuir la impunidad y la corrupción.”

Es decir, al generar redes de impunidad y corrupción se permitió ejercer el poder discrecionalmente en beneficio de una cúpula política y económica. Y su finalidad es la de saquear y seguir minimizando los recursos públicos del país, toda vez que atenta contra la convivencia armónica de la sociedad, y debilitar la legalidad y hacer ineficiente la aplicación de las leyes.

#### **Caso del exregente y actual secretario de Turismo 2 de abril/ 200**

Administrador de empresas... luego de ser dos veces diputado local suplente, secretario particular de los gobernadores Alfredo del Mazo y Alfredo Baranda, escalo hasta director general de Tesorería y Crédito. Tuvo que regresar al Distrito Federal, su terruño.

Y el éxito le llegó con el salinato. Su mentor Pedro Azpe, secretario de hacienda, lo ubicó en la presidencia de la Comisión Nacional de Valores (CNV) de 1988 a 1991, y de ahí salto a la dirección general de Nacional Financiera (Nafin).

Al frente de la institución, entre 1991 y 1993, instrumentó la política de "crédito Para todos", una especie de orgía de financiamiento mediante uniones de crédito creadas para, supuestamente, apoyar proyectos productivos de la pequeña y mediana empresas.

Pero a tal punto fue desordenada su administración de dos años, que provocó un quebranto a la institución por 20 mil millones de pesos: autopréstamos, créditos a empresas fantasma y a clientes apócrifos, contratos ilegales, operaciones irregulares, créditos sin garantía, prestamos para proyectos inviables, además de una total inexperiencia financiera e ineficiencia administrativa de las uniones de crédito que obtenían los recursos.

Estas irregularidades fueron documentadas no por la oposición. Fue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la que contrata despachos externos para evaluar integralmente la operación de las uniones de crédito a las que Nafin financiaba.

A mediados de diciembre de 1997, ..el secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, Antonio Ortiz Salinas, descubrió en sus oficinas el soporte documental de dos reembolsos a la hacienda local, por un total de 134 millones 730 mil pesos, realizados por el oficial mayor de la anterior administración, Manuel Merino García.

Al solicitar mayor información a sus colaboradores, comprobó que los depósitos se habían realizado los días 4 y 5 de diciembre de ese año: el primero, un día antes de que concluyera el Gobierno de Oscar Espinoza Villareal, y el segundo, el mismo día en que Cuauhtemoc Cárdenas asumió las riendas de la capital. Las devoluciones fueron en efectivo."

Es decir, que El auditor dictaminó, en suma, que existía un posible quebranto al patrimonio del Gobierno del Distrito Federal por 205 millones de pesos.

Es de vital importancia recordar que el ex Secretario de Turismo se jubiló con apenas tres años de servicio en Nacional Financiera.

Ex regente capitalino y ex secretario de turismo.

Extraditado de Nicaragua. Se le acusa de peculado por 420 millones de pesos cometido durante su gestión como Jefe del Departamento del Distrito Federal. Regresó a México, el 10 de agosto de 2001. Diez días después Juzgado Cuarto de lo Penal le decreto auto de formal prisión con lo que comenzó el proceso penal. Sin embargo, el amparo que obtuvo contra la orden de aprehensión seguirá vigente hasta que termine el juicio. Se mantiene amparado hasta que termine el juicio.

Es de especial interés este caso en que por protección del tráfico de influencias se llegue a determinar que no existen elementos necesarios para deslindar responsabilidades o más específico prescribe el delito.

### **Pemexgate**

“ La entrega silenciosa:

A cuatro años de gobierno foxista, la paraestatal muestra graves signos de crisis financiera como consecuencia de su estancamiento, fallas y errores en su conducción, falta de plantación a largo plazo, corrupción y carencia de inversión propia, pues la mejor parte de sus ganancias siguen siendo utilizadas para apuntalar la endeble economía mexicana.

Tales son las conclusiones a las que llegaron el investigador de la UNAM, Víctor Rodríguez Padilla\_ experto en contratos de riesgo\_ ; El diputado Francisco Xavier Carrillo, secretario de la comisión de energía de la Cámara de Diputados; y Armando Etcheverry, secretario de asuntos técnicos de la Unión Nacional de Empleados y Profesionistas de PEMEX respecto de la situación por la que atraviesa la paraestatal.”

El ex director de Petróleos Mexicanos, Rogelio Montemayor Seguy, se presentó tal como lo anunció el pasado viernes ante la Juez decimotercero de Distrito, con sede en el reclusorio Sur, para rendir su declaración preparatoria en torno a los delitos por los cuales fue extraditado de Estados Unidos, que son el peculado y uso indebido de atribuciones y facultades, por haber desviado presuntamente más de mil 500 millones de pesos de la paraestatal.

El ex director menciona que... la negociación entre Petróleos Mexicanos y el Sindicato hecha en el 2000 fue hecha conforme a derecho."

PEMEX gate: el fuero constitucional impide que se procese a los legisladores Carlos Romero Deschamms y Ricardo Aldana por el desvío de recursos del Sindicato de PEMEX a la campaña presidencial del PRI.

### **Secretaría de la Seguridad Pública**

"Así lo ratifica las siguientes investigaciones: Arturo Arango quien establece que el gobierno actual ha hecho de la inseguridad un excelente negocio. Gabriela Pérez del Centro de Análisis e Investigación Fundar \_ ella esta concentrada en analizar el gasto publico en seguridad \_ expone que la manera como se distribuyen los recursos no es clara, pues los estados manipulan las cifras para obtener más dinero, tendencia que, señala, se ha mantenido desde la administración de Ernesto Zedillo.

A lo anterior expresan los especialistas, se suman las políticas erráticas de la actual administración como el hecho de que fox presentó como una novedad la coordinación nacional contra la inseguridad y la incorporación de ciudadanos al Consejo Nacional de Seguridad Pública \_dependiente del SNSP\_ , cuando tales disposiciones ya se venían aplicando desde el gobierno zedillista.



Los errores, dicen se evidencian en el caso de la Secretaría de Seguridad Pública. (SSP), que el Congreso le aprobó a Fox a los pocos días que asumió la Presidencia. Su tarea principal consiste en generar políticas públicas contra la delincuencia, no sólo para castigarla, sino también para prevenirla.

Sin embargo, conforme pasaba el tiempo sin que hubiera resultados, tanto diputados como senadores entraron en conflicto con su titular Alejandro Gerts Manero quien en enero de 2003 presentó El programa Nacional de Seguridad Pública 2001 \_ 2006 que, para colmo no era sino una adaptación de los programas del SNSP. ( Sistema Nacional de Seguridad Pública.”

### **Secretaría de Salud, y Sedesol**

El año pasado, Pro Vida, además de los 30 millones de pesos que recibió de la Secretaría de Salud, obtuvo recursos públicos de la Sedesol, de la Lotería Nacional, de cinco gobiernos municipales y uno estatal, y también donativos de tres empresarios más importantes del país, para sumar 52 millones 165 mil 321 pesos... según consta en la lista de Hacienda.

### **Se deslinda Frenk**

Las irregularidades que se han detectado en el funcionamiento de Pro Vida son analizadas por las instancias correspondientes y pronto se informará qué concluyeron las auditorías sobre el manejo financiero de esta organización, así lo afirmó el Secretario de Salud, Julio Frenk.”

### **Caso Fobaproa**

“Considerado el mayor fraude a la nación, el gobierno de Vicente Fox ha incumplido su compromiso con la transparencia, reforzando el cerrojo que puso el gobierno anterior para ocultar la información comprometedora. Peor aun, en lugar de investigar y castigar a los presuntos responsables de las irregularidades del rescate bancario, el gobierno del cambio los ha premiado dándoles cobijo en posiciones clave, como son los casos notables de Francisco Gil Díaz, Guillermo Ortiz Martínez y Jonathan Davis. Es, sin duda, el reino de la impunidad.”

### **Caso Isosa y Gil Díaz en la mira**

“El titular de la Auditoría Superior de la Federación presenta, ante la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, su informe sobre la respuesta que el gobierno federal dio a las 3 mil observaciones de irregularidades que el propio Arturo González de Aragón hizo a la cuenta Pública de 2001. Se sabrá entonces si las dependencias aludidas lograron solventarlas. En ese marco, cobra relieve el sospechoso caso de la Integradora de Servicios Operativos ( ISOSA), la empresa en torno de la cual el secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, ha tendido una red de protección que impide conocer cómo y quiénes la manejan. González de Aragón ha decidido romper el cerco y realiza una auditoría especial a la empresa de participación estatal, que presta servicios de cómputo para el Servicio de Administración Tributaria.”

### **Caso Lozano Gracia La nueva cara de la corrupción**

“ Lozano Gracia también fue denunciado por la secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam).

En el oficio DAE1-037-97 se determinó que él y otros ex funcionarios de la PGR utilizaron recursos del Fondo de Investigaciones y Prioritarias “ para el pago de necesidades meramente personales y para otros conceptos distintos al objeto de dicho fondo”, con lo que se ocasionó un daño patrimonial al erario federal por 477 mil 296 pesos. La investigación determinó que a través de fichas de depósito a la cuenta de la esposa de Lozano Gracia se desviaron 26 mil 251 pesos.

En el documento de la Dirección de Auditorías Especiales de la Secodam se establece que Lozano Gracia realizó gastos con los recursos mencionados para cubrir necesidades personales y de sus familiares, además de que permitió que durante su gestión laboraran algunos de sus parientes consanguíneos.

Tan sólo con esto se infringió el artículo 47 de la Ley Federal de los Servidores Públicos y el acuerdo por el que se fijan criterios para la aplicación de esa ley en lo referente a familiares de quienes trabajan en el gobierno federal.

También en el caso entre Cecilia Reyes y Banco del Atlántico fuentes allegadas a la defensa de la viuda señalan que Lozano Gracia logró que la deuda de más de 440 mil millones de pesos fueran a dar al Fobaproa (Fondo Bancario de Protección al Ahorro).

Lozano Gracia no concluyó el encargo fue destituido ante el cúmulo de escándalos que provocó.”

## **Caso IMSS**

" Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social

A los trabajadores del IMSS

A la Opinión Pública

El Comité Ejecutivo Nacional y los secretarios generales de las Secciones Sindicales de nuestra organización, nos reunimos en la Cd. De México, con la finalidad de analizar la situación actual que vive nuestro país, el estado de nuestra relación laboral con el IMSS y, en general, las perspectivas futuras de la Seguridad Social, acordando hacer del conocimiento público, las conclusiones que se resumen en la siguiente declaración. ... Respetamos la pluralidad de ideas, pero rechazamos afanes protagonicos e intereses extraños en el manejo de nuestros problemas... queremos dejar claramente establecido que sabremos cumplir con la parte que nos corresponde para sacar adelante al país.

México, D, F., a 17 de marzo de 1995."

"Director del Instituto Mexicano del Seguro Social de 1982 a 1991, Ricardo García Sainz conoce como pocos las entrañas de esa institución. Y en la búsqueda de respuestas para sacar al Seguro de la crisis, ofrece aquí su diagnostico y propuestas."

## **Caso Expediente Usabiaga**

Los pendientes de Francisco Barrio, el "zar anticorrupción del Presidente Vicente Fox, se acumulan, y no será su gestión la encargada de concretar las investigaciones que lleva a cabo la Secretaría de la Contraloría (Secodam) contra

funcionarios y ex funcionarios Públicos. Barrio aceptó una invitación del Partido Acción Nacional para ser candidato a diputado federal.

Entre los pendientes que deja el contralor se encuentra una denuncia que presentó Javier Mora Salas, expresidente del Consejo Mexicano del Café, por un presunto desvío de recursos públicos, que involucra a Antonio Ruíz García, Subsecretario de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura ( Sagarpa), a Javier Ponce de León, oficial mayor de la dependencia, y a Javier Usabiaga, el titular de la misma.

Fecha el 13 de febrero de 2002, Barrio Terrazas signó un documento que envió a Mario Escárcega Leos, director general de Responsabilidades de la Secodam. Éste antecedió a un grueso expediente que se había integrado en la Contraloría a raíz de las denuncias por el presunto desvío de fondos públicos en la Secretaría de Agricultura.

“ En el Oficio SP/100/0204/2002. Francisco Barrio advertía a Escárcega que considerando el nivel jerárquico de los servidores públicos, presuntos responsables, y el monto de los recursos aplicados indebidamente, los hechos mencionados podrían constituir infracciones graves o responsabilidades mayores respecto de las cuales debe conocer directamente esta secretaría.

Las instrucciones a Mario Escárcega Leos fueron claras: girar las órdenes pertinentes para que la dirección general a su cargo, “ se aboque al conocimiento del asunto y emita la resolución que en derecho proceda.”

**Caso Secodam:****La nueva Secodam abandona la pesca de los peces gordos**

Cuando sólo faltaban siete meses para que se pueda actuar por la vía administrativa contra quienes cometieron actos de corrupción en el gobierno de Ernesto Zedillo, el presidente Vicente Fox cerro el capítulo relacionado con la captura de los "peces gordos" y decidió que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) ponga énfasis en las tareas de prevención de los delitos.

El presidente Fox aprovecho la renuncia del secretario Francisco Barrio el 31 de marzo\_ será candidato a diputado en la próxima legislatura federal\_ para ordenar a su sucesor, Eduardo Romero Ramos, que concentre sus esfuerzos en las tareas de prevención, en el desarrollo de la "innovación gubernamental" y el "gobierno electrónico", y la puesta en marcha del Sistema Profesional de Carrera que entró en vigor el 11 de abril último. Y ahora, la Secodam se convirtió en Secretaría de la Función Pública ( SFP).

Romero Ramos tendrá a su cargo la responsabilidad de organizar el Sistema Profesional de Carrera, tarea que se sumará a las que ya tenía la Secodam, como la fiscalización, verificación y revisión de la aplicación del gasto público, imponer sanciones administrativas o formular procedimientos penales por presuntos casos de corrupción. "

## **Caso Seguridad Nacional**

### **Madrugete congelado**

Una iniciativa de Ley de Seguridad Nacional, aprobada por la alianza PRI-PAN en el Senado, fue congelada por los diputados y será regresada a la Cámara Alta, entre otras cosas porque pretendía reservar información hasta por 30 años, "privatizar" actividades de espionaje, otorgar sólo a los senadores el control de las acciones del Cisen e inclusive facultar al gabinete de seguridad para destruir los datos que considerase inconvenientes...

A la vieja usanza, y con el apoyo del PRI en el Senado, el gobierno de Vicente Fox intentó "madrugar" al Congreso para aprobar una Ley de Seguridad Nacional que otorga excesivas facultades al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), que ignora a los otros servicios de inteligencia civiles y militares en sus actividades de espionaje y que marca un severo retroceso en el acceso a la información gubernamental.

Más aun, la iniciativa de ley aprobada por la mayoría del PRI y del PAN en el Senado pretendía dar al Cisen facultades para conceder a empresas privadas la intervención de comunicaciones, emisiones e imágenes en los casos de seguimiento de personas.

Ante esas y otras pretensiones, un grupo de especialistas en seguridad nacional de diversas instituciones logró que la iniciativa fuera congelada en la Cámara de Diputados.

A su vez la consejera presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). María Marvan Laborde, se dice incluso preocupada por las intenciones de regulación, pues se pretende que los propios integrantes del gabinete de seguridad nacional – integrado por el presidente de la República y los secretarios de Gobernación, Defensa, Marina, Seguridad Pública, Hacienda, Relaciones Exteriores

y de la Función Pública, así como por el procurador general de la República el director del Cisen- sean los que clasifiquen que información es de seguridad nacional, cual puede darse a conocer y, sobre todo, que datos pueden destruirse.

... La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece para esta información un periodo de 12 años, renovable; es decir, cuando culmina ese plazo se revisa si las causas que dieron razón a la reserva siguen existiendo o no", explica Marvan Laborde en entrevista."

### **Ordenan a la ASF que revise la aplicación de fondos tributarios**

La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados ordenó a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) "iniciar de inmediato" 49 revisiones especiales y de regularidad en 31 organismos públicos, con el propósito de dilucidar el destino de los recursos públicos provenientes de la recaudación tributaria.

En tal caso se hallan las secretarías de Hacienda (SHCP), Gobernación, Educación Pública (SEP), Defensa Nacional y Comunicaciones y Transportes. La SHCP, junto con el Sistema de Administración Tributaria (SAT), deberán comprobar el destino de los recursos obtenidos mediante la recaudación de ingresos provenientes del "aprovechamiento de utilidades por recompra de deuda" de los bonos Brady.

La auditoría al SAT incluirá la fiscalización del cobro de aprovechamientos que provienen de bienes decomisados por autoridades aduaneras y se extenderá al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) porque persisten dudas fundadas sobre el manejo irregular del proceso de enajenación accionaria de la casa de bolsa Bursamex.



Las auditorías incluirán operaciones financieras y presupuestales de los organismos públicos y el seguimiento del marco normativo y de gestión. También se revisarán los procesos de desincorporación de las instituciones públicas y se analizará a fondo el proceso para la entrega de concesiones de los servicios públicos.

Por lo que se observa que existe información: en lo que destacan graves denuncias contra la Secretaría de Gobernación por otorgar permisos, sin criterios ni respeto a la ciudadanía, a las televisoras que se dedican a engañar a la audiencia con sus loterías electrónicas, toda vez que se debe evaluar los lineamientos que deben observar para otorgar las autorizaciones correspondientes.

En lo concerniente a la SEP se fiscalizaran los procesos de evaluación para la entrega de becas de educación universitaria. En el caso de paraestatales, se auditará a la Comisión Federal de Electricidad, a Luz y Fuerza del Centro, al Instituto de Promoción Turística y al Sistema Nacional para el Desarrollo integral de la Familia; otro rubro interesante son las revisiones en PEMEX y los subsectores de Petroquímica Cosoleacaque, Pemex. Refinación, Petroquímica Cangrejera y Petroquímica Pajaritos. Toda vez que los resultados deberán ser expuestos en un plazo de 45 días hábiles.

Por la antes expuesto, se observa que persiste la impunidad en el gobierno actual, toda vez que anteponen obstáculos para observar el Estado de Derecho que debe persistir y así lograr un excelente desarrollo económico político y social.

Es de hacer notar que los casos anteriores manifiestan irregularidades de servidores públicos y que dan pauta a que se les finque la responsabilidad administrativa debido a sus actos u omisiones y que se verifica que son casos graves ya que afectan el escaso patrimonio Nacional existente; es preponderante que se tomen las medidas necesarias para que se reforme el artículo 114 Constitucional en comento, con respecto a su último párrafo, es decir, que se

otorgue la imprescriptibilidad en casos de gran envergadura, toda vez que sean graves. Y que se relaciona con lo que estipula el artículo 13 de la Ley Federal de Servidores Públicos: ... Las sanciones por falta administrativa consistirán en: ... En el caso de infracciones graves se impondrá, además la sanción de destitución.

Por lo antes descrito, es de considerar que se deben de observar como infracción grave las XXIV fracciones que se establecen en el Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Y no como se estipulan actualmente: "En todo caso se considerara infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI y XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley". Toda vez que se relacionan los artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en donde se estipula y se resume de la siguiente manera:

Artículo 1º. La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada, y actualmente la Procuraduría General de la República.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal

Artículo 2º. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- Departamentos Administrativos; y
- III. Consejería Jurídica.

Artículo 3°. Determina que el Ejecutivo se auxiliará de entidades de la Administración pública Paraestatal:

Artículo 7°. Determina que el Ejecutivo convocará a reuniones de secretarios de Estado, jefes de Departamentos Administrativos para definir o evaluar la Política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Artículo 11o. Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Por los casos presentados se observa que persisten los usos y costumbres que han interpuesto, y que se manifiestan como políticas desleales; aplican la ley a su conveniencia; su deber de todo servidor público es que al ostentar el poder deben de dejar a un lado su lema partidista para ejercer lo que determina la ley de ser honestos, eficientes, imparciales, leales, legales; en el sentido, que debe de existir coordinación en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión; toda vez, que los servidores públicos son auxiliares que coadyuvan al Ejecutivo Federal por medio de la actividad compleja que debe de observar la Administración Pública.

## CONCLUSIONES

**Primera:** Toda organización administrativa requiere de personas físicas que su deber es asumir la calidad de funcionarios o empleados públicos, los cuales aportan su actividad intelectual o manual para realizar los propósitos del Estado mediante determinadas prestaciones.

**Segunda:** La iniciativa de reforma al Título Cuarto Constitucional denominado de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, tuvo como propósito cambiar la denominación de funcionario público para designarlo como servidor público a efecto de acentuar el carácter de servicio a la sociedad que debe de observar todo servidor público en su empleo, cargo o comisión; es decir, su finalidad es la de aplicar una renovación moral.

**Tercera:** La renovación moral procedió al perfeccionamiento de los sistemas de la administración de los recursos del Estado, la mejor regulación de las responsabilidades de los servidores públicos y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la Administración Pública.

**Cuarta:** Se llevó a cabo como resultado de esta renovación moral, reformas al Título Cuarto de la Constitución, y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creándose así una Dependencia encargada de vigilar y asegurar la aplicación de la política, así como el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

**Quinta:** Se debe modificar el artículo 114 constitucional en su último párrafo, toda vez que con esto se logrará otorgar una mayor eficacia al poder disciplinario, a

efecto de que se pueda someter en cualquier momento a los servidores públicos que en sus actos u omisiones incurran en infracciones graves, es decir, se debe aplicar la institución denominada responsabilidad administrativa. Toda vez que su responsabilidad repercute en detrimento del escaso Patrimonio Nacional existente.

**Sexta:** No se puede concebir un Estado de Derecho con funcionarios que se desenvuelvan en un contexto de impunidad.

**Séptima:** Es imprescindible que la modificación que se propone se lleve a cabo a nivel constitucional, debido a que una ley secundaria no debe ir mas allá que la ley fundamental.

**Octava:** La modificación otorga que toda ley que, observa el sistema de responsabilidad administrativa en la Administración Pública, proceda a aplicar en todo momento dicha responsabilidad.

**Novena:** Todo Servidor Público deberá responder en todo momento por sus actos u omisiones en caso de que fuesen graves, de lo contrario, prevalecerá la corrupción existente.

**Décima:** Se debe proceder a aplicar las instituciones que se derivan al someter en primer lugar al Estado, los gobernantes y gobernados; quienes conforman los estratos sociales existentes en la Sociedad.

**Décima primera:** Al modificarse el artículo en comentario la consecuencia primordial será erradicar los intereses políticos desleales, que favorecen a su partido político, que ejecuta todo servidor público en la Administración Pública.

**Décima segunda:** Se debe modificar el artículo 114 Constitucional en su último párrafo: cuando dichos actos u omisiones fuesen graves será imprescriptible la responsabilidad administrativa. Toda vez que repercute en detrimento del Patrimonio Nacional.

**Décima tercera:** Con la modificación se obtendrá racionalizar y preservar el Patrimonio Nacional existente.

## BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO MIGUEL. Compendio de Derecho Administrativo Ed. Porrúa. ed. 4ª. México 2003. págs. 636.
1. BARRACHINA JUAN EDUARDO. Diccionario de Derecho Administrativo. Ed. P.P.V. Barcelona 1992. INAP. págs.. 683.
2. BARRAGÁN BARRAGÁN JOSÉ. El Presidente Mexicano y el Sistema de Responsabilidad al que esta sujeto. Universidad de Guadalajara. México 2001. págs. 450.
3. BARRAGÁN BARRAGÁN JOSÉ. El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824. UNAM. México. 1978. págs. 197.
4. CABANELLAS DE TORRES GUILLERMO. Diccionario Jurídico Elemental. Ed. Heliasta. Ed. 11ª. México. 1993. págs. 422.
5. DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa. ed. 4ª. México. 2001. págs.. 221.
6. GARCÍA MAYNES EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa. ed. 36ª. México. 1984. págs. 444.
7. HERRERA PÉREZ AGUSTÍN. Legislación Federal sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ed. IAPEM. ed. 2ª. México. 2001. págs. 492.
8. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. UNAM. México. 1994. págs.. 228.

9. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa. México. 1996. ed. 13ª. Tomo IV. págs. 3250.
10. JUÁREZ MEJÍA GODOLFINO H. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. Ed. Porrúa. México. 2002. págs. 197.
11. LANZ CÁRDENAS JOSÉ TRINIDAD. La Contraloría y el Control Interno en México. Ed. Fondo de Cultura Económica. Ed. 2ª. México. 1993. págs.. 674.
12. MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. Derecho Administrativo 3º. Y 4º. Cursos. Ed. Oxford. ed. 3a. México. 2002. págs.. 469.
13. MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. Diccionario Jurídico de Derecho Administrativo Vol. 3. Ed. Porrúa. México. 1996. págs. 274.
14. MÉNDEZ MARTÍNEZ, JOSÉ LUIS. ET. AL. Servicio Profesional de Carrera. Ed. Géminis. México 2004. págs. 195.
15. ORTIZ SOLTERO SERGIO MONSERRIT. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa. México. 1999. págs. 292.
16. OSORIO MANUEL Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Ed. Heliasta. ed. 2ª. México. 1984. págs. 965.
17. PALOMAR MIGUEL JUAN. Diccionario para Juristas. Ed. Porrúa. Tomo II. México. 2000. págs. 1800.
18. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Ed. Espasa. ed. 22ª. Tomo 4. México. 2003. págs.. 1595.



19. SERRA ROJAS ANDRÉS. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. ed. 16ª. México. 1995. págs. 900.
20. UNAM. Diccionario de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México. 2003. págs.. 261.
21. UVALLE BERRONES RICARDO. Ed. Py V. México 2002. INAP.págs. 274.
22. VALENZUELA POZO ANA. Diccionario Público. Recopilación de Definiciones. Universidad de Chile. 1981. INAP. págs. 262

**LEGISLACION**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ed. Porrúa. ed. 145ª. Actualizada. México. 2004.
2. Código Civil
3. Código Penal
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
5. Ley Gral. de Bienes Nacionales. Ed. ISEF. Ed. 11a. México. 2004.
6. Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
7. Ley de Adquisiciones
8. Ley de Obras Publicas y Servicios.
9. Ley de Planeación.
10. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
11. Ley de Transparencia.
12. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Título Primero. Capítulo Único. Ed. ISEF ed. 8a. Mexico 2003.
13. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Título Primero. Capítulo Único. Ed. ISEF. Ed. 11a. México 2004.
14. Reglamento de la Funciona Pública
15. Reglamento de la Ley del Presupuesto

## HEMEROGRAFÍA

"La vieja deuda exterior titulada de México", revista Proceso No. 959. Castillo, Heberto. Política, México, 20 de marzo de 1995. p.52.

"Impunidad atentado cotidiano contra la legalidad". Revista Vértigo. Año III, Número 116. Hernández, Ángel y Herrera Alejandro. 8 de junio de 2003. p. 13.

"Los pasos de Espinosa por Nafinsa" Semanario de Información y Análisis. Revista Vértigo No. 1222. Delgado, Álvaro y Vargas Agustín. México 2 de abril de 2000. págs. 8 a 13.

"La silenciosa entrega de PEMEX" Semanario de Información y Análisis. Revista Proceso. No. 1452. Rabelo, Ricardo y Gómez Octavio. México. 29 de agosto de 2004. p. 24.

"Brinda declaración preparatoria Rogelio Montemayor Seguy" Diario Milenio Año 5. Número 1712. Sánchez, de Tagle Omar. México. Martes 7 de septiembre de 2004. p. 13.

"Dispendio sin resultados" Carrasco, Araizaga Jorge y Flores Benjamín. Semanario de Información y Análisis revista Proceso No. 1452 Carrasco, Araizaga Jorge y Flores Benjamín. México 29 de agosto de 2004. p.21.

"Se deslinda Frenk" Semanario de Información y Análisis Proceso No. 1455 Becerril, Andrés. México 18 de septiembre de 2004. p. 22

"Fobaproa los encubridores" Semanario de Información y Análisis No. 1454. Proceso. Cervantes, Jesusa. México. 12 de septiembre de 2004. pág. 24.

"Isosa y Gil Díaz en la mira" Semanario de Información y Análisis. Proceso. No. 1395. Gutiérrez, Alejandro y Ravelo Ricardo México. 27 de julio de 2003. pag. 8.

"El nuevo rostro de la corrupción". Vértigo. Año II No. 99. Herrera, Alejandro. México 9 de febrero de 2003. pag. 38.

"Desplegado de prensa a los trabajadores del I.M.S.S." Semanario de Información y análisis Proceso No. 959. S.N.T.S.S. México 20 de marzo de 1995. pag. 82.

"I.M.S.S. más de las crisis actual y la que viene" Batres, Viètnika y Ayala Elena. Periodismo en zona libre. La Revista. Universal. México 26 de julio de 2004. pag. 46.

"El expediente USABIAGA" Periodismo de Investigación Contralinea. Año 2 No. 13. Torres, Jorge. México. abril 2003. pag. 36.

"La nueva secodam abandona a la pesca de peces gordos" Semanario de Información y Análisis. Proceso. No. 1381. Gutiérrez, Alejandro. México 20 de abril de 2003. págs. 13 y 14.

"Madrugete congelado" Semanario de Información y Análisis Proceso. No. 1454 Carrasco, Araizaga Jorge. México. 12 de septiembre de 2004. págs. 33 y 34.

"Ordean a la ASF que revise la aplicación de fondos tributarios" Diario la Jornada Año 21 No. 7219 Garduño Roberto, Méndez Enrique y Román José Antonio México, 20 de septiembre de 2004.