

321909



CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

ESCUELA DE DERECHO

**LA RESPONSABILIDAD JURIDICA
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LAS
INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR
Y SU APLICACION PRACTICA**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO**

PRESENTA:

BEATRIZ EUGENIA AYLUARDO PEREZ

ASESOR DE TESIS:

LIC. RUBÉN FERNANDO REYES CASTAÑEDA



MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, 2005

m351394



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Las cosas no han sido fáciles, afortunadamente...
¿De qué serviría tener todo en un momento sin esfuerzos, pérdidas, tropiezos,
desdichas, traiciones? Siendo eso precisamente, lo que nos hace aprender, crecer,
vivir, luchar y seguir adelante.

GRACIAS...

A DIOS:

¡Por darme la oportunidad de vivir!

AL TIEMPO Y A LA VIDA:

Por ser tan flexible conmigo y dejar ponerme al día, en la noche.

Esto es por ti y para ti PAPI, ¡Te Amo!

Por tus incansables desvelos, tu apoyo y amor incondicional,
¡Eres única CHELITA, Te Amo!

Por cuidar de mí, por tu cariño, tu paciencia y apoyo. Sin tí todo sería
mucho más difícil... El primero de los muchos regalos, Te Amo Hermano!

CLAUDIA:

Por ser mi amiga, confidente y la mejor mujer que
Dios puso en el camino de mi hermano.

A ustedes, que aunque no estén físicamente, los llevo siempre en mi corazón:
MAMA CHATA, TIO JORGE, TITO MARIO, TITA CHELO, TIO PEPE, LICHA,
ABUELA CHELA, TIA BERTHA, EMILITO.

CARLOS VELEZ ORTIZ:

"Una ausencia nos dice tanto como una presencia".
¡Esto también es para tí!

FERNANDO:

Por todo el apoyo para sacar adelante este reto que hoy,
es un sueño hecho realidad. Nada de esto sería sin tu ayuda. ¡Te debo 1,000!

DR. JAIME MIGUEL MORENO GARAVILLA:

Por darme la oportunidad de aprenderle en este difícil camino de la vida.
Por su confianza, su cariño y su apoyo.
¡Con admiración, respeto y mucho cariño!

**A JOSEFINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ, MARTHA GONZALEZ,
JORGE PREISSER, ENRIQUE SALCEDO,
MANUEL CIFUENTES, MAURICIO ONDARRETA,**

No hay palabras... espero alguna vez poder corresponder tantas atenciones.
¡Muchas Gracias!

CHABELITA, MARY Y VICTOR:

Por hacer de los momentos difíciles los más importantes e inolvidables de mi vida.

TIR IRMA:

Por ser tan enchinchosa y por apoyarme en todo momento. ¡Te quiero mucho!

LECHUGUITA:

El mejor regalo... tu amistad ¡You are the best!

ARMINA, EMMA Y ARI:

Por que sé que siempre estarán ahí. Salud... ¡por los magnates!

FAMILIA MARTINEZ LOREDO:

Por esos brazos siempre abiertos... wow que familia!

NATUCITA:

Por esa increíble sonrisa que hace a mi mundo lucir mucho mejor.

SISTER Y GÜERITA:

Por aguantarme y aceptarme tal como soy; pero sobre todo,
¡Por ser mis amigas!

MAO, GUSTAVO, UBALDO Y JORGE:

No importa lo que soñemos, siempre y cuando hagamos lo posible
por volverlo realidad. UNP es una realidad.

¡Gracias por darme la oportunidad de ser diferente!

LESLIE Y PEPE:

Por estar al pendiente, apoyándome y nunca dejarme sola!

ANDRÉS:

¡Por ser cómplice y testigo hasta el final!

PUMAS Y HURRACAS (COMO YO LES LLAMO):

¡Su amistad es invaluable somos privilegiados al tenernos!

FAM. VALDES BESSOIN Y DEL RÍO GONZALEZ:

"No todo silencio es olvido, ni toda distancia es ausencia."

A MIS MAESTROS TODOS Y A MIS INSTITUCIONES:

Por la enseñanza, tanto de los libros como de la vida.

A todos los que de una u otra forma contribuyeron a que esto se cristalizara.

¡Gracias por ser... Gracias por estar!

"EL QUE NO VIVE PARA SERVIR, NO SIRVE PARA VIVIR"

Con todo mi amor.

Diego

INDICE

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO 1.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 4

- 1.1 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940. 4
- 1.2 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980. 7
- 1.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982. 11
- 1.4 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 18
 - 1.4.1 Reflexiones en torno a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 22
 - 1.4.2 Cuadro comparativo de las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 36

CAPITULO 2.

RÉGIMEN JURÍDICO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 39

- 2.1 Servidor Público. 40
 - 2.1.1 Precisiones sobre el concepto de Servidor Público. 42
- 2.2 Responsabilidad. 46
 - 2.2.1 Responsabilidad Jurídica. 47
- 2.3 Estructura. 47
- 2.4 Tipos de Responsabilidad Jurídica en que pueden incurrir los Servidores Públicos. 49
 - 2.4.1 Responsabilidad Política. 50
 - 2.4.1.1 Juicio Político. 50
 - 2.4.1.1.1 Etapa a cargo de la Cámara de Diputados. 53
 - 2.4.1.1.2 Etapa a cargo de la Cámara de Senadores. 54

CAPÍTULO 4.
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS Y LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LAS
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR. 104

4.1 Autonomía y Responsabilidades de los Servidores Públicos en las Instituciones
Públicas de Educación Superior. 104

CONCLUSIONES. 106

INTRODUCCIÓN

I. Introducción.

Esta tesis a la cual llamo "La Responsabilidad Jurídica de los Servidores Públicos en las Instituciones de Educación Superior y su Aplicación Práctica" tiene como propósito esencial cumplir con el requisito de la Universidad Nacional Autónoma de México para obtener el grado de Licenciatura en Derecho; al tiempo, expreso resultados de una investigación en la materia de responsabilidades de servidores públicos, en el campo -parece inexplorado- de la educación superior.

En primer lugar debo de hacer una observación conceptual: mi método estructural rebasa el ámbito del concepto "marco" por las obvias limitaciones de este, en consecuencia me referiré a estructuras teóricas-jurídicas. Aún cuando use un método estructural-funcional, es decir, el análisis de las estructuras y sus funciones, adicionalmente acudo a los métodos apriorístico y experimental.

Analizo las conceptualizaciones fundamentales de la estructura y funciones de las Leyes Federales de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos refiriéndome a los sujetos, objeto, ámbito espacial y temporal de aplicación de las normas, competencias, interpretación y derechos y obligaciones de los servidores públicos.

Formulo reflexiones sobre el régimen jurídico de responsabilidades de los servidores públicos en el campo de la educación superior: pues, de antemano aclaro no haber encontrado antecedentes, por lo que expreso numerosas inquietudes sobre esta institución trascendente en la práctica, por los efectos preventivos y correctivos que produce en las actividades de las Instituciones Públicas de Educación Superior.

En esencia, analizo los fundamentos Constitucionales de la autonomía referida a las responsabilidades de los servidores públicos en las Instituciones

Públicas de Educación Superior, las leyes en comento y su aplicación en estas instituciones.

Refiero antecedentes histórico-jurídicos en las Leyes de Responsabilidades de 1940 y 1980 así como la reforma constitucional de 1982 la cual, modificó los esquemas anteriores, introduciendo en el texto de la Carta Federal el título cuarto de las Responsabilidades de los Servidores Públicos. El artículo 109, fracción III, en cuanto a los lineamientos que deben seguir tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados, en la regulación de la responsabilidad Administrativa, que anteriormente sólo estaba prevista en ordenamientos secundarios. Esta reforma se complementó al reformarse la Ley Orgánica de la Administración Pública de la misma época, un nuevo organismo que se denominó Secretaría de Contraloría General de la Federación, y expedirse la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de diciembre de 1982 que amplió la responsabilidad en que pudieran incurrir. Así mismo, agrego cuadro comparativo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el capítulo segundo analizo la legislación vigente sustantiva y adjetivamente con evidencia de la multiplicidad de normas regulatorias de las responsabilidades de los servidores públicos. Enfoco los diferentes tipos de responsabilidad en que puede incurrir un servidor público: política, administrativa, penal y civil con énfasis de la segunda en el tercer capítulo, pues merece especial atención para esta tesis. Conceptualizo al servidor público y analizo el fundamento legal y su clasificación.

Respecto a la responsabilidad jurídica, señalo la regulación constitucional de las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, contenida en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 108 al 114 y el 134. Quienes laboran al servicio del Estado están sujetos a una normatividad jurídica específica contenida en la Constitución, en la

legislación secundaria y en otros ordenamientos jurídicos que permiten distinguir la regulación constitucional, de leyes administrativas, reglamentarias y de acuerdos y normas complementarias de su responsabilidad. La responsabilidad política es relevante por los cambios ocurridos recientemente: la declaración de procedencia en sus etapas y de los sujetos enjuiciables por la comisión u omisión de sus obligaciones.

El tercer capítulo como ya lo dije lo dedico a la responsabilidad administrativa, a los principales mecanismos o sistemas de control en la Administración Pública para la detección de presuntas responsabilidades, en donde se abarca la Auditoría Gubernamental, el Sistema de Quejas y Denuncias y su Procedimiento; las Inconformidades en todo su proceso, el Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades desde el ángulo constitucional; la responsabilidad en sí misma y quiénes son los servidores públicos así como sus obligaciones, con el fin de ampliar el panorama de los medios de actuación de la Secretaría de la Función Pública (antes SECODAM) y sus Órganos Internos de Control; posteriormente lo referente al procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos conforme a la reciente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

CAPITULO 1

**ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN MATERIA DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Stephen Haw King, en Conferencia Magistral impartida en Enero de 2005, prefiere estudiar el futuro para entender presente y pasado; por esto, aplicamos esta hipótesis al presente trabajo: radica en saber con relativa certeza el desarrollo y vinculación con lo actual, máxime que nuestra materia, el Derecho, se encuentra en evolución continua y desde luego, se comprenderá mejor si se conoce su destino a través de sus antecedentes.

Para el desarrollo del tema, es importante la visión histórica del sistema de control y responsabilidades de los servidores públicos, específicamente de las responsabilidades administrativas, aunque sólo haremos referencia a los antecedentes próximos, ya que el objeto de esta tesis es un enfoque práctico para conocer las características esenciales del Régimen Jurídico de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de utilidad para conocer los aciertos y desaciertos y, en un futuro, diseñar una nueva legislación en la materia, ya que todo lo jurídico es perfectible, haciendo énfasis en el respeto a las garantías individuales de los servidores públicos.

1.1 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940.

Este ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, contrario a lo dispuesto por el artículo decimosexto transitorio Constitucional el cual establecía que debía reglamentarse en el periodo de sesiones que daría comienzo el 1° de septiembre de 1917; no obstante, se publicó veintitrés años después.

Exposición de Motivos. Fija lo fundamental: limitar las atribuciones y responsabilidad del gobierno sin quebrantar el orden jurídico de cada individuo limitado por el derecho de los demás, aplicando la sanción correspondiente y "... no fije en cambio cual debe ser su actitud frente a la conducta de los titulares del

poder público, ya sea en perjuicio del propio Estado, ya en el de los particulares...". El Estado provee medidas necesarias para sancionar a los funcionarios que atenten contra la riqueza y/o la libertad pública o de cualquier persona:

"...La actuación criminal de los malos funcionarios cuando queda indefinidamente impune... puede conducir al pueblo a la rebeldía... o bien puede llevarlo a la abyección, como resultado de un sometimiento impotente, signo indudable de decadencia o bien, produce un estado latente de inconformidad y de rencor que hace ver al Gobierno no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora que habrá de conducirlo al bienestar y el progreso, sino como un deber despótico y concupiscente que solo lo oprime y lo explota..."

A continuación, haremos una breve reseña del contenido de la ley en comento, advirtiendo que los comentarios a numerales específicos no siempre tienen una continuidad numérica, sino temática.

Sexto transitorio. Deroga todas las leyes y disposiciones de carácter general referentes a las responsabilidades de funcionarios y empleados públicos en todo cuanto se le opusiera.

Artículo 1°. Define a los individuos sujetos a su régimen, indicando que serán los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y territorios federales por los delitos y faltas oficiales que compitan en el desempeño de los cargos que tuvieran encomendados; mientras que el artículo 2, conceptúa como altos funcionarios de la Federación: el Presidente de la República, Senadores y Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República, así como los Gobernadores y los Diputados en sus respectivas Legislaturas Locales.

Artículos 3, 10 y 11. Establecen que el Presidente de la República sólo podía ser acusado durante el tiempo de su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común y que junto con los Diputados, Senadores,

Gobernadores y los Diputados Locales gozan de fuero constitucional desde el día de su elección, mientras que los altos funcionarios de la Federación no disfrutarán de fuero en los delitos comunes y/o en los delitos, faltas y omisiones oficiales en que incurran.

Artículo 14. Define como delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, a la libertad de sufragio, a la usurpación de funciones, a la violación de garantías individuales, así como cualquier infracción u omisión a la Constitución o a las Leyes Federales cuando causaran graves perjuicios a la Federación, a uno o a varios estados de la misma

Artículo 18. Con relación a los delitos y a las faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y territorios federales establece una diversa y compleja gama de actos u omisiones en los que puede incurrir el funcionario público, abarcando 72 fracciones.

Artículos 15 y 17. Señalan que las sanciones aplicables, en el caso de los delitos oficiales, faltas u omisiones para los altos funcionarios, serían: la destitución del cargo o privación del honor correspondiente a su investidura o la inhabilitación parcial o total para obtener determinados empleos, cargos u honores; mientras que para los demás funcionarios, la suspensión del cargo por un término no menor de 1 mes ni mayor de 6 meses.

Artículos 77 y 78. Destacan de forma importante, la determinación de que los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y territorios federales debían ser juzgados por un jurado; para lo cual, crea precisamente el Jurado Federal y de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación en cada uno de los lugares en que residieran Juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal; también, establece un Jurado de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales en cada una de las oficinas judiciales en que

residieran cortes penales o Jueces de Primera Instancia en materia penal, precisando para cada uno, su competencia, integración y procedimiento

Artículo 98. Encuentra su antecedente en el capítulo especial reglamentario de la parte final del artículo 11 Constitucional, el cual previene que, independientemente del procedimiento penal correspondiente contra los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios federales, el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, podía solicitar ante la Cámara de Diputados, la destitución formal del funcionario y fijar el procedimiento que debía observarse para el caso.

El capítulo segundo, título sexto "De las Investigaciones del Enriquecimiento Inexplicable de los Funcionarios y Empleados Públicos" regula las investigaciones que debían practicarse y el procedimiento a seguir cuando existiera denuncia sobre el enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos, para cuya mayor efectividad, no debía atenderse sólo el caso en el que pudiera probarse que el enriquecimiento indebido era fruto de un delito, sino a todos aquellos en que no fuera posible acreditarlo aunque proviniera de otros medios que sin constituir delito, no fueran los procedimientos legales para adquirir tal riqueza.

1.2 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980. Esta ley conforme a su artículo segundo transitorio deroga todas las leyes anteriores incluyendo, la Ley de 1940.

En su Exposición de Motivos manifiesta, la necesidad de adecuar este cuerpo normativo a los reclamos de la justicia que se vivían en esos momentos. Uno de los avances fue:

“...Todos los funcionarios y empleados públicos son servidores del pueblo mexicano. Desde los depositarios de los Poderes de la Unión, hasta el más modesto empleado de oficina pública deben ser consignados... desaparece el distingo establecido por el ordenamiento en vigor entre “los delitos de los altos funcionarios de la Federación.”

Y los cometidos por los “demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y territorios federales” para comprender bajo un mismo rubro a todos los sujetos responsables...”

Precisa la tipificación de los delitos cometidos durante su encargo o con motivo del mismo puntualizando que, el fuero constitucional no es significado de inmunidad, sino el estar exento de la jurisdicción común durante su encargo; no obstante, el Senado se podrá constituir en Gran Jurado para resolver sobre la existencia o no del delito y sobre la destitución del funcionario para dejar abierta la posibilidad del proceso.

A continuación, haremos una breve reseña del contenido de la ley en comento, advirtiendo que los comentarios a numerales específicos no siempre tienen una continuidad numérica, sino temática.

Título primero. Determina como sujetos de responsabilidad a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito, Senadores, Diputados, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República por los delitos comunes, delitos y faltas oficiales que se cometieran durante su encargo o con motivo del mismo; también, responsabilizaba a los Gobernadores y a los Diputados Locales por la violación a cualquier ordenamiento jurídico en que incurrieran así como por los delitos y faltas justificadas por la propia ley.

Artículo 2. Al igual que la Ley de 1940, dispone que durante el periodo de su encargo, el Presidente de la República sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Una innovación de esta ley es que establece una distinción entre delitos oficiales que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho y las faltas oficiales que de manera leve los afectaran.

Artículo 3. Enumera y define los delitos oficiales de la siguiente forma: el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; a la libertad de sufragio; a la usurpación de atribuciones y a cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o a varios estados de la misma o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones por omisiones de carácter grave, por violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales y, por todo acto u omisión en perjuicio del interés público y del buen despacho, siempre y cuando no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal.

Artículo 4. Considera las faltas oficiales en que incurran los funcionarios y empleados durante su encargo o con motivo del mismo, como las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y, que no trascienda en el funcionamiento de las instituciones o del gobierno.

Artículo 10. Determina que la sanción aplicable por los delitos oficiales, es la destitución del cargo y la inhabilitación por un término no menor de 5 años ni mayor de 10 años, sin perjuicio de la reparación del daño y la exigencia de la responsabilidad pecuniaria que hubiesen contraído. Asimismo, los artículos 11 y 14 señalan que las faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gocen de fuero, se sancionarán con la suspensión del cargo por un término no menor de 1 mes ni mayor de 6 meses, o la inhabilitación hasta por 1 año para obtener otro cargo y sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedito el derecho de la Federación o de los particulares para exigir ante los tribunales competentes la

responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado. Además, en el caso de enfrentar la demanda del orden civil, no habría fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos; una vez pronunciada la declaración o sentencia de responsabilidad oficial, no podrá concederse al condenado la gracia del indulto.

Título segundo. Relativo al procedimiento respecto de los funcionarios que gozaran de fuero. Capítulo primero: se ocupa de las secciones instructoras, el segundo: del procedimiento en los casos de delitos comunes, el tercero: del Jurado de Acusación y el cuarto: del Jurado de Sentencia.

Título tercero. Referente al procedimiento en los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gocen del fuero el cual, contenía 2 capítulos: el de disposiciones generales y el que regula la incoación del procedimiento.

Título cuarto, capítulo primero. Igual que el ordenamiento que derogó, establece la integración del Jurado para las Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, por cada uno de los Juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal y un Jurado para las Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados del Distrito, por cada uno de los Juzgados de Primera Instancia en materia penal en el Distrito Federal, capítulos en los que se regulaba detalladamente su integración y los límites de sus respectivas competencias.

Artículo 84. La remoción de los funcionarios judiciales, se sigue con el procedimiento establecido anteriormente. El Presidente de la República, previa audiencia con el interesado, podía solicitar a la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Jueces del orden común del propio Distrito..

Capítulo segundo, título quinto. Por lo que respecta a las investigaciones sobre el enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos federales o del Distrito Federal, se regula en el capítulo segundo, título quinto en forma similar a lo establecido por la Ley de 1940, con la misma rigidez y extensiva a los bienes de la esposa sin importar el régimen matrimonial y aún, el de los hijos. Además, se establece el aseguramiento de cualquier depósito o inversión que el acusado hubiese hecho en el país o en el extranjero, solo en el caso de los altos funcionarios de la Federación, previo veredicto adverso al Senado de la República.

Por todo lo anterior, podemos encontrar claramente el antecedente legislativo de la regulación de las facultades de investigación que se consagran actualmente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

1.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

Se publica en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, entrando en vigor a partir del 1° de enero de 1983 para cumplir con lo establecido por el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“Título Cuarto. De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten

substantialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

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

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

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

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

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

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

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

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

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

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

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

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

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

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

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

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

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

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

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero 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.

Artículo 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109.

Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años."

Esta ley establece un concepto más amplio sobre la responsabilidad en que puede incurrir un servidor público que el de las dos anteriores, pues mientras aquellas sólo establecían la responsabilidad una vez consumado el daño patrimonial a la Hacienda Pública Federal, al Departamento del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, ésta ya determina específicamente en qué momento, razones por las que un servidor público incurre en responsabilidad y el tipo de sanción a que se hace acreedor.

En lo que se refiere a la responsabilidad administrativa la Exposición de Motivos, expone:

"...el procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y penal como lo establece la propuesta de reforma al artículo 109; ofrece al inculpado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable"... "La iniciativa establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, las cuales, según el

caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal. Las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza...”

La ley en mención, reglamenta lo concerniente a la responsabilidad política y administrativa, dejando abierta la posibilidad del ejercicio de la acción penal en caso de acreditarse la tipificación de un delito y así, otorgar a los particulares la posibilidad de ejercer las acciones procedentes para exigir el fincamiento de la responsabilidad civil en contra de los servidores públicos que incurran en la misma.

En lo particular, la aplicación de dicha ley corresponde a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (en lo subsecuente, SECODAM) por disposición expresa en el artículo 37 fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dispone sus atribuciones como:

“Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que pueden constituir responsabilidad administrativa, aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público cuando proceda.”

Sin embargo, desde la expedición de la Ley Reglamentaria del título cuarto Constitucional, esta función era de coordinación y aplicación de sanciones mayores ya que la propia ley señalaba que los órganos internos de control de las dependencias y entidades eran los facultados para imponer las sanciones disciplinarias correspondientes; los cuales, dependían estructural y presupuestalmente de ésta, y aunque su función era vigilada y supervisada por la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, siempre se cuestionó la dependencia jerárquica que existía y que hacía dudar de la imparcialidad de su actuación.

Esta situación subsistió hasta el 24 de diciembre de 1996 cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el cual, se otorga a la

SECODAM la facultad de nombrar al titular de la Contraloría Interna de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo que implicaba una dependencia más directa de quien lo nombró.

Posteriormente, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 1997 (acorde a las reformas antes señaladas) se reforma el Reglamento Interior de la SECODAM en el que queda perfectamente definido que los titulares del Órgano Interno de Control y de las Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades forman parte de su estructura y dependiendo de ella, con lo que se les sustrae de la línea de mando que tenían respecto de la dependencia o entidad que pertenecían y dotando a éstas unidades de la independencia necesaria para ejercer con transparencia e imparcialidad la función de control, vigilancia y supervisión a su cargo.

El titular de la Secretaría, se apoyará según el artículo 2 de su Reglamento Interior de servidores públicos, de los titulares del Órgano Interno de Control, servidores públicos que dependen de la SECODAM y a los cuales se les atribuye la facultad de:

"... iniciar e instruir el procedimiento de investigación, a fin de determinar las responsabilidades a que hubiese lugar, e imponer en su caso las sanciones de conformidad con lo previsto en la ley de la materia..."

Y conforme al artículo 47 fracción IV, inciso a, apartado 1 del citado reglamento, a dicha área le compete instruir el procedimiento administrativo y, al titular del Órgano Interno de Control, dictar la resolución correspondiente.

1.4 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El 5 de abril del 2001 fue presentada ante la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

Públicos, que propuso disociar a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en dos ordenamientos legales para regular por separado las responsabilidades administrativas y las responsabilidades políticas de los servidores públicos.

La iniciativa de referencia fue tumada a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de origen que emite el dictamen respectivo aprobado por el Pleno el 26 de abril de 2001. Posteriormente, fue remitido para su discusión al Senado de la República y aprobado el 29 de noviembre de 2001, por lo que se envió al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales; empero, conforme al artículo 72 Constitucional, el Presidente de la República formuló observaciones al mencionado decreto, mismas que remitió a la Cámara de origen, objetando: el artículo sexto transitorio de la Ley de referencia, por ser "jurídicamente imposible que al inicio de la nueva legislación federal en materia de responsabilidades administrativas, algún procedimiento conforme a esa nueva ley se encuentre en trámite o pendiente de resolución"; por lo que sugirió la revisión de dicho artículo transitorio, proponiendo adicionar un segundo párrafo.

La comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados se allanó a las observaciones presidenciales y corrigió el artículo en comento, al que para mayor claridad, le adicionó un segundo párrafo; en tales términos, dicho dictamen fue aprobado nuevamente por el Pleno de la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2001 y remitido a la Cámara de Senadores para su aprobación y finalmente, fue publicada el 13 de marzo de 2002 en el Diario Oficial de la Federación.

El propósito principal de esta ley era determinar en un sólo ordenamiento jurídico la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, establecer controles y sanciones administrativas independientemente de la sanción penal a que haya lugar, abatir la corrupción en nuestro país, así como fortalecer a la SECODAM para investigar y sancionar a los servidores públicos que violen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones; además, prevenir la realización de infracciones

administrativas en la función pública mediante la incorporación de disposiciones jurídicas que precisen o establezcan nuevas obligaciones a cargo de los servidores públicos, que den transparencia a la gestión pública federal y que permitan la definición de reglas éticas en la Administración Pública.

La Ley en comento, también determina específicamente el momento y las razones por las que un servidor público incurre en responsabilidad, así como las sanciones a que se hará acreedor. Pretende, por un lado, castigar la responsabilidad patrimonial que se cause a la Hacienda Pública y por otro lado, si un servidor público obtiene un beneficio o lucro indebido, se aplicará la sanción económica correspondiente, así como cualquier tipo de sanciones para aquellas conductas que afecten a la Hacienda Pública Federal.

Así pues, el incumplimiento de las obligaciones por las que se puede responsabilizar administrativamente a un servidor público se encuentran previstas en el artículo 8 de esta ley, para lo que se debe tomar en cuenta que exista en la conducta del servidor público sancionado, lo que muchos tratadistas han denominado "anormalidad del servicio" entendida como la conducta del servidor público que "se exteriorice como funcionamiento ilegítimo o anormal del servicio o de la actividad administrativa, en relación con el standard medio de perfeccionamiento requerido en el funcionamiento de la actividad o servicio..." 1, es decir, que exista un funcionamiento o actuar irregular en el servicio o actividad administrativa que realiza un servidor público.

Para que un servidor público sea sancionado administrativamente, no se requiere que el daño causado tenga su origen en actos ilícitos dolosos, sino que esta ley incluye cualquier actuación del servidor público que haya causado daños y perjuicios al Estado.

Por todo lo anterior, se derogó el título primero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo concerniente a responsabilidades administrativas, así como los títulos tercero y cuarto por cuanto

al ámbito federal; en consecuencia, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos continúa siendo aplicable a los servidores públicos federales, en lo relativo a la responsabilidad política, penal, civil y en todo su contenido, a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

Así, la referida ley se integra por 51 artículos sin contar los transitorios y distribuidos en cuatro títulos. Entre sus innovaciones destacan:

a. La inclusión entre las autoridades competentes para aplicar la ley: los Tribunales Agrarios, el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

b. La inclusión dentro de los servidores públicos obligados a presentar declaración patrimonial, los de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Banco de México, desde el nivel de Jefe de Departamento hasta el titular, además de todos los miembros de la Policía Federal Preventiva.

c. Se suprimen por irrelevantes las sanciones de apercibimiento privado y público.

d. Se amplían los plazos de prescripción de las facultades de las autoridades para imponer sanciones administrativas a 5 años para las infracciones graves y a 3 años para las demás.

e. Se amplía a 2 años el plazo del que disponen los particulares para exigir la responsabilidad civil de los servidores públicos mediante la indemnización de daños y perjuicios por la comisión de faltas administrativas.

f. Se crea un Registro Público de Servidores Públicos en el que deberán inscribir los datos curriculares de los obligados a presentar declaración

patrimonial, los procedimientos administrativos instaurados en su contra y las sanciones que se les impongan.

g. Se faculta al titular de la SECODAM y Subsecretarios de esa dependencia a solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la información relacionada con los servidores públicos con la finalidad de verificar la evolución de su patrimonio.

h. Se dispone que la SECODAM emita un Código de Ética que contenga reglas claras para que en la actuación de los servidores públicos.

i. Se establece un procedimiento especial en lo que respecta a la declaración patrimonial.

j. Califica como graves algunas fracciones del artículo 8 relativo a las obligaciones de los servidores públicos.

Esta última si bien es un avance, cabría hacer la aclaración que la determinación de la calidad de la falta la determina el juzgador conforme a las circunstancias específicas de cada caso.

1.4.1 Reflexiones en torno a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Esta es una de las aportaciones significativas de la presente tesis: debió ser el ordenamiento que estableciera un concepto amplio sobre el sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Al no estar de acuerdo con la expedición de esta ley, es menester explicar el motivo, pues lejos de mejorar el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, no sólo es inconstitucional, más aún hubiera sido suficiente sólo reformarla, y en todo

caso, la expedición de un reglamento. Sin embargo, dos legislaciones secundarias; la emisión de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reclaman con urgencia la revisión y actualización de ésta última y su homologación con la primera en las materias comunes para evitar confusiones que redunden en perjuicio de la seguridad jurídica de los servidores públicos.

Consideramos que debe aprovecharse para hacer una revisión y mejorar la regulación en algunos aspectos que lo requieren; por ejemplo, la posibilidad de exigir responsabilidad política al Presidente de la República, a través de Juicio Político y ampliar el catálogo de delitos para encausar penalmente, previa declaración de procedencia, sin agravio de los derechos humanos.

Fue acertado haber eliminado el apercibimiento ya que no existe diferencia real entre este y la amonestación, como no la hay entre la privada y la pública (aunque muchas veces lo que se hacía para distinguirlas es que la segunda se entregaba en presencia del personal de la adscripción).

Con la ley anterior, la suspensión temporal máxima era de 3 meses ahora, es de 1 año, situación que parecería correcta de no ser porque la inhabilitación puede ser desde 6 meses.

En estricto sentido, la inhabilitación es una sanción mas grave que la suspensión temporal no obstante, es factible inhabilitar por menos tiempo del que se puede suspender; consecuentemente, la suspensión se convertiría realmente en una sanción mayor. Entonces, habría una contradicción: Una persona suspendida podría ingresar nuevamente a la Administración Pública Federal en otra dependencia o entidad ya que no tiene impedimento legal alguno; sin embargo, un inhabilitado no lo puede hacer. Esto es inaceptable y debe corregirse con independencia de que la inhabilitación, desde nuestro punto de vista, resulta inconstitucional por ser una pena trascendental e inusitada que impide legalmente

a una persona dedicarse a una actividad lícita que viola, además, la garantía de igualdad frente a la ley.

Revisemos un poco el contenido de la ley en comento, advirtiendo que los comentarios a numerales específicos no siempre tienen una continuidad numérica, sino temática.

Artículo 8. Evitando criterios subjetivos para su clasificación en su catálogo de conductas, busca que a determinado tipo de irregularidades corresponda un mismo tipo de sanción. No obstante, es de resaltarse que se ponderaron como graves, conductas que tienden a obtener un beneficio indebido por parte del servidor público con aquellas encaminadas a ocasionar un daño patrimonial a la Administración Pública. Lo peor del caso es que cuando un servidor público sea encontrado responsable por violaciones a cualesquiera de las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII se impondrá la destitución y la inhabilitación por no menos de 10 años, situación exagerada, pues en términos de la fracción VIII no se pueden ejercer las funciones de un puesto una vez que se concluyó el encargo por cualquier causa.

Artículo 13. ¿Tendría que imponerse la destitución? ¿Qué sentido tiene si ya no se desempeña el puesto? El único efecto sería para registro, aunque esto pasa a segundo plano pues también se le debe inhabilitar por 10 años como mínimo. En cierta medida, esta sanción parece apropiada para quien obtiene un lucro indebido, pero suponiendo que no lo obtuvo ¿Sería excesiva la sanción? A nuestro parecer esta no estaría acorde a la gravedad de la infracción y por lo tanto, se tendrían muchas posibilidades de lograr su nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por ser una sanción incongruente y no apearse a los principios que se mencionan en el artículo 14.

Artículo 14. Definición de reincidencia. Consideramos buena esta inclusión salvo por un pequeño detalle: en su último párrafo señala que, será reincidente el servidor público que habiendo sido declarado responsable de alguna de las

obligaciones del artículo 8 incurra nuevamente en conductas que violen dicho precepto legal ¿Qué pasa si se logra la revocación o nulidad de la sanción impuesta? El artículo no se refiere a resoluciones que han causado ejecutoria, es decir, aquellas en las que ya se agotaron todas las instancias legales para modificarla. Esta situación es intrascendente, pues basta que una persona haya sido declarada responsable para que sea reincidente y se le imponga una sanción mayor que la que le correspondería si no lo fuera.

Suprime el término servidor público de confianza, pero desgraciadamente deja el de servidor público de base. Ambos términos, son inaplicables ya que ellos hacen referencia a los trabajadores y si bien es cierto que ambas calidades concurren en la misma persona simultáneamente, no debe pensarse que son sinónimos como se explicará en el capítulo siguiente.

Artículo 20. La nueva ley faculta a las Contralorías para realizar operativos de verificación lo cual, evidentemente es una violación a la garantía de seguridad jurídica porque no explica los casos en que procederá a realizar dicha verificación, dejándolo al arbitrio de la autoridad; tampoco expresa el procedimiento a seguir para realizarla y mucho menos la consecuencia de practicarla.

Es claro que esta facultad es una medida más de presión en contra de los servidores públicos, innecesaria, sobre todo si se toma en cuenta que el propio artículo 20 ya concede la facultad de realizar las investigaciones que se requieran para el esclarecimiento de los hechos presuntamente violatorios de la ley.

Destacaremos también, que una vez desahogadas las pruebas, el Órgano Interno de Control tiene 45 días para dictar la resolución y 10 días para notificarla. El primer término puede ser ampliado por única vez por un término igual, lo cual es in equitativo, toda vez que el servidor público no tiene posibilidad de ampliar ningún término por ejemplo, en el periodo probatorio.

Adicionalmente, no se previene el supuesto de que en ese término no se dictara la resolución y tampoco la sanción para la autoridad por esta circunstancia. Consideramos muy conveniente que se adoptara una figura similar a la negativa ficta que establece el Código Fiscal de la Federación —consiste en que si el particular realiza alguna petición a la autoridad y esta no contesta en determinado tiempo, se entenderá que la respuesta es negando la petición— es decir, si la autoridad no resuelve en el término indicado, se entenderá que el servidor público no es responsable de los hechos imputados.

Artículo 27. Otra aportación es respecto de la solicitud de la suspensión de la sanción cuando se causen daños de difícil reparación en contra del recurrente. En la legislación anterior, la suspensión sólo se otorgaba si, entre otros requisitos se producían daños de imposible reparación; con lo cual, prácticamente sólo había posibilidad de que concedieran dicho beneficio en contra de las inhabilitaciones, pues cualquier otro de los derechos vulnerados con motivo de la sanción impuesta pueden ser reparadas si se consigue la nulidad de la resolución impugnada. Así pues, se perdían de vista los efectos drásticos que recalán sobre un servidor público por la suspensión, destitución y/o sanción económica, situación afortunadamente superada en este nuevo ordenamiento.

No obstante, si el servidor público es reincidente no gozará de este beneficio, situación que en principio se considera conveniente; sin embargo, se está imponiendo una obligación al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que, sin entrar en controversia por no ser ese el tema del presente trabajo, no consideramos correcto ya que esta ley no es la indicada para contener obligaciones a cargo de dicho órgano en todo caso, debería contenerlo su Ley Orgánica o en el Código Fiscal de la Federación.

Otra aportación es facultar al Órgano Interno de Control para ordenar la restitución al servidor público del goce de los derechos que le fueron privados con motivo de una resolución revocada o declarada nula. Si bien no existía disposición expresa anteriormente, tampoco existía ningún argumento válido jurídicamente

para no hacerlo; sin embargo, las contralorías no lo hacían porque alegaban no tener facultades para expresarse en asuntos que no fueran administrativos, argumento irresponsable por donde se le quiera analizar, ya que ocasionaba un grave perjuicio al servidor público que tenía que comenzar su peregrinar por diversas instancias administrativas incluyendo, las Juntas o Tribunales Laborales, según el caso, y en ocasiones, hasta los Tribunales Judiciales. Por lo tanto, lo procedente es que quien emite una orden que ha quedado sin soporte jurídico se encuentre obligado a emitir otra ya que de no hacerlo sería responsable por los daños y perjuicios que origine su omisión.

Artículo 13 fracción IV. Establece como sanción por faltas administrativas, la económica; no únicamente cuando se causen daños o perjuicios al erario público sino también, cuando se obtenga un beneficio o lucro indebido con motivo de las funciones que los servidores públicos tienen asignadas:

“Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de 1 año hasta 10 años si el monto de aquellos no excede de 200 veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal y de 10 a 20 años si excede de dicho límite.”

Artículo 14. Previene, dentro de los elementos a considerar para la imposición de sanciones, entre otros: “...VI. El monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.”

Artículo 15. Establece específicamente las reglas para la imposición de sanciones económicas:

“Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, los cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.”

A este respecto, señalaremos que en la Exposición de Motivos, se argumenta lo siguiente:

"...atendiendo a la necesidad jurídica de que la imposición de las sanciones económicas observe congruencia con el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto a que éstas se establezcan de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios causados, se propone eliminar el señalamiento de la ley vigente, relativo a que la aplicación de dichas sanciones debe ser de dos tantos del lucro, daños o perjuicios causados, y recoger en esta Iniciativa el mandato constitucional de referencia, estableciendo asimismo que en ningún caso la imposición podrá ser menor o igual al monto de los beneficios, lucro, daños o perjuicios producidos."

Como se observa, el legislador trató de darle un matiz de constitucionalidad a dicho artículo, pues el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue declarado inconstitucional por establecer que "... se aplicarán 2 tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados" situación que claramente contravenía el texto del artículo 113 Constitucional. Sin embargo, este artículo tampoco llega a ser acorde al texto constitucional pues precisamente el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue que el referido artículo 113 Constitucional establece como parámetro mínimo el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo, el equivalente a tres tantos de ello; lo cual implica que los preceptos legales que establezcan estas sanciones deben apegarse únicamente a lo establecido en el dispositivo constitucional citado y del cual son reglamentarios.

Lo anterior lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las siguientes Tesis Jurisprudenciales:

Servidores públicos. Las sanciones económicas establecidas en las leyes de responsabilidades relativas, deben sujetarse a lo establecido en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no a lo dispuesto en el artículo 22 del propio ordenamiento. Si bien las sanciones económicas aplicables a los servidores públicos pueden considerarse como una especie de multas y, por tanto, sujetas a lo dispuesto en el artículo 22 Constitucional, el hecho de que el Poder Revisor de la Constitución haya regulado, en forma específica, en el artículo 113 de la propia Constitución Política su existencia, los elementos para su cuantificación y sus límites

mínimo y máximo, implica que los preceptos legales que establezcan las referidas sanciones deben apegarse, para fijar tales elementos, únicamente a lo establecido en el último dispositivo constitucional citado, del cual son reglamentarios.

Amparo directo en revisión 513/96. Miguel Ángel Torres Castañeda. 19 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge Humberto Benítez Pimienta.

Aprobada por el Tribunal en Pleno en su sesión privada celebrada el 17 de noviembre de 1997 con el número CLXXII/1997.

Servidores públicos, sanción económica impuesta a los. El artículo 55 de la ley federal de responsabilidades relativa, al no facultar a la autoridad administrativa el ejercicio del arbitrio para individualizarla, resulta inconstitucional. De conformidad con el artículo 113 constitucional, la sanción económica que prevé, se impone a los servidores públicos de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, hasta en tres tantos del monto a que asciendan esos trastornos originados por el actuar indebido del infractor; o sea que el Constituyente señaló los elementos a los que la autoridad debe atender para individualizar la sanción, estableciendo como parámetro mínimo el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello; luego, si el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que, en el caso de las sanciones económicas a los servidores públicos, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, es inconcuso que contraviene lo dispuesto en el invocado precepto constitucional, en virtud de que no establece reglas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de graduar la cuantía de la sanción, obligando a la autoridad administrativa a aplicarla de manera fija, lo que le impide ejercer la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de la sanción, provocando la aplicación de ésta a todos por igual, de manera invariable e inflexible.

Amparo directo en revisión 513/96. Miguel Ángel Torres Castañeda. 19 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Humberto Benítez Pimienta.

Aprobada por el Tribunal en Pleno, en su sesión privada celebrada el 8 de septiembre de 1997, con el número CXL/1997.

De lo anterior, se desprende que evidentemente el artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al establecer en su segundo párrafo que "En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados"; lo cual, contraviene una vez más el artículo 113 Constitucional y seguramente correrá la misma suerte que el artículo 55 de la ley anterior, toda vez que ni siquiera en la Exposición de Motivos se explica lo que a todas luces atenta en contra de las garantías constitucionales de todo servidor público, pues encontramos lógico que no se impusiera una sanción menor del lucro obtenido o daño causado, pero resulta absurdo que no se pueda imponer un tanto de la sanción ya que interpretando este artículo, lo mínimo que se puede imponer al infractor sería 1.1 tantos.

Además, lamentablemente el artículo 15 es incongruente con las aspiraciones que se pretendía alcanzar con el nuevo ordenamiento. En la Exposición de Motivos se expresa lo siguiente:

"La presente iniciativa aspira a que la discrecionalidad de las autoridades en la imposición de las sanciones administrativas no degeneren en una arbitrariedad que atropelle los derechos de los servidores públicos..."

Artículo 16 fracción IV y 30 tercer párrafo. Disponen quienes están facultados para imponer las sanciones económicas:

"Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, y el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades y ejecutadas por la Tesorería de la Federación."

"... constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetaran en todo a las disposiciones fiscales aplicables."

Lo que lleva implícita la intención resarcitoria que se debe hacer a favor del Estado.

Por lo que hace a la prescripción, la mínima subió de 1 a 3 años y la máxima de 3 a 5; muy conveniente para tener mas desahogados los tiempos y una mejor investigación de las irregularidades administrativas; sin embargo, lo que se considera ilegal es que la prescripción se interrumpe si iniciado el procedimiento se deja de actuar y empezará a correr nuevamente desde el día en que se practicó la última actuación. Esto debería ser suficiente para prohibirle a los abogados que elaboraron ese texto el ejercicio de la profesión y denostarlos públicamente por la falta de conocimientos básicos de Derecho, en específico del Derecho Constitucional, de nuestros representantes populares. Mejor es no realizar comentario alguno porque es de todos conocida la incapacidad de que han hecho gala en múltiples ocasiones.

De todo lo estudiado hasta ahora, podemos inferir validamente que estamos ante un procedimiento inquisitorio en el cual, no están en un plano de igualdad procesal el Órgano Interno de Control y los servidores públicos, que si bien no tienen por qué estarlo, resulta aberrante ver como se trata de proteger a las Contralorías Internas y darles todas las facilidades para que impongan sanciones sin importar que se vulneren los derechos elementales de los servidores públicos, violando flagrantemente la garantía constitucional de seguridad jurídica, es decir, se protege a la autoridad mediante la fórmula simple de poder emitir un acuerdo o trámite cualquiera para que el asunto no prescriba lo cual, además de absurdo es innecesario, ya que al establecer que la prescripción se interrumpe al momento de citar al presunto responsable a la audiencia de ley, lo de menos sería el tiempo que tarde la autoridad en dictar la resolución; mientras, el servidor público no se verá afectado en su esfera jurídica hasta en tanto no se le notifique la resolución y entonces podrá tener la seguridad jurídica que no le serán imputados nuevamente conductas relacionados con el mismo hecho.

De querer establecerse un mecanismo como el que se estudia, debería haberse señalado que una vez iniciado el procedimiento, la prescripción continuará corriendo —o si se quiere dar mas ventajas a la autoridad, comenzaría

nuevamente a computarse- al día siguiente de concluido los primeros 45 días que la autoridad tiene de plazo para dictar la resolución. Con ello, se protege la garantía de seguridad jurídica, toda vez que el servidor público no estaría con la zozobra respecto a la sanción que su actuar merecería y sabría que transcurrido cierto tiempo, tiene que decretarse o no su responsabilidad.

La declaración patrimonial de conclusión de los servidores públicos cuenta con 60 días naturales para su presentación y se faculta a la Secretaría a solicitar la declaración del ISR; situación incorrecta, toda vez que no es autoridad fiscal ni se ha iniciado un procedimiento administrativo que presuma la comisión de irregularidades. De existir cualquier indicio de la existencia de un delito, verbigracia: enriquecimiento, primero tendría que iniciarse el procedimiento correspondiente para que dentro de él se realicen las investigaciones del caso y se deslinden las responsabilidades (administrativa, penal o política) Sin embargo, nuevamente es el criterio de la autoridad lo que determinaría la presentación del documento ya que no señala ningún requisito, causas o efectos de ello. Lo adecuado en todo caso, sería establecer la presentación de esta declaración junto con la de conclusión para todos los ex-servidores públicos.

Artículos 41 y subsecuentes. Establecen un procedimiento para verificar el patrimonio del servidor público hasta por 3 años después de haber dejado el cargo. Esto es más de naturaleza fiscal o penal que administrativa, ya que la Ley de Responsabilidades no considera ilegal tener mucho patrimonio, a menos que haya sido obtenido ilícitamente y para probar tal extremo, se tendría que relacionar con un hecho o conducta específica resuelta a través de las instancias legales correspondientes.

Artículo 47. Señala como ordenamiento supletorio, el Código Federal de Procedimientos Civiles en virtud de jurisprudencia de mayo del 2000.

Aunque estamos en desacuerdo con el razonamiento utilizado por el juzgador (el artículo 45 indicaba la supletoriedad; sin embargo, se pasó por alto

que esa disposición sólo era aplicable al juicio político por así manifestarlo el capítulo donde se encontraba inmerso) coincidimos en que debe ser ese y no aquel la norma supletoria entre otras razones, por la naturaleza inquisitoria del procedimiento. El procedimiento administrativo de responsabilidades se asemeja mas a uno penal que a un civil.

La parte medular de la supletoriedad, es el ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas en ambos códigos, por lo que no se deja en estado de indefensión al servidor público, considerando que son mas bien razones prácticas y de conveniencia para la autoridad el aplicar la normatividad procesal civil en vez de la penal porque ésta, alarga el desarrollo del procedimiento al contener mayores garantías para el procesado que, en materia de responsabilidades, no son necesarias. pero hay que otorgarlas. Además, otros factores como el careo, que siendo una prueba fundamental en materia penal no se acepta en materia de responsabilidades pero muchas veces no se desecha correctamente.

La ejecución de las sanciones debe de ser inmediata; mientras que la ley anterior contemplaba las resoluciones firmes, por lo que detectamos que la nueva modalidad plasmada constituye una violación a la garantía de legalidad porque sin haber causado ejecutoria una resolución, es decir que ya no exista ningún medio de defensa que agotar para cambiar el sentido de la misma, se ejecuta la sanción impuesta.

Al respecto, se ha explicado por parte de la Secretaría que ejecutar las sanciones no causa un daño de imposible reparación, con excepción de la inhabilitación, por lo que es preferible aplicar la sanción aún la destitución, pues de conseguir la revocación o la nulidad de la resolución, el servidor público volvería a gozar de los derechos de que fue privado; Adicionalmente agregan, que es de utilidad pública imponer las sanciones a los infractores ya que a la sociedad le interesa que no existan malos servidores públicos:

¿Qué no le interesa a la sociedad que sus autoridades cumplan cabalmente con la ley?

¿Dónde quedó aquél concepto de que somos inocentes hasta que se pruebe lo contrario?.

Al parecer la Secretaría se preocupa mas por obtener cifras espectaculares de sancionados que en cumplir la ley.

Por otro lado, el razonamiento sería válido de no ser por un detalle: **ninguna persona puede ser tachada de infractor de la ley sino mediante resolución que así lo determine y que sea inatacable, ya que si logra cambiar el contenido de la resolución, legalmente no habría dejado de cumplir con sus obligaciones y por ende, no es sujeto de ninguna sanción, pero**

¿Qué sucede si para cuando se logra anular la sanción, esta ya fue ejecutada?

Pongo de ejemplo una inhabilitación: para la Administración Pública Federal un servidor público es culpable; adicionalmente, es muy frecuente que la sanción no sea borrada del Registro de Servidores Públicos Sancionados sino hasta que el afectado lo solicita, lo que evidentemente constituye una violación más de los derechos de los servidores públicos por el daño que puede ocasionar un registro que carece de sustento.

En esta nueva ley, se suprimió una de las pocas bondades de que gozaba el servidor público y era que la Contraloría podía abstenerse por una única vez de sancionar al presunto responsable cuando lo estimara pertinente, justificando la causa de la abstención, en que los hechos no fueran graves ni constituyeran delito o cuando los antecedentes del infractor lo ameritaran y el daño causado no excediera de 100 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (intencionalmente se deja fuera las conductas con las que se obtenía lucro indebido)

En efecto, no importa que existan excluyentes de responsabilidad si un servidor público es responsable, siempre deberá existir una sanción lo cual,

consideramos injusto porque el artículo 63 estaba encaminado a no sancionar las conductas culposas no graves es decir, aquellas irregularidades simples cometidas por descuido o negligencia, verbigracia, la no portación del gafete que no produce ninguna deficiencia en el servicio.

Artículo 43. Es poco clara esta disposición, en el sentido de que sólo el titular de la Secretaría o Subsecretarios de la misma podrán solicitar a la Comisión Bancaria y de Valores la información bancaria a las dependencias, entidades e instituciones públicas que están obligadas a proporcionar la información fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro tipo relacionada con los servidores públicos. Evidentemente se pretende establecer una excepción al secreto bancario; sin embargo, la disposición no es clara y puede no ser eficaz, toda vez que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores no maneja la información de las cuentas bancarias de los servidores públicos, son las Instituciones de Crédito privadas de las que ellos son cuentahabientes y que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, deben respetar el secreto bancario salvo aquella información requerida por autoridad judicial, en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte, acusado o requerimiento de las autoridades hacendarias federales por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para fines fiscales, sin perjuicio de la obligación que tiene de proporcionar a la referida Comisión toda clase de información y documentos que, en el ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, les solicite en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten.

Obviamente este artículo no obliga a las Instituciones de Crédito a proporcionar información protegida por el secreto bancario, ni autoriza y mucho menos obliga a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a solicitar a dichas instituciones, para los pretendidos fines, la información protegida.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es perfectible y seguramente se podrá mejorar lo cual, no debe

postergarse, pues su eficacia se verá desvirtuada si no se aplica correctamente porque se sabe que hasta la mejor legislación se vuelve inoperante si se convierte en letra muerta o si se aplica de manera defectuosa. Por esa razón, el régimen jurídico regulatorio de las responsabilidades de los servidores públicos requiere de probidad absoluta y adecuada capacitación de los encargados de su aplicación: "el combate a la corrupción así lo exige."

1.4.2. Cuadro comparativo de las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).

Contempla la responsabilidad política. artículos 5 al 45	Excluye la responsabilidad política y se concentra únicamente en la responsabilidad administrativa.
Contempla al apercibimiento como sanción. artículo 53 fracción I	La sanción mínima a imponer es una amonestación privada o pública. artículo 13 fracción I
Duración máxima de la suspensión: 3 meses artículo 56 fracción I	La suspensión puede ser de hasta 1 año. artículo 13 fracción II
La inhabilitación era de 1 a 20 años. artículo 53 penúltimo párrafo	La inhabilitación puede ser desde 6 meses hasta 20 años. artículo 13 fracción V
No definía cuáles infracciones eran graves. artículo 47	Señala expresamente que infracciones se consideran graves. artículo 13 antepenúltimo párrafo
No definía la reincidencia.	Señala como reincidencia cualquier nueva violación a la ley después de haber sido sancionado. artículo 14 último párrafo
Se hacía referencia a los servidores públicos de confianza y de base. artículo 56 fracción III y artículo 75 primer y segundo párrafo	Se elimina el término servidor público de confianza pero se deja el de base. artículo 30

El órgano interno de control no contaban con facultades para ordenar el embargo precautorio del presunto responsable.	Establece facultades del órgano interno de control para ordenar el embargo precautorio en cualquier etapa del procedimiento. artículo 16 penúltimo párrafo
No estaban regulados los operativos de verificación.	Faculta al órgano interno de control para realizar operativos de verificación. artículo 20 último párrafo
Dentro del procedimiento administrativo no se establecía sanción por no comparecer a la audiencia de ley.	Si no se comparece a la audiencia de ley sin causa justificada, se tendrán por ciertos los hechos que se imputan. artículo 21 fracción I
Audiencia: declaración, ofrecimiento admisión y desahogo de pruebas, alegatos. artículo 64 fracción II	Audiencia: Solo para declarar sobre los hechos imputados. Se conceden 5 días hábiles para ofrecer pruebas. Se suprimen los alegatos. artículo 21 fracción II
Desahogadas las pruebas, el órgano interno de control tiene 30 días para dictar la resolución y 72 horas para notificarla. artículo 64 fracción II	Desahogadas las pruebas el órgano interno de control tiene 45 días para dictar la resolución y 10 días para notificarla. artículo 21 fracción III
No existía ampliación para dictar la resolución, ni tampoco sanción en caso de que la autoridad no la dictara en ese tiempo.	Se puede ampliar el término por única vez a 45 días. Tampoco establece sanción a la autoridad si no la dictara en ese tiempo. artículo 21 fracción III
No se facultaba a las dependencias o entidades para auxiliar al órgano interno de control en las notificaciones que tuvieran que hacerse fuera de la residencia de la autoridad.	Se autoriza al órgano interno de control para ser auxiliados a realizar las notificaciones fuera de la residencia de la autoridad. artículo 22
La suspensión para ejecutar la sanción procedía, entre otros supuestos, si se ocasionaban daños de imposible reparación. artículo 72 fracción II inciso b	La suspensión se puede conceder si se causan daños de difícil reparación. artículo 27 fracción II inciso b
Cumpléndose los requisitos de ley, debía concederse la suspensión de la ejecución de la sanción. artículo 72	La suspensión no procederá en caso de infracciones graves o de reincidencia, aún cumpliéndose los requisitos de ley. artículo 28 último párrafo
En caso de revocación de la sanción, el órgano interno de control no tenía facultades para ordenar la restitución al servidor público de los derechos de que hubiese sido privado.	Se faculta al órgano interno de control a ordenar la restitución de los derechos que hubiera sido privado con motivo de la sanción revocada. artículo 28 primer párrafo

La sanción económica era de 2 tantos. Este artículo fue declarado inconstitucional por lo que se imponían las sanciones con fundamento en el artículo 113 Constitucional artículo 55	Las sanciones económicas no podrán ser menores o iguales al monto del los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. El artículo 15 es inconstitucional.
La prescripción era de 1 a 3 años.	Prescripción: de 3 a 5 años. Si iniciado el procedimiento se dejare de actuar, la prescripción empieza a correr desde el día en que se practicó la última actuación. artículo 34
El derecho de los particulares para solicitar la indemnización por daños perjuicios prescribía en 1año.	La prescripción para reclamar los daños y perjuicios es de 2 años. artículo 34 último párrafo
El término para presentar la declaración patrimonial de conclusión del cargo era de 30 días.	Se conceden 60 días naturales para presentar la declaración patrimonial de conclusión del encargo. Se faculta a la Secretaría a solicitar al servidor público, copia de su declaración del ISR o constancia de percepciones y deducciones, debiendo entregarlos en un plazo de 3 días hábiles. artículo 37 fracción II
No existía el procedimiento para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos.	Se establece un procedimiento para investigar o auditar la evolución en el patrimonio del servidor público o ex-servidor público. Puede solicitar a las dependencias o entidades información fiscal, bancaria, inmobiliaria o de cualquier tipo relacionada con él, cónyuge, concubina y dependientes económicos directos. artículo 41 y 43
Señala la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales. artículo 45	Señala la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles. artículo 47
No se establecían acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público.	La Secretaría tiene facultades preventivas. Podrá emitir un Código de Ética. artículo 48 y siguientes
La ejecución de las sanciones eran sobre resoluciones firmes. artículo 75	La ejecución de las sanciones es inmediata sin especificar si son definitivas o firmes. artículo 30
Se faculta al órgano interno de control para abstenerse de sancionar al servidor público. artículo 63	Se suprime la facultad de abstenerse de sancionar al servidor público.

CAPITULO 2

**RÉGIMEN JURÍDICO DE RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

La corrupción de los servidores públicos es una forma de desorden en el desempeño del quehacer gubernamental para obtener beneficios ilícitos. Sin duda, es uno de los graves males endémicos de la nación que amenaza de manera permanente y constante el correcto ejercicio de la función pública, independientemente del tipo e ideología del sistema político. El tráfico ilegal de sustancias prohibidas y armas es, además, un problema de seguridad nacional, porque ha corrompido todas las funciones públicas.

La corrupción, en perversa simbiosis, con la impunidad, es nociva porque se corre el riesgo de generalizarse a todas las instituciones públicas sin excepción de nivel alguno, y permear a la sociedad hasta formar en ella una férrea costumbre conforme a la cual, se expulsará al servidor público honrado como a un ser extraño, prueba de un país de cínicos.

Para su combate se requiere de una estrategia que impida asociarla con la impunidad mediante el diseño e implantación de un sistema integral en contra de estos males y basado en dos pilares fundamentales: la regulación jurídica precisa y adecuada de la actuación de los servidores públicos con especial cuidado de las áreas del sector público más vulnerables a la corrupción y un idóneo régimen jurídico de responsabilidades.

Entre las áreas más proclives a la corrupción figuran: seguridad pública, tránsito, procuración y administración de justicia; régimen fiscal; control y vigilancia ambiental y de bosques; control de vigilancia bancaria, bursátil, de seguros y fianzas; concesión de servicios públicos o de explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del estado; adjudicación y control de ciertos contratos administrativos, como los de obra pública y empréstitos públicos; adquisición, suministro y arrendamiento de bienes muebles y contratos de servicios.

Quizá la peor de todas sea el "clientelismo" político de organizaciones que en la búsqueda del poder sin ética, toleran todo tipo de impunidades: vendedores ambulantes, automóviles de alquiler piratas, importadores fraudulentos de todo tipo de mercancías, violaciones al por mayor de sus militantes o simpatizantes en todo tipo de infracciones a lo reglamentario.

Dos siglos hace que el ideólogo mexicano de la Reforma, José María Luis Mora, explicaba acerca de la corrupción:

"Este vicio es el producto de una serie de causas que han estado obrando desde tiempos remotos, y se necesitan años de relaciones y trato libre con el resto de la especie humana para que pueda verificarse un cambio substancial. Tenemos por cierto que si la administración mexicana no procura eficazmente disminuir el número de plazas y empleados, reducir a una justa proporción los sueldos de éstos y vigilar escrupulosamente su conducta, el país se convertirá en un centro de fracciones y proyectos revolucionarios que se reproducirán sin cesar y pondrán en riesgo por muchos años su tranquilidad interior." 2)

2.1 Servidor Público.

Persona física que desarrolla en lo subjetivo, la función pública. La función legislativa administrativa o jurisdiccional encomendada a los diferentes órganos gubernamentales que requiere de realizar actos de acuerdo a su competencia. Esta actividad se lleva a cabo por los titulares que sí están en posibilidad de realizar acciones dirigidas a cumplir las tareas, facultades y funciones de los órganos estatales como el caso de lo administrativo, las Secretarías de Estado denominadas en género, dependencias que permiten al Jefe de Estado cumplir con su función administrativa sin que este señalamiento tenga relación con aquella distinción planteada por el Derecho Administrativo entre entidades y dependencias.

En esta tesis abarcaremos solamente, la función administrativa, que al ser centro de imputación de facultades con las que el Estado y en específico el Poder

Ejecutivo cumple la función asignada por la Constitución, su estatuto orgánico por decirlo de alguna manera, los considera en un sentido genérico como órganos gubernamentales, no siendo los únicos a los que se les atribuye funciones y facultades, sino también a los titulares de dichos órganos, verbigracia, el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dice: "A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos...", y en el segundo de los supuestos, lo establecido por el artículo 19 del mismo ordenamiento legal que señala:

"El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los Manuales de Organización de Procedimientos y de Servicios al Público, necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas..."

En los dos casos quienes desempeñan las tareas propias de la función otorgada son personas físicas las cuales, detentan un cargo público que implica un ámbito institucionalizado de funciones y competencias el cual, subsiste con independencia del titular del mismo; las personas físicas que realizan o materializan dichas funciones son a las que se denomina "servidores públicos" por mandato del ordenamiento jurídico que define sus funciones o por el superior jerárquico en el ámbito del ejercicio de las facultades atribuidas que lo obliga y en función del cargo que desempeña y que le son ajenas a su persona e intereses particulares, por constituir parte del servicio público que le corresponde otorgar al Estado hacia la población que se encuentra dentro de su ámbito territorial, siendo el artículo 108 Constitucional el que define que:

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

Indebidamente, en el artículo 108 Constitucional no se incluye al personal del Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ni a todo el personal del Poder Legislativo, sólo a los Diputados y Senadores.

Resumimos pues que servidor público es toda persona física contratada o designada mediante elección popular o nombramiento para desempeñar actividades atribuidas al Estado, a sus órganos gubernamentales o de la Administración Pública mediante una remuneración. En opinión del doctor Carlos A. Morales Paulín: "Doctrinalmente el servidor público es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado." 3)

2.1.1 Precisiones sobre el concepto de Servidor Público.

Para efectos de la responsabilidad administrativa no importa su denominación: servidor público es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública aunado a que la denominación de los altos funcionarios como ya lo señalábamos, es un término meramente doctrinal, pues en la legislación ya no se encuentra prevista por lo que se deberá acudir a la Constitución, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el ámbito laboral, los servidores públicos pueden ser de base o de confianza atendiendo a la calidad de "trabajadores" que tienen, mientras que para efectos de la responsabilidad administrativa sólo será útil para la ejecución de las sanciones administrativas.

El trabajador no es una figura contemplada en el título cuarto de nuestra Carta Magna y lo cierto es que sin importar que un trabajador sí puede ser de base o de confianza, un servidor público no. Los trabajadores se rigen por la Ley

Federal del Trabajo o Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado según sea el caso y los servidores públicos por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas; esto, en lo relativo a su conducta.

Al trabajador se le puede cesar y al servidor público destituir y aunque los efectos son los mismos, las causas son diferentes. En el primer caso tenemos la inasistencia injustificada por más de 3 días y en el segundo la deshonestidad.

Esta dualidad ha ocasionado problemas de interpretación y de aplicación.

¿Qué sucede cuando un servidor público es destituido pero no existe una causal laboral para el despido o cese? Resulta evidente que las dos calidades son consubstanciales a las personas y no se pueden separar por tanto, no se puede destituir a un servidor público sin despedirlo laboralmente o viceversa.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Sergio García Ramírez en sus respectivas obras *"El sistema de responsabilidades de los servidores públicos"* y *"Derechos de los servidores públicos"* manejan como sinónimos las expresiones trabajadores, empleados, funcionarios, burócratas y servidores públicos. No obstante, ambos también reconocen implícitamente las diferencias que existen entre esos términos.

El doctor Delgadillo no trata en su libro sobre la responsabilidad laboral del servidor público, lo que representa el reconocimiento de que tal situación no es factible. Por otro lado sostiene

"... toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición general como gobernado, y de su régimen particular como trabajador, sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público."
4)

Con esto, está reconociendo definitivamente que ambas expresiones no son sinónimos y en todo caso son complementarios.

El doctor Sergio Garcia Ramirez, aunque sí aborda un capítulo especial de responsabilidades laborales, las referencias que hace son siempre como trabajadores o empleados, en ningún momento menciona al servidor público - capítulo VIII, inciso 2-. Adicionalmente, en sus primeros capítulos del I al VII, aunque reiteradamente sostiene como sinónimos ambos términos, en ninguna ocasión se refiere al servidor público de "base o confianza".

En los artículos 108 al 114 y 123 de la Constitución, no se encontró sinónimo de trabajador ni servidor público, tampoco en la Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (en lo concerniente a la responsabilidad política, que es lo único vigente actualmente) mientras que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se encuentra la referencia.

En las disposiciones legales no existe confusión entre servidor público y trabajador —con la excepción mencionada— sin embargo, la doctrina es la que incurre en esa imprecisión. En defensa de los autores se puede decir que es la ley la que induce al error al manejar trabajador y empleado como lo mismo y señalar que el trabajador al servicio del Estado, dependiendo del nivel que ocupa, requiere del nombramiento para realizar su función, cuando es el servidor público el que requiere de nombramiento porque con base en él, ejercerá las funciones propias del cargo.

En la Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, hay una mención confusa e inquietante:

"...se parte de un catalogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedarán facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de

confianza y suspensión hasta por 3 meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan..."

¿Es lo mismo servidor público y trabajador de confianza?

¿Qué diferencia existe entonces entre servidor público y trabajador de base?

¿Cómo aplicar una sanción al trabajador que no está contemplada ni en la Ley Federal del Trabajo ni en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado?

¿Si la destitución es sólo para los trabajadores de confianza, no es posible destituir a los trabajadores de base?

¿Qué diferencia existe entre la destitución y el cese?

¿Pueden utilizarse indistintamente los conceptos de servidor público y trabajadores? No, son diferentes.

Es imperativo que se hagan modificaciones, tanto a las leyes laborales como administrativas que señalan que la sanción en una de ellas puede ser causa de similar consecuencia en las otras, o bien, que la sanción impuesta con base en alguna de ellas servirá de igual manera para imponer una sanción en la otra.

Al respecto encontramos dos Tesis Jurisprudenciales sobre estas dudas.

La primera, emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito, señala lo siguiente:

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje Incompetencia del, para conocer de destituciones fundadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Si en el juicio laboral el titular demandado se excepcionó argumentando que destituyó al actor con apoyo en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Sala de conocimiento debe verificar la veracidad de tal argumento y, una vez comprobado que aquel actuó, al emitir la destitución, no como patrón, en forma análoga a un particular, sino como ente soberano con facultades, entre otras, de poder disciplinario y sancionó al actor en su calidad de servidor público por incurrir en responsabilidades en el desempeño de sus funciones, la autoridad responsable está obligada a abstenerse de resolver el fondo del asunto y nulificar el acto, ya que en sus artículos

70 y 71 se prevén el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el Recurso de Revocación ante la propia autoridad que haya impuesto la sanción; por lo anterior, debe concluirse que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, carece de competencia para invalidar la mencionada destitución.

La segunda, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contradicción de tesis, expresa:

Trabajadores al Servicio del Estado. No puede plantearse un problema de prescripción de la acción laboral para demandar la reinstalación o la indemnización de ley cuando la destitución, cese o suspensión constituye una sanción por faltas administrativas, ya que en este supuesto es improcedente la vía laboral. De lo dispuesto por los artículos 1, 2, 46, 47, 53 fracciones III y IV, 64 y 70 a 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deriva que la resolución por la que se le impone a un servidor público la suspensión o destitución del empleo como sanción por la comisión de faltas y responsabilidades administrativas, es materialmente de naturaleza administrativa y solo es impugnable ante la propia autoridad que la impone a través del Recurso de Revocación o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ante el que también puede combatirse la resolución que recaiga al Recurso de Revocación, en el entendido de que de obtenerse la nulidad de la sanción en resolución que cause ejecutoria, se tiene que restituir al servidor público en el goce de todos los derechos de que hubiere sido privado con la ejecución de la sanción anulada. Por tanto, tratándose del despido, cese o suspensión de un trabajador burocrático derivado de una falta o responsabilidad administrativa, no puede plantearse el problema de prescripción de la acción laboral para demandar la reinstalación, o bien, la indemnización de ley por despido o suspensión injustificada ante el tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que esta vía no procede respecto de un acto que no tiene naturaleza laboral sino administrativa, como lo es el cese o suspensión como sanción administrativa y, además, porque la ley burocrática resulta inaplicable.

2.2 Responsabilidad.

Proviene del latín *respondo, es, ere*, compuesto de *re*, y *spondeo, es, era*. Significa estar obligado, de múltiples acepciones: calidad de responsable; deuda, obligación de responder; cargo u obligación moral que resulta de un asunto

determinado; capacidad existente de todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un acto suyo inteligente y libre.

La responsabilidad es la relación de causalidad que vincula a un sujeto con los actos que realiza e incluso como la capacidad de un sujeto para responder por la posible realización de hechos futuros y también, como una obligación o el merecimiento de una pena en un caso determinado o determinable a resultados de la ejecución de un acto específico; ó, la obligación de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a terceros porque así lo disponga una ley, lo estipule un contrato o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, independientemente de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanarla.

2.2.1 Responsabilidad Jurídica.

Concepto. Hechos sometidos al Derecho, son la represión del mal causado y se alcanza a través del Derecho mediante el traslado de la carga del perjuicio a un sujeto distinto del agraviado y tal sujeto diferente habrá de sufrir con, sin y aún contra su voluntad la referida reacción jurídica por ser considerado como responsable.

2.3 Estructura.

La responsabilidad jurídica de quienes laboran al servicio del Estado es clara, están sujetos a normatividad jurídica específica contenida en la Constitución, en la legislación secundaria y en otros ordenamientos jurídicos que permiten distinguir una regulación constitucional, una legal, una estatutaria y una complementaria consecuente se sus actos.

La regulación constitucional del Sistema de las Responsabilidades de los Servidores Públicos está contenida en el título cuarto, artículos 108 al 114. A

continuación un análisis, advirtiendo que no siempre hay continuidad numérica sino temática.

El artículo 108. Considera servidores públicos en general a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Artículo 109. Faculta al Congreso de la Unión a expedir las leyes de responsabilidades, precisando el tipo a responsabilidad en que puede incurrir un servidor público: política, penal y administrativa.

Artículo 113. Dispone que en las leyes de responsabilidades administrativas que se emitan se determinaran las obligaciones de los servidores públicos que garanticen la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en su actuación, así como las sanciones que deban ser aplicadas en caso de incumplimiento a dichas obligaciones, señalando los procedimientos y las autoridades encargadas de aplicarlas.

Las responsabilidades políticas de los servidores públicos quedan comprendidas en el título segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y en los títulos décimo y decimoprimeros de los Códigos Penales, tanto Federal como para el Distrito Federal; así como los artículos 1830, 1910, 1913, 1915, 1916, 1927, 2018, 2019 y 2116 del Código Civil Federal.

La responsabilidad de los servidores públicos está en los estatutos jurídicos que bajo diversas denominaciones rigen la actuación del personal perteneciente al servicio civil de carrera en diversas áreas del sector público, así como las condiciones generales de trabajo de cada área del mismo sector.

2.4. Tipos de Responsabilidad Jurídica en que pueden incurrir los Servidores Públicos.

Política, penal, civil y administrativa, cada una de las cuales no excluye a las demás, conforme lo dispone el artículo 109 Constitucional: "Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza."

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido:

De acuerdo a lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por 4 vertientes: a) la responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. b) la responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito. c) la responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública y d) la responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidades se instituyen órganos, procedimientos, supuestos, y sanciones propias, aunque algunas de estas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política a la administrativa o penal; así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94 Federico Vega Copca y otro, 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortíz.

Brevemente analizaremos en tres apartados la responsabilidad política, penal y civil en este orden, y dejo la administrativa para análisis en un capítulo específico.

2.4.1 Responsabilidad Política.

Esta responsabilidad se exige mediante juicio político y puede presentarse cuando un servidor público en el ejercicio de sus funciones, incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 7, determina:

"Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho: el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; a la libertad de sufragio; a las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; a la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados o a la sociedad o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; a las omisiones graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que regulan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal."

Siendo sujetos a Juicio Político, los servidores públicos del más alto rango.

2.4.1.1 Juicio Político.

Concepto. Proceso seguido en sede legislativa en contra de servidores públicos de alto rango para dilucidar su responsabilidad política ante acusaciones de incurrir en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Puede ser resuelto mediante la absolución del inculpado, destitución del cargo o inhabilitación para el desempeño de todo empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Antecedentes. El modelo de juicio político vigente en México se inspira en el "impeachment" anglosajón, incoado por primera vez en 1376 en Inglaterra en contra de Lord William Latimer, Consejero Privado del Rey Eduardo III acusado

ante la Cámara de los Lords por la Cámara de los Comunes de mala conducta (misdemeanor) consistente en malversación vergonzosa y fraudes financieros colosales. Fue declarado culpable y se le separó de su cargo, se le encarceló y se le impuso una multa. Posteriormente, el monarca lo reincorporó en su antiguo empleo por cuya razón la Cámara de los Comunes, ya en el reinado de Enrique II, presionó para que los funcionarios privados de sus cargos a consecuencia de "impeachment" no pudieran recuperarlo, lo que dio origen a la inhabilitación." 6)

El "impeachment" también está vigente en los Estados Unidos de América, donde las sanciones quedaron reducidas a las de carácter político consistentes en la separación del servidor público indigno y a la inhabilitación para ocupar cargos públicos.

En "El Federalista" Alexander Hamilton defiende al "impeachment" estadounidense, al apuntar:

"Su jurisdicción comprende aquellos delitos que proceden de la conducta indebida de los hombres públicos o, en otras palabras, del abuso o de la violación de un cargo público." 7)

En México, según el artículo 110 Constitucional, pueden ser sujetos de Juicio Político los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los Consejeros de la Judicatura Federal; los Secretarios de Despacho; los Jefes de Departamento Administrativo; los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal; el Procurador General de la República; el Procurador General de Justicia del Distrito Federal; los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal; los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal; el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; los Magistrados del Tribunal Electoral; los directores Generales y su equivalente de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Los titulares del Banco de México y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como ya lo señalamos, no figuran en la relación de servidores públicos políticamente enjuiciables contenida en el artículo 110 Constitucional empero, tal omisión se subsana en el párrafo séptimo in fine del artículo 28 Constitucional: "Las personas encargadas de la conducción del Banco Central podrán ser sujetas de Juicio Político conforme a lo dispuesto en el artículo 110 de esta Constitución"; en tanto que la parte final del antepenúltimo párrafo del apartado "B" del artículo 102 Constitucional establece: "El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de la propia Constitución."

El artículo 108 Constitucional en su segundo párrafo, implícitamente exenta de responsabilidad política al Presidente de la República y además, le otorga inmunidad durante el tiempo que dure en el cargo respecto de casi todas las conductas delictuosas contempladas en la legislación penal; en consecuencia, sólo puede incurrir en responsabilidad penal por traición a la patria y delitos graves del orden común, lo cual, se objeta cada vez con más insistencia a efecto de que pueda ser enjuiciado políticamente por conductas que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y se amplíe el catálogo de conductas delictuosas por las que se le pueda fincar responsabilidad penal. El artículo 22 Constitucional puede ser consultado para apreciar los delitos graves.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de los Congresos Estatales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales pueden ser sujetos de Juicio Político por violaciones graves a la Constitución y Leyes Federales o por el manejo indebido de fondos y recursos federales, en cuyo caso, la resolución del juicio respectivo será sólo declarativa y se dará a conocer al Poder Legislativo Local correspondiente, a fin de que proceda como corresponda en ejercicio de sus atribuciones.

El artículo 109 Constitucional en su último párrafo concede acción popular la cual, es reiterada en el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en cuya virtud:

“Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas de los servidores públicos políticamente enjuiciables que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho o acerca de la conducta de cualquier servidor público que implique responsabilidad penal o administrativa.”

¿Sólo los ciudadanos deben presentar denuncias respecto de las actuaciones de los servidores públicos que impliquen responsabilidad política o también las personas jurídicas como sindicatos, organizaciones obreras y campesinas, cámaras de comercio, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos?

¿Quiénes están en mayor posibilidad de contar con pruebas que acrediten tal responsabilidad?

Debiera facultarse a presentar denuncia contra los servidores públicos políticamente enjuiciables a toda persona física o moral que tuviese pruebas de presunta responsabilidad.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después, dividiéndose en dos etapas, la primera a cargo de la Cámara de Diputados y la segunda encomendada a la Cámara de Senadores.

2.4.1.1.1 Etapa a cargo de la Cámara de Diputados.

La denuncia contra servidores públicos que implique presunta responsabilidad política deberá presentarse por escrito ante la Cámara de Diputados la cual, durante la primera etapa del Juicio Político como lo previenen los artículos 74 fracción V y 110 Constitucionales y 10 de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos se erige en Órgano Instructor y de Acusación en cuyo desempeño se encarga de sustanciar el procedimiento. Hecho lo cual, la Sección Instructora de la Cámara de Diputados formularán sus conclusiones debidamente fundadas y en las que podrán proponer seguir con el procedimiento o darlo por concluido.

Si la Cámara considera improcedente acusar al denunciado, éste continuará en el ejercicio de su cargo de lo contrario, deberá ser separado del mismo y puesto a disposición del Senado a cuyo efecto, se le debe enviar a la acusación respectiva que habrá de sostener la comisión integrada por tres Diputados ante la Cámara de Senadores.

2.4.1.1.2 Etapa a cargo de la Cámara de Senadores.

Recibida la acusación en el Senado se turnará a la Sección de Enjuiciamiento quien emplazará tanto a la Comisión de Diputados, a cuyo cargo este la acusación, al acusado y a su defensor para que dentro del término de 5 días naturales siguientes al emplazamiento presente por escrito sus alegatos. Transcurrido el plazo con o sin alegatos, la Sección de Enjuiciamiento del Senado habrá de entregar a la Secretaría del Senado sus conclusiones debidamente fundadas y que deberán contener la propuesta de sanción que corresponda, misma que no podrá ser distinta a la destitución o a la inhabilitación.

Recibidas las conclusiones en el Senado, deberá erigirse en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de las conclusiones y deberá citar a la sesión respectiva a la Comisión de Diputados, al acusado y a su defensor.

El día y hora previstos, el presidente del Senado declarará erigido en Jurado de Sentencia y acto seguido la Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento; hecho lo cual, se concederá la

palabra sucesivamente a la Comisión de Diputados, al denunciado y a su defensor, y ya sin la presencia del denunciado y su defensor, se discutirán y votarán las conclusiones y se aprobarán los respectivos puntos de acuerdo para que finalmente, el Presidente del Senado formule la Declaratoria Resolutiva correspondiente.

2.4.1.2 Carácter definitivo de la resolución del Juicio Político.

El artículo 110 Constitucional diseña el esquema del Juicio Político a México en su último párrafo. Erige como inatacables las declaraciones y resoluciones de ambas Cámaras Legislativas por lo que no son impugnables por la vía del Amparo.

Los servidores públicos sancionados mediante el Juicio Político no pueden ser beneficiarios de indulto, habida cuenta que en los términos del capítulo I del Código Penal Federal, éste no podrá otorgarse respecto de la ocupación de cargo o empleo público.

Los altos funcionarios sancionados por el Juicio Político tampoco podrán beneficiarse con la Amnistía dado que de acuerdo con la fracción XXII del citado artículo, el Congreso tiene facultad para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los Tribunales de la Federación, supuesto que no aplica en el caso de Juicio Político, por no ser éste de la competencia de los referidos tribunales.

El titular del Poder Ejecutivo no puede vetar las resoluciones emitidas por las Cámaras del Congreso en un Juicio Político, en virtud de la disposición expresa del inciso j del artículo 72 Constitucional que a la letra dice:

"El Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de Cuerpo Electoral o de Jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales."

2.4.2 Responsabilidad Penal.

El artículo 109 Constitucional fracción II dispone: "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal".

El Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, artículos 214 al 224 tipifican 12 delitos -sancionados con pena de prisión, multa, destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos- que sólo podrán cometer los servidores públicos y son: ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de las funciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito.

Además, en su artículo 225, determina 28 delitos contra la administración de justicia que también sólo pueden ser cometidos por servidores públicos y conllevan sanciones similares a las anteriormente comentadas:

I. Conocer de negocios para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello;

II. Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba;

III. Litigar por sí o por interpósita persona, cuando la ley les prohíba el ejercicio de su profesión;

IV. Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen;

V. No cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello;

VI. Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto

de un jurado; u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley.

VII. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos;

VIII. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia;

IX. Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de algún delito, cuando ésta sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación; o ejercitar la acción penal cuando no preceda denuncia, acusación o querrela;

X. Detener a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos señalados por la ley, o retenerlo por más tiempo del señalado por el párrafo séptimo del artículo 16 constitucional;

XI. No otorgar, cuando se solicite, la libertad caucional, si procede legalmente;

XII. Obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, intimidación o tortura;

XIII. No tomar al inculpado su declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación sin causa justificada, u ocultar el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o el delito que se le atribuye;

XIV. Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso;

XV. Imponer gabelas o contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento;

XVI. Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;

XVII. No dictar auto de formal prisión o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculpado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo;

XVIII. Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley;

XIX. Abrir un proceso penal contra un servidor público, con fuero, sin habersele retirado éste previamente, conforme a lo dispuesto por la ley;

XX. Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución;

XXI. A los encargados o empleados de lugares de reclusión o internamiento que cobren cualquier cantidad a los interinos o a sus familiares, a cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado para otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen;

XXII. Rematar, en favor de ellos mismos, por sí o por interpósita persona, los bienes objeto de un remate en cuyo juicio hubieren intervenido;

XXIII. Admitir o nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;

XXIV. Hacer conocer al demandado, indebidamente, la providencia de embargo decretada en su contra;

XXV. Nombrar síndico o interventor en un concurso o quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o a persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común; y

XXVI. Permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que están reclusas.

XXVII. No ordenar la libertad de un procesado, decretando su sujeción a proceso, cuando sea acusado por delito o modalidad que tenga señalada pena no privativa de libertad o alternativa, y

XXVIII. Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una averiguación previa o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean confidenciales.

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XX, XXIV, XXV y XXVI, se les impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa.

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones IV, V, VI, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXVII y XXVIII, se les impondrá pena de prisión de cuatro a diez años y de mil a dos mil días multa.

En todos los delitos previstos en este Capítulo, además de las penas de prisión y multa previstas, el servidor público será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos."

Obviamente los servidores públicos pueden cometer otros delitos distintos a los contenidos en los catálogos de los mencionados códigos penales.

Si un servidor público comete un delito con motivo o en el ejercicio de su cargo quedará sometido al procedimiento penal respectivo igual que cualquier persona. Una vez formuladas la denuncia o querrela, el Ministerio Público iniciará la averiguación previa y ejercerá la acción penal ante el Tribunal competente, el cual resolverá lo que proceda.

Siendo importante destacar:

"El juicio penal tiene dos instancias: la primera se tramita ante un Juez de Paz o Juez Penal y la segunda ante el Tribunal Superior de Justicia si se trata de delitos locales; si se trata de delitos federales, la primera se desarrolla ante un Juez de Distrito y la segunda ante un Tribunal Unitario de Circuito." 7)

Añadimos, el Juicio de Amparo.

2.4.2.1 Declaración de Procedencia.

De conformidad con el artículo 111 Constitucional, para proceder penalmente contra determinados funcionarios públicos por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se requiere la Declaración de Procedencia que la Cámara de Diputados formule previamente igual que para el Juicio Político, medida que la Carta Magna dispone para evitar se vulnere la función de los altos funcionarios y tiene como propósito, garantizar la inmunidad o fuero constitucional

de determinados servidores públicos de alto rango y con ello, asegurar el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas.

Definición. Acto jurídico emitido en sede legislativa en cuya virtud, se retira el obstáculo jurídico establecido para la realización de ciertos actos jurídicos los cuales son: en la especie, en el ejercicio de la acción penal en contra de un servidor público investido de inmunidad y en la sujeción a un proceso penal.

Dispone el citado artículo 111 Constitucional:

“Para proceder penalmente contra determinados funcionarios públicos por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se requiere que la Cámara de Diputados formule previamente, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, la respectiva declaración de procedencia, en cuyo caso, el acusado será separado de su cargo y quedará a disposición de las autoridades competentes; si la sentencia en el proceso penal fuere absolutoria, el acusado podrá, en su caso reasumir su función; más si fuese condenatoria y versare sobre un delito cometido durante el periodo de su encargo, no podrá beneficiarse con la gracia del indulto”.

De no emitirse la declaración de responsabilidad y una vez que termine el acusado el ejercicio de su cargo, la imputación del delito por el que se le acusa, seguirá su curso dado que la resolución de la Cámara, cualquiera que sea su sentido, no prejuzga los fundamentos de la imputación.

La prescripción, según previene el artículo 114 Constitucional se interrumpe en tanto el servidor público desempeña el cargo que le confiere inmunidad.

El mismo 111 Constitucional requiere la previa Declaración de Procedencia de la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra: Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procurador General de la

República, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral.

Mientras que el artículo 111 señala a los que son políticamente enjuiciables, carecen de inmunidad y no es necesaria la Declaración de Procedencia de la Cámara de Diputados: los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal; los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal; el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; los Magistrados del Tribunal Electoral; los Directores Generales y su equivalente de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos; los titulares del Banco de México y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en virtud de sendas disposiciones contenidas en los artículos 28 y 102 apartado B de la Constitución.

El Presidente de la República, sólo podrá ser acusado por delitos graves o traición a la patria, siendo menester indicar que la Cámara de Diputados, en sus funciones de Jurado de Acusación realizará la declaración o acusación ante la Cámara de Senadores que con poder jurisdiccional, dictará la sentencia respectiva sobre su responsabilidad penal.

Para la Declaración de Procedencia, en su etapa correspondiente a la Cámara de Diputados (Sección Instructora), el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que se actuará, de acuerdo con lo previsto para el Juicio Político.

La Sección Instructora integrada por cuatro Diputados de las Comisiones de la Cámara, en los términos del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procurará establecer la subsistencia o no del fuero constitucional; la existencia o inexistencia del delito y la probable responsabilidad del inculcado:

“Dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la Sección Instructora deberá rendir su dictamen, y en la

fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante, o Ministerio Público, en su caso; se concederá la palabra a las partes para que formulen sus alegatos, y después de que lo hagan se les retirará del recinto para proceder a la discusión y votación correspondiente." 8)

Si se determina proceder en contra del inculpado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.

2.4.3 Responsabilidad Civil.

Esta responsabilidad, aunque está prevista en el artículo 109 del título cuarto de la Constitución, donde no se define ni explica, el artículo 111 párrafo VIII sólo menciona que esta responsabilidad puede generarse a cargo de cualquier servidor público y deberá exigirse mediante demanda: "En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia."

Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinoza, explican:

"La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que 'nadie tiene derecho de dañar a otro', y encuentra su base constitucional en los artículos 1°, 12, 13 y 27 que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantizar el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella, y con las modalidades que dicte el interés público." 9)

De conformidad con lo anterior, es claro que cuando un servidor público durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión incurra en un acto u omisión que dañe o perjudique el patrimonio de los particulares o su persona

incurrirá en responsabilidad civil, de conformidad con el artículo 1910 del Código Civil Federal.

Esta responsabilidad no debe ser sólo atribuida directamente a los servidores públicos, toda vez que éste actúa en representación del órgano manifestando la voluntad del Estado y no la propia como individuos; por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público. Sin embargo, el gobierno puede ir en contra de dichos servidores públicos determinando la responsabilidad administrativa en que hubiesen incurrido, dependiendo de los daños que hubiesen causado al erario público y cuya preservación es de interés público, toda vez que muchas veces hay acciones graves y dolosas que efectúan servidores públicos con el fin de obtener algún beneficio o lucro. Casos en los que no es posible que el gobierno sea responsable directo o absoluto de tales acciones u omisiones que causaron daños a terceros.

En el artículo 1927 del Código Civil, la responsabilidad del Estado es solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos caso en el cual, éste resarcirá el daño que hubiese sido causado por el incumplimiento de los deberes de los servidores públicos a los particulares pudiendo, posteriormente, exigírselo al servidor público responsable. También podrá ser subsidiaria, en los demás casos siempre y cuando el servidor público no tenga bienes o no sean suficientes para responder por el daño o perjuicio causado.

Los particulares afectados podrán optar entre dos vías para obtener la reparación del daño:

Acudir directamente ante instancia judicial la cual, llevará a cabo el proceso ordinario civil, a la dependencia de la entidad correspondiente o a la Secretaría de la Función Pública, para que conforme al artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en

consecuencia, ordenar el pago correspondiente sin necesidad de que los particulares acudan a instancia judicial o a cualquier otra.

Los servidores públicos federales y locales de más alto nivel pueden ser demandados civilmente sin necesidad de satisfacer requisitos previos pues no gozan de inmunidad o fuero y por tanto, no se requiere Declaración de Procedencia, como en el caso de la responsabilidad penal.

Finalmente, es conveniente referir que el 31 de diciembre de 2004 fue publicada la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuyo objeto es precisar a favor de los particulares ciudadanos o empresas, los daños y perjuicios causados por la actividad pública del gobierno. Desde luego, aún con sus limitaciones, es un avance importante, aunque cabría una interrogante:

¿Quién es el sujeto de la responsabilidad, el órgano o el titular?

La respuesta sería: si el servidor público actúa como tal, por supuesto que la ley en comento es la aplicable; sin embargo, si el servidor público actúa en abuso de autoridad, usurpación de funciones u otras análogas, el Estado pudiera quedar exento de la responsabilidad y los afectados podrían repercutir para la reparación del daño en contra del servidor público responsable.

2.4.4 Responsabilidad Administrativa.

Por la importancia de esta responsabilidad con respecto al contenido de la presente tesis, esta se estudiará en un capítulo específico.

CAPITULO 3

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1 Concepto.

Responsabilidad derivada de faltas, infracciones o contravenciones a preceptos legales dirigidos a preservar la administración pública no tipificada como delitos y que conllevan sanciones impuestas por autoridades administrativas.

Responsabilidad exigida a todos los servidores públicos "por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión." En tales condiciones, la legislación respectiva previene el incumplimiento a estos deberes así como la aplicación de sanciones por desviaciones hacia la arbitrariedad, ilegalidad, imparcialidad y/o justicia. Sánchez Gómez señala, que:

"... pretende ante todo darle eficacia al buen proceder de la acción administrativa y de la acción del Estado mediante el acatamiento de los preceptos jurídicos que regulan las funciones públicas, desde el nombramiento o elección de una persona física para un cargo en alguno de los poderes federales, estatales o municipales que por convicción y como principio en el desempeño de un servicio público, todos los trabajadores del Estado sin excepción, se ajusten a las normas del buen proceder." 10)

Ante la posibilidad de que incurran en cualquier tipo de responsabilidad administrativa, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, instrumenta los procedimientos para conocer, tramitar y resolver las denuncias, quejas o acusaciones formuladas en contra de cualquier servidor público incluyendo las formalidades legales para la aplicación de las sanciones administrativa a que haya lugar.

3.2 Mecanismos de la Administración Pública Federal para el Control o Detección de Irregularidades.

Es conveniente conocer como puede determinarse el contexto que al Estado le permite establecer dichas responsabilidades.

Rafael Bielsa define:

"... debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos" 11)

Sin embargo, no todo control implica un acto contable es decir, expresado en cifras ya que puede consistir en un análisis jurídico; tampoco precisa en qué consiste el acto técnico sino se trata de un acto administrativo que puede o no materializarse en acciones de contabilidad, de técnicas o de análisis jurídico.

Para otros autores, el control se refiere a un acto de verificación para determinar si se hizo conforme a las reglas preestablecidas, es decir, sobre hechos ya consumados cuyos efectos no se pueden retrotraer para encausarlos a la normatividad, a los daños generados y que sólo sean cuantificados para efectos de una posible sanción económica. El jurista argentino Manuel María Díez quien sostiene que:

"Se entiende por control el nuevo examen de los actos de un órgano que hace otro que está para ello expresamente autorizado, con objeto de establecer la conformidad de los mismos con determinadas normas o si con ellos se cumplen determinados fines." 12)

Otro concepto: consiste en la posibilidad de vigilancia y de evaluación que se diversifica por el tipo y los órganos que lo realizan. Permite la corrección del proceso administrativo, la adecuación de la estructura y las formas de organización, además de la sanción por ilícitos o la comisión de delitos por parte de los servidores públicos.

En el ámbito de la Administración Pública Federal el control no es solo una fase de vigilancia o facultad discrecional sino una obligatoria impuesta por ésta, como una forma de autocontrol que cuenta con toda una estructura administrativa a la que a través del Derecho, se le asignó su ejercicio que conlleva a una serie de obligaciones a cargo de los servidores públicos encargados de realizarlo y en caso de negligencia o deficiencia en su ejecución, dará lugar a la responsabilidad administrativa y a la o las sanciones que procedan. Bartolomé Fiorini en su obra Manual de Derecho Administrativo señala:

"La administración no puede tener el grave privilegio de actuar arbitrariamente y sin ningún ajuste jurídico. Todos los actos administrativos deben ser legítimos y eficaces. Lo primero se cumple ajustando toda su gestión a las normas positivas de distinta sustancia jurídica que rigen la labor administrativa; lo segundo, se cumple cuando se cifre el fin al acto de satisfacción máxima de los intereses públicos."

Ejecutarse en forma anormal, ya sea en su legitimidad o en su eficacia, es deber de la Administración Pública Federal allegarse de todos los medios para anular o rectificar la gestión ilegal o ineficaz. Se ha dicho que este ajuste sobre la actividad anormal, es la esencia de la administración en el Estado de Derecho realizada aunque no existan disposiciones positivas que lo autoricen. Esta función se le ha denominado Control Administrativo: realizada por la actividad administrativa y en la administración activa.

Puede clasificarse en: internos: La administración ejerce directamente el control y el órgano encargado de llevarlo a cabo se encuentra dentro de la propia estructura administrativa considerada como un control interno; y, externos: Se ejerce por un órgano que no forma parte de la Administración Pública Federal como la Auditoría Superior de la Federación que corresponde al Poder Legislativo (Cámara de Diputados) efectuar la revisión de la Cuenta Pública o bien, mediante contadores públicos independientes. 13)

Al respecto, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal directos responsables del ejercicio de los recursos con que cuenta el Gobierno Federal y que les fueron asignados para el cumplimiento de sus

atribuciones deben establecer, mantener y vigilar la aplicación de mecanismos que aseguren el logro de las metas y objetivos de los programas y funciones, así como el cumplimiento de la normatividad aplicable: "Al conjunto de dichos mecanismos se les conoce bajo el nombre genérico de Sistema de Control Interno o simplemente Control Interno." 14)

Existe un mecanismo de control a cada proceso derivado de las etapas que lo conforman y de los requisitos establecidos el cuál, deberá operar con exactitud y perfección traducida en la observación estricta de la actuación de los servidores públicos encargados de efectuar el proceso y cumplir con las obligaciones impuestas y encaminadas a salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones asignadas según los artículos 113 Constitucional y el 8 de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de nuestra Carta Magna, verdadero catálogo de obligaciones.

La realidad supera cualquier postulado teórico, puesto que antes de pertenecer a una organización administrativa, quienes llevan a cabo los procesos encaminados a realizar una compra para el Estado son entes individuales con una personalidad propia e intereses propios que pueden ser incluso contrarios al grupo a los fines que persigue la Administración Pública Federal; es decir, anteponiendo su interés particular al del grupo o sin intención por incapacidad e ineficiencia no se observa el procedimiento establecido en la norma; lo cual, no garantiza su cumplimiento. Por ello, es necesario revisar los procesos y verificar si están ajustados a la normatividad máxime, cuando se tiene una historia de desapego a la norma y la salvaguarda de los intereses personales sobre los públicos.

Este control es el desarrollado por la Secretaría de la Función Pública a través de su titular, las Unidades Administrativas auxiliares y cuya estructura, organigrama y funciones específicas están definidas en su Reglamento Interior el cual, cuenta con tres principales mecanismos que permiten ejercer dicha función:

la Auditoría Gubernamental, el Sistema de Quejas y Denuncias y el Procedimiento de Inconformidades.

3.2.1 Auditoría Gubernamental.

Mecanismo de control encargado de revisar las operaciones realizadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el propósito de determinar si los estados financieros corresponden a la situación financiera, si se alcanzaron las metas proyectadas, si los recursos se han utilizado en forma eficiente y si han cumplido las disposiciones legales correspondientes.

También, la Auditoría Pública o Gubernamental es:

“... una actividad independiente de apoyo a la función directa enfocada al examen objetivo, sistemático y evaluatorio de las operaciones financieras y administrativas realizadas a los sistemas y procedimientos implantados; a la estructura orgánica en operación y a los objetivos, planes, programas y metas alcanzadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el propósito de determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, efectividad, imparcialidad, honestidad y apego a la normatividad con que se han administrado los recursos públicos que le fueron suministrados, así como la calidad y calidez con que prestan sus servicios a la ciudadanía.” 15)

Sus características esenciales son que es realizada por personal independiente a la dependencia o entidad de que se trate y dota al Ejecutivo Federal de una evaluación objetiva en cuanto a la eficiencia, eficacia y honradez de los servidores públicos para que en su momento, se tomen las decisiones necesarias y pertinentes para corregir los errores y avanzar en el desarrollo de esta; examina las operaciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las metas alcanzadas en los Manuales de Procedimientos correspondientes a sus programas y establecidos para obtener, en el manejo de sus recursos, la eficiencia, la eficacia y la honradez que les permitan alcanzar sus objetivos, logros y metas derivadas de las funciones y atribuciones que tienen asignadas.

El auditor, servidor público, tiene la misma función de conducirse con eficiencia, eficacia, honradez y legalidad en el desempeño de sus funciones y cumplir con las obligaciones impuestas conforme al artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, la Secretaría de la Función Pública ha determinado las reglas a que deben sujetarse quienes realicen una Auditoría Pública para alcanzar los objetivos contenidos en las *"Normas y Lineamientos que regulan el Funcionamiento de los Órganos Internos de Control, Boletín B"* correspondiente a las *"Normas Generales de la Auditoría Pública"* las etapas de la auditoría y el informe de auditoría: "... es el documento que señala los hallazgos del auditor así como las conclusiones y recomendaciones que han resultado con relación a los objetivos propuestos para el examen de que se trata."

Al término de toda auditoría se elaborará el informe correspondiente por escrito señalando las irregularidades encontradas, las medidas preventivas y/o correctivas, presentarse ante el titular del Órgano Interno de Control para su firma y se hará del conocimiento del Titular del Área de Auditoría que dará seguimiento al cumplimiento de la solventación de las observaciones. En caso de no solventarlas, se procederá a la elaboración del Informe de Auditoría definitivo indicando los hechos irregulares así como las obligaciones que haya dejado de observar, anexando la documentación suficiente que lo sustente y la imputación al o a los servidores públicos. Este informe se remitirá al área de responsabilidades del Órgano Interno de Control para la instrucción del procedimiento administrativo y la determinación de responsabilidades del o los servidores públicos.

Las irregularidades detectadas por incumplimiento de las recomendaciones, medidas correctivas y preventivas darán lugar al fincamiento de la responsabilidad administrativa y, en su caso, a la aplicación de las sanciones al o los servidores públicos responsables, procedimiento que se expondrá mas adelante.

3.2.2 Sistema de Quejas y Denuncias.

Análisis del Derecho de Petición en concordancia con quejas y denuncias.

Artículo 8 Constitucional, a través del Derecho de Petición establece:

"Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio de derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho, los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

Artículo 35 Constitucional:

"Son prerrogativas del ciudadano:...

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición..."

Entendiéndose por petición: "El derecho reconocido por la Constitución a los ciudadanos en virtud del cual, éstos pueden dirigirse a las autoridades en demanda de algo que estimen justo y conveniente". 16)

Aunque la petición difiere de la queja, es innegable que ésta última tiene su origen en la posibilidad de cualquier ciudadano para solicitar información a la Administración Pública Federal y que ésta sea atendida.

Al darse la queja o denuncia originada por una conducta del servidor público que autoriza, niega o retrasa un procedimiento o servicio específico, y no la Administración Pública Federal, existe la posibilidad de que sea ante la propia dependencia o entidad en la que se realiza el trámite o de la que se recibe un servicio, aunque también puede optar por hacerlo ante autoridad distinta.

Artículo 37 fracciones XVI y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

"A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos...

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes; ...

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 fuere requerida..."

Definición de quejas y denuncias. La Secretaría de la Función Pública las define: "Las promociones que se presentan con motivo de cualquier incumplimiento a las obligaciones que impone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos" 17) y aunque no lo citen textualmente el simple señalamiento de que un servidor público ha incurrido en incumplimiento de sus obligaciones lleva implícita la solicitud de que sea investigado y se le apliquen las correctivas legales que procedan estando obligada la autoridad ante la que se promovió a dar respuesta a la brevedad; es decir, constituye un mecanismo de control en virtud de que el gobernado señala en forma directa y precisa donde se están presentando posibles irregularidades y en que momento; lo que permitirá su investigación inmediata y su corrección, con la posibilidad incluso, de que durante la investigación y a fin de no entorpecer la misma, se suspenda al servidor público infractor a diferencia por ejemplo, de la Auditoría que revisa periodos de tiempo previamente determinados anteriores a la revisión es decir, cuando ya se presentaron.

En muchos de los casos, las conductas irregulares no generan constancia alguna como por ejemplo: la prepotencia o falta de respeto; las cuales, no son detectadas en la Auditoría y quedan impunes, a diferencia de la queja o denuncia con la cual se pueden evitar los daños que pudiera generar una conducta irregular.

Artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos reglamentaria del título cuarto Constitucional:

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

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

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

El artículo 26 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública determina:

“Corresponderá a la Contraloría Interna el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Aplicar las normas fijadas por el Secretario en material de control; fiscalización y evaluación; atención de quejas y denuncias, y responsabilidades e inconformidades...”

Y el artículo 66 fracción I del mismo Reglamento Interior que reza:
“Corresponderá a los titulares de los Órganos Internos de Control tendrán, en el ámbito de la dependencia o entidad en la que sean designados o en la Procuraduría, el ejercicio de las siguientes facultades:

I. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento...”

3.2.2.1 Procedimiento de Atención y Trámite de Quejas y Denuncias.

3.2.2.1.1 Recepción.

Según el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las quejas y denuncias pueden presentarse en oficinas distintas a la del Órganos Interno de Control directamente

en la Secretaría de la Función Pública o en el área del Órgano Interno de Control al efecto establecida; y a quien deberán remitirse en virtud de corresponder a su competencia la atención, investigación y resolución de las mismas.

La forma de presentación es: 1) Por escrito; 2) Existe la posibilidad de hacerlo vía telefónica a través del sistema SACTEL sin costo para el usuario y que se encuentra instalado en la Contraloría Interna de cada dependencia o entidad; 3) Acudir directamente a la unidad administrativa encargada de recibir, atender o investigar quejas o denuncias del Órgano Interno de Control quien levantará el acta respectiva en la que conste la manifestación del promovente y 4) Mediante los medios de comunicación como INTERNET, radio, televisión o periódicos.

En virtud de que la ley no establece ningún requisito específico para la presentación de quejas y denuncias los mínimos son los siguientes:

a) Datos del promovente.- Nombre del quejoso, denunciante o su representante; Domicilio particular o de aquel en que pueda recibir notificaciones e Identificación en caso de acudir personalmente ante la Unidad Receptora de Quejas y Denuncias.

b) Datos del servidor público denunciado.- Nombre; Unidad de adscripción, si no tuviera el dato, proporcionar la información necesaria que ayude a su localización; Descripción de los hechos que se considera implican violación a la normatividad que rige la actuación del servidor público implicado; Pruebas que sustenten los hechos irregulares denunciados. En caso de no tener las pruebas o haya formulado su promoción vía telefónica, señalarlas y el lugar o la oficina donde se encuentren; Firma del promovente si fue presentada por escrito o personalmente.

Si la queja o denuncia se formule vía telefónica o por comparecencia, los datos antes anotados le serán requeridos al promovente por el servidor público encargado y autorizado de la recepción de dicha promoción.

Recibida ésta, se procederá a su análisis a fin de determinar si cuenta con todos los elementos antes mencionados e iniciar la investigación correspondiente; en ningún caso procede desecharla aún faltando los requisitos esenciales ya que éstos solo son elementos para la mejor conducción del trámite e investigación de las quejas que se presenten, como tampoco si no aporta pruebas toda vez que si faltare alguno de estos datos, se entenderá que se trata de una queja anónima por el posible temor a las represalias o porque no quiera que se le identifique. Sólo podrá acordarse el archivo de la queja o denuncia por, además de resultar anónima, le falten requisitos que no permitan ubicar con precisión al servidor público implicado ni los hechos que se le atribuyen.

El Acuerdo u oficio que al efecto se emita deberá estar debidamente fundado y motivado o de lo contrario quien lo suscribe se hará acreedor al fincamiento de alguna responsabilidad.

3.2.2.1.2 Solicitud de Ratificación y Desahogo.

Primero se hace la investigación de los hechos que permitan llegar a la verdad que se quiere conocer, siendo este análisis una de las partes fundamentales en el proceso de atención de las quejas y denuncias, ya que será la que defina el programa de investigación a seguirse.

Si se cuenta con el nombre del promovente y su domicilio tal como lo determina la *"Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público"* emitida por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se le solicitará que confirme los hechos que denuncia bajo el apercibimiento de las sanciones a que se puede hacer acreedor si sus

manifestaciones efectuadas ante una autoridad distinta a la judicial son falsas en términos del artículo 244 del Código Penal aplicable en el caso. Además, otro objetivo de la ratificación es aclarar y/o precisar los términos de su escrito inicial, verbigracia, si éste es ambiguo o le falta algún requisito.

De tal manera, que si no se ratifica, se considera como falta de interés jurídico en su escrito y procederá en consecuencia, el archivo de la misma, salvo que de su contenido existieran elementos suficientes, información y/o pruebas que hagan factible considerar la existencia de irregularidades en la actuación del servidor público implicado; entonces, iniciará la investigación por considerarse de interés de la Administración Pública Federal a través de la Secretaría de la Función Pública el verificar que los servidores públicos desempeñen su función dentro de su marco legal; siendo las quejas y denuncias un mecanismo de control que coadyuva a este fin al señalarse que:

“... para fortalecer el sistema de responsabilidades en el servicio público y promover la participación ciudadana en las tareas de control gubernamental y vigilancia de la moralidad de la conducta de quienes se desempeñan como servidores públicos, la ley de la materia consagra ciertas garantías y salvaguardas legales a favor de los quejosos o denunciantes con el propósito de que éstos, por ningún motivo, sean objeto de molestias, intimidaciones o se les inhiba al presentar cualquier promoción...” 18)

El sustento es en el artículo 8 fracción XXI de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que dispone:

“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones: ...XXI. Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten ...”

3.2.2.1.3 Investigación.

La siguiente fase de este procedimiento la constituye la ejecución de todas aquellas acciones que se hayan determinado para corroborar la existencia o no

de las irregularidades denunciadas recabando en cada caso, las pruebas que demuestren cual fue la conducta del servidor público en los hechos que se le imputan, si fue irregular o apegada a derecho y debiéndose dejar constancia y cada una de las actuaciones, del quejoso o denunciante, inclusive si promoviera su desistimiento; sin embargo, no se podrá suspender, ni archivar el expediente en virtud de que el desistimiento puede tener su origen en amenazas o presiones del o de los servidores públicos involucrados o por haber llegado a un acuerdo conveniente a ambas partes.

3.2.2.1.4 Análisis, Valoración de Pruebas y Resolución.

Concluida la investigación se procede a analizar y valorar las pruebas recabadas para determinar si efectivamente se cometieron irregularidades o no; lo cual, deberá estar soportado con los elementos de prueba suficientes y los elementos que den convicción y certeza respecto del resultado obtenido, con base en la valoración adecuada de las pruebas.

La resolución o acuerdo deberá ser notificado al promovente y si encuentra que no está debidamente fundada y/o motivada, podrá impugnarla y al mismo tiempo presentar una queja en contra de los servidores públicos que intervinieron en la investigación y resolución de su promoción con las consecuencias que en cada caso procedan la nulidad de la resolución y la responsabilidad administrativa para los servidores públicos involucrados en la atención de la queja o denuncia.

Si se acredita la comisión de irregularidades y éstas causaron algún daño o perjuicio a la dependencia o entidad de que se trate, se remitirá el expediente integrado al área de responsabilidad correspondiente para iniciar el procedimiento administrativo en contra del servidor público responsable, y en su oportunidad, aplicar la sanción que proceda.

Deberá emitirse resolución que funde y motive la comisión de los hechos irregulares avalando las pruebas que así lo acredite y turnarlo para instruir el Procedimiento Administrativo de Responsabilidad previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Si durante la investigación de los hechos se llegaran a detectar conductas irregulares que configuren algún delito, la Contraloría deberá hacerlo del conocimiento del área correspondiente y competente en la dependencia o entidad para que formule la denuncia penal correspondiente.

En materia de quejas y denuncias es prerrogativa de todo ciudadano promoverla o no; en tratándose de servidores públicos no podrá decidir, ya que existe la obligación expresa de presentarla si es de su conocimiento alguna conducta irregular, según el artículo 8 fracción XVIII de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que dispone:

“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:...

XVIII. Denunciar por escrito ante la Secretaría o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la ley y de más disposiciones aplicables...”

3.2.3 Procedimiento de Inconformidad.

El control de las adquisiciones y obra pública gubernamentales realizadas con recursos públicos obtenidos básicamente, del cobro de impuestos y determinados servicios, el dar buena cuenta de su utilización atendiendo a sus fines y objetivos, proporcionar bienes y servicios necesarios a la población que le permita tener un mínimo de condiciones para una convivencia social estable es obligación del Estado, igual que la actuación de los servidores públicos encargados de los procedimientos. Adicionalmente, se ha establecido otro mecanismo de control denominado: Inconformidad, el cual dota a los involucrados en el proceso de adjudicación de pedidos o contratos para que en caso de

observar alguna irregularidad lo hagan del conocimiento del Órgano Interno de Control y con ello, se evite la continuación de un proceso ilegal que pudiera representar un perjuicio.

El artículo 134 Constitucional aunque no prevé en forma específica este mecanismo de control, señala las bases, la forma y los términos en que ha de llevarse a cabo la adquisición de bienes o la contratación de obra y precisa que los servidores públicos serán responsables de su cumplimiento en los términos del título cuarto Constitucional, a fin de garantizar que se conduzcan con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; luego entonces, es necesario vigilar su actuación a través de una Auditoría o mediante la investigación de una queja. En caso de detectar alguna irregularidad se fincará la responsabilidad y la sanción correspondiente.

Las unidades administrativas encargadas de dar atención y trámite a este tipo de promociones son el Área de Responsabilidades de cada Órgano Interno de Control y la Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidades conforme al artículo 27 fracción XIII:

"... XIII. Recibir, tramitar y resolver, en los términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, las inconformidades que presenten los particulares con motivo de los actos del procedimiento de contratación, realizados por la Secretaría y su órgano desconcentrado, así como realizar las investigaciones de oficio que resulten pertinentes a partir de las inconformidades de que conozca..."

Así como también le corresponde conocer de las inconformidades en contra de los procesos adjudicatorios, facultades que se encuentran consignadas en el artículo 27 fracción XII:

"... XII. Conocer previamente a la presentación de una inconformidad las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como en los de obra pública que lleven a cabo la Secretaría y su órgano desconcentrado, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda..."

Las personas interesadas podrán inconformarse ante la Contraloría por cualquier acto del procedimiento de contratación que sean contrarios a la ley; la única limitante para promover dicha instancia, es que tengan interés jurídico, a diferencia de una denuncia; tampoco está sujeta al cumplimiento de un término específico de presentación y menos aún de resolución, siendo como se observa más flexible el procedimiento de queja o denuncia que el de inconformidad; asimismo, sus fines difieren ya que en caso de la queja o denuncia la investigación está encaminada básicamente a la conducta del servidor público, mientras que el procedimiento de inconformidad, al proceso adjudicatario. Sus conclusiones no tienen el mismo sentido: en el primer caso, en caso de encontrar irregularidad en el procedimiento de contratación, se instruirá el procedimiento disciplinario y aplicación de las sanciones correspondientes; en tanto, en materia de inconformidades, la consecuencia es declarar la nulidad del procedimiento y adicionalmente, si se considera necesario, hacer del conocimiento del área de responsabilidades correspondiente para que instruya el procedimiento y aplique las sanciones que procedan.

Este procedimiento se da en tres etapas, presentación, admisión o desecamiento; investigación y conclusión.

3.2.3.1 Presentación y Admisión.

Inicia con la presentación del escrito de inconformidad a las propias bases de licitación señalando el domicilio y unidad administrativa ante la que se deben dirigir y bajo las siguientes circunstancias: anexar las pruebas de los hechos; podrá enviarse: a) Correo Certificado, siempre y cuando se dirija al domicilio señalado en las bases de licitación o Invitación y se tomará como fecha de presentación, la de recepción en la oficina de correos; b) Servicio de Mensajería, en cuyo caso, la fecha de presentación será la de recepción en la oficinas de este servicio; c) Medios Electrónicos, sólo si lo establece la Contraloría Interna, quedando sujetos a lo dispuesto en el *"Acuerdo por el que se establecen las*

disposiciones para el uso de medios remoto de comunicación electrónica en el envío de propuestas dentro de las licitaciones públicas que celebren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como en la presentación de las inconformidades por la misma vía” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2000.

Los requisitos mínimos del escrito de inconformidad son:

- a) Nombre del representante legal o de la razón social y domicilio.
- b) Presentarlo ante el área administrativa responsable dentro de los siguientes 10 días hábiles contados a partir de que el interesado tenga conocimiento del acto impugnado o de la fecha en que ocurran los hechos.
- c) Datos del proceso de contratación o adjudicación, como son el número asignado al mismo y el objeto de contratación.
- d) Relatoría de los hechos (modo, tiempo y lugar) que se consideran irregulares y que contravengan la ley de la materia, las razones que su juicio le asisten y las pruebas en que se apoya su argumento.
- e) La manifestación bajo protesta de decir verdad que los hechos son ciertos.
- f) Acreditar que se tiene interés jurídico;
- g) Firma de quien suscribe la promoción siempre y cuando, facultades para hacerlo.

El carácter de interesado que requiere la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para que proceda el recurso de revisión lo reúne únicamente los

proveedores que participan en el evento esto es, quienes tienen justificado interés en que se revoken o prevalezcan los actos de la convocante.

3.2.3.2 Competencia.

Cuando los hechos que se señalen como irregularidades infrinjan disposiciones legales y lo que se objeta es la validez de documentos emitidos por otras autoridades, es obvio que el señalamiento que se formula no constituye una infracción a la ley de la materia; en casos como este, procede declarar la incompetencia y desechar el escrito de inconformidad dejando a salvo los derechos del promovente para que los ejercite en la vía idónea; sólo en caso de considerar que amerita una investigación, se turnará copia de la resolución a la autoridad competente para su conocimiento y efectos que procedan.

3.2.3.3 Presentación en tiempo.

Cuando no hay elementos documentales para acreditar que el proveedor conoció de los hechos que controvierte y pretende dar una fecha dentro del término legal para que se admita su promoción y no lo acredita, la autoridad puede optar por considerar el término a partir del día siguiente a aquel en que ocurrieron los hechos.

Los proveedores podrán inconformarse contra el dictamen técnico o el fallo por descalificación o porque no fue la ganadora o por que no se cumplió con lo requerido, en tales casos y aún cuando manifieste su inconformidad contra dichos actos debe verificarse en cual realmente se dieron las irregularidades y empezar a contar el término de 10 días a partir del siguiente al que conoció de ellos o que sucedieron. Si rebasa dicho término, aún cuando aparentemente no es así porque la impugnación es de un hecho posterior, la inconformidad resulta extemporánea y procede desecharla por preclusión conforme al artículo 288 del Código Federal

de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al Procedimiento Administrativo por disposición del artículo 11 de la ley de la materia: "Una vez concluidos los términos fijados a las partes, se tendrá por perdido el derecho que dentro de ellos debió ejercitarse."

Preclusión. "Actos consentidos tácitamente. Se presumen así para los efectos del amparo, los actos del orden civil y administrativo, que no hubieren sido reclamados en esa vía dentro de los plazos que la ley señala."

Por lo que hace a las inconformidades que se presentan en contra de actos posteriores a aquel en que realmente ocurrieron los hechos, los criterios aplicables son:

Actos derivados de Actos Consentidos. El amparo es improcedente cuando se promueve contra actos que no son sino una consecuencia de otros que la Ley reputa como consentidos.

Y

Actos derivados de Actos Consentidos que se impugnan por vicios propios. El juicio de amparo contra actos derivados de otros consentidos, sólo es improcedente cuando aquellos no se impugnan por razón de vicios, sino que su anticonstitucionalidad se hace depender de la del acto que derivan."

3.2.3.4 Acreditación de la Personalidad.

Es obligatorio acreditar el carácter con que comparece el quejoso sobre todo, en el caso de personas morales o empresas las cuales, sólo pueden actuar a través de su representante legal con facultades suficientes para pleitos y cobranzas. En el caso de personas físicas, a través de un representante legal acreditado en escritura pública expedida por Notario Público en la que se haga constar el otorgamiento del poder, la designación del apoderado legal o del que deriven las facultades para pleitos y cobranzas.

Este instrumento deberá ser presentado en original o copia certificada y acompañarse una copia simple para su cotejo y devolución de los originales. En caso de que el poder hayan sido otorgados en el extranjero, deberá contar con la apostilla, conforme al artículo 4 de la *“Convención por la que se suprime el requisito de los documentos públicos extranjeros”* publicada en la Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1995.

3.2.3.5 Manifestación: “Bajo Protesta de Decir Verdad”

Este es un requisito para que opere la admisión de una inconformidad y tiene por objeto asegurar la certeza de los hechos que se manifiestan e impedir que los proveedores que no resulten adjudicados o hayan sido descalificados, asuman una actitud de revancha o vengativa promoviendo el recurso para retrasar el proceso de adjudicación con graves consecuencias, ya que una inconformidad puede dar lugar a que dentro del proceso de su tramitación se ordene la suspensión de la misma.

Si los hechos no son ciertos, el proveedor sea persona física o moral quedará sujeta a la aplicación de sanciones de conformidad con lo previsto en el artículo 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su correlativo de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados, siendo aplicable la siguiente jurisprudencia:

Protesta de decir verdad en la Demanda de Amparo. De acuerdo con el artículo 116 fracción IV de la Ley de Amparo, la protesta de decir verdad es requisito que debe contener la demanda de garantías, y si bien no se requiere solemnidad o fórmula sacramental alguna para expresarse, independientemente de la forma en que se haga, debe quedar claro que se trata de la manifestación de conducirse con verdad respecto de los hechos o abstenciones que consten al quejoso y que constituyan antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación. Por tanto, no es suficiente la fórmula “Protesto lo necesario”.

El incumplimiento de los requisitos anteriores da lugar a desechar la inconformidad de inicio y será la autoridad, quien deberá solicitar a los promoventes subsanen el incumplimiento, conforme al artículo 17A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria:

"Cuándo el escrito inicial no contenga los datos o no cumpla con los requisitos previstos en las disposiciones aplicables, la autoridad deberá prevenir al interesado, por escrito y por una sola vez para que dentro del término de 5 días hábiles subsane la omisión".

Si el promovente no diera respuesta en el término fijado, procederá el desechamiento del recurso. Si la autoridad no hiciere dicha prevención dentro del primer tercio del plazo de respuesta no podrá desecharla y será sujeto a una sanción.

Si el interesado no interpone el Recurso de Inconformidad, precluirá su derecho sin perjuicio de que la Contraloría pueda, de oficio, realizar las investigaciones necesarias a fin de verificar que los actos de cualquier procedimiento de contratación se ajusten a las disposiciones de la ley, y que de acuerdo al contenido del escrito y gravedad de los hechos señalados, exista la posibilidad de que sean ciertos y puedan causar algún daño a la dependencia, la entidad, al interés público o al interés social siendo facultad exclusiva de la autoridad, el determinar cuando procede realizar una investigación de oficio.

Con todo lo anterior, se admite la inconformidad mediante un acuerdo para efectos de la notificación correspondiente.

3.2.3.6 Investigación.

El artículo 68 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su correlativo de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas y que para efectos de la tesis, se divide en tres etapas:

3.2.3.6.1 Solicitud de Información.

La investigación inicia con la solicitud de información al área convocante es decir, a la unidad administrativa específica encargada de llevar a cabo el proceso de adjudicación del pedido o contrato correspondiente, en los siguientes aspectos:

a) Estado procesal que guarda la licitación pública o invitación. Determinar si existen terceros perjudicados es decir, aquellos proveedores participantes en el proceso adjudicatorio que se controvierten y que con motivo de la inconformidad y resolución que recaiga a la misma se les causa algún perjuicio, siendo en este caso únicamente el proveedor que haya resultado adjudicado, lo cual se da solo en el acto de fallo sin la participación en el proceso licitatorio de la calidad de tercero perjudicado, ya que mientras no sea adjudicado no tiene derecho adquirido alguno susceptible de afectación, a lo único que tiene derecho es a la expectativa de adquirirlo posteriormente lo cual, sólo acontece si se le otorga el fallo; por ello, es importante conocer el estado procesal que guarda la licitación o invitación.

b) Información relativa a la suspensión. Considerando que la promoción se efectuó bajo protesta de decir verdad y si respecto de los hechos irregulares manifestados y de las documentales que se acompañan se desprende la presunción de certeza de que los hechos ocurrieron tal como lo señala el promovente y existiendo la posibilidad de causar un daño o perjuicio, la autoridad tiene plena facultad para suspender el proceso licitatorio. Sin embargo, la suspensión también podría traer graves consecuencias para la dependencia o entidad así como a los servicios que le compete realizar en perjuicio de la población a quien van dirigidos; por lo tanto, previo a la determinación de decretar la misma, se solicitará al área competente informe si de suspenderse el proceso licitatorio o de invitación no se contravienen disposiciones de orden público o se causa perjuicio al interés social, debiendo aportar las razones en que sustenta su informe y anexando las documentales idóneas que así lo acreditan.

Independiente de lo anterior, el promovente podrá, en su escrito de inconformidad solicitar se suspenda el procedimiento que contraviene debiendo presentar una fianza en el caso en que se causare daño o perjuicio; sin embargo, si existe un tercero perjudicado podrá, a su vez, presentar contrafianza con lo cual, quedará sin efectos la suspensión al efecto decretada.

En los dos casos anteriores, el término legal para rendir la información solicitada es de 3 días hábiles siguientes a la notificación del oficio o acuerdo del requerimiento de la información antes indicada.

c) Informe circunstanciado de hechos. Se comunicará al área convocante de la dependencia o entidad la presentación de la inconformidad mediante una copia para que informe sobre todos y cada uno de los hechos irregulares que se le imputan, presente las pruebas que sustenten el mismo y formule los argumentos de hecho y de derecho fundados y motivados y que considere le asisten; para ello, se le otorgará un plazo de 10 días naturales contados a partir del día siguiente al de la notificación del oficio o acuerdo que formule dicho requerimiento.

3.2.3.6.2 Suspensión y Otorgamiento del Derecho de Audiencia.

Recibida la información solicitada, se procederá a su análisis para determinar si se decreta la suspensión del acto, tomando en cuenta que no se causa daño o perjuicio al interés social y que tampoco se infringan disposiciones del orden público. En caso de acreditarla, procederá la suspensión y el proceso de adjudicación solo continuará, si se otorga la fianza a la que le puede seguir la contrafianza.

Asimismo, si el estado procesal que se reporta es el de fallo de la licitación o invitación y se proporcionaren los datos de la persona física o moral que resultó adjudicada, se procederá a otorgarle el derecho de audiencia, turnándole copia de la inconformidad para que manifieste lo que a su derecho convenga en un plazo no mayor de 10 días naturales siguientes a la notificación del acuerdo u oficio correspondiente, teniendo por precluido su derecho si no lo desahogare.

3.2.3.7 Resolución.

Recibido el informe circunstanciado y cumplido el término para el desahogo del derecho de audiencia, se procederá al acuerdo de cierre de la Instrucción el cual dará por concluidas todas las diligencias.

Posteriormente, el Juez analizará las documentales que integran el expediente de inconformidad, a fin de verificar si son ciertos los hechos narrados por el inconforme o si la convocante sustentó su actuación con los elementos de prueba, argumentos y excepciones que formuló y posteriormente, emitirá su resolución correspondiente conforme al artículo 69 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su correlativo de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas podrá ser:

1.- Nulidad del acto o actos irregulares. Procede al encontrar que son ciertos los hechos expuestos por el inconforme, que la actuación de la convocante no se apegó a lo establecido en las bases de la licitación y que por lo tanto, infringió alguna disposición legal según el artículo 15 que señala: "Los actos, contratos y convenios que las dependencias y entidades realicen o celebren en contravención a lo dispuesto por esta ley, serán nulos, previa determinación de la autoridad competente"

Lo anterior, significa que es inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable y producirá efectos retroactivos; es decir, la nulidad o invalidez del acto no será a partir de que surta efectos la notificación de la resolución, sino que se vuelve al estado en que se encontraban antes de la comisión de la irregularidad continuando el proceso de adjudicación y los que se hayan efectuado con posterioridad, quedarán destruidos lo que incluye al contrato, aún cuando haya operado su formalización y se encuentre en ejecución, ya que la simple suscripción no constituye un acto consumado en forma irreparable que haga imposible continuar sus efectos.

2.- Nulidad total del procedimiento. Opera cuando habiéndose impugnado un acto diverso de la investigación, se encuentra que el procedimiento está viciado de origen y de continuar con él se producirían daños y perjuicios a la dependencia, entidad o al interés social. Procede que la declaración de nulidad sea, no sólo respecto del acto contra el que se formuló la inconformidad, sino de todo el proceso de adjudicación en forma retroactiva.

3.- Declaración de que es infundada la inconformidad. Es el resultado de varias causales:

a) Cuando se comprueba que no le asiste la razón al promovente y se acredita que la actuación de la convocante no infringió ni las bases de Licitación o Invitación ni tampoco disposición legal alguna y que la determinación tomada en el acto que se combate se ajustó a la normatividad aplicable;

b) Cuando los agravios del promovente resultan insuficientes, ejemplo, la veracidad del contenido de los documentos presentados por el proveedor ganador, exponiendo que su propuesta es más conveniente sin precisar el por qué, y pretende que se valoren elementos que no se consignaron en las bases o se utilicen criterios de evaluación distintos a los señalados en las mismas, etc., casos a los que les resulta aplicable la tesis:

"Agravios Insuficientes. Cuando en los agravios aducidos por la recurrente no se precisan argumentos tendentes a demostrar la legalidad de la sentencia, ni se atacan los fundamentos legales y consideraciones en que se sustentó el sentido del fallo, se impone confirmarlo en sus términos por la insuficiencia de los propios agravios."

c) Cuando el inconforme aún teniendo razón en su dicho, esto no tendría consecuencia en la adjudicación a su favor, aún con la reposición del acto puesto que existen otros incumplimientos que no debatió ni demostró su cumplimiento o referirse aspectos formales de la celebración del acto, verbigracia: no se respetó la hora y fecha de inicio, no se levantó acta en el momento, no se les proporcionó copia, etc.

Conceptos de violación fundados pero inoperantes. Si del estudio que en el juicio de amparo se hace de un concepto de violación, se llega a la conclusión de que es fundado, de acuerdo con las razones de incongruencia por omisión esgrimidas al respecto por el quejoso, pero de ese mismo estudio claramente se desprende que por diversas razones que van al fondo de la cuestión omitida, ese mismo concepto resulta inepto para resolver el asunto favorablemente a los intereses del quejoso, dicho concepto, aunque fundado, debe declararse inoperante y por tanto, en aras de la economía procesal, debe desde luego negarse el amparo, en vez de concederse para efectos, o sea, para que la responsable, reparada la violación, entre al estudio omitido, toda vez que este proceder a nada práctico conduciría, puesto que reparada aquella, la propia responsable, y en su caso ésta por la vía de un nuevo amparo que en su caso y oportunidad promoviera, tendría que resolver el negocio favorablemente a tales intereses del quejoso, y de ahí que no hay para que esperar dicha nueva ocasión, para negar un amparo que desde luego puede y debe ser negado.

d) Cuando habiéndose acreditado un motivo de inconformidad respecto a una de las causales de descalificación, se encuentra que en otra tiene razón la convocante; en este caso, tampoco hay por que declarar la nulidad ya que el resultado sería el mismo puesto que con uno es suficiente para que proceda la descalificación.

Toda resolución que recaiga a una inconformidad es recurrible conforme al artículo 70 de la ley de la materia y su tramitación la regula la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

3.3 Procedimiento Administrativo. Determinación de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Primero. Corresponde determinar que las dependencias y entidades, así como sus unidades administrativas han cumplido con las obligaciones que le impone la prestación del servicio público y solo procedería reforzar los sistemas de control interno, señalar las acciones que garanticen continuar el estado en que se encuentran y proponer acciones para mejorar. Segundo. No hay unidades administrativas investigadas o auditadas por ineficacia, falta de honradez o negligencia de los servidores públicos. Tercera. Son aplicables los mecanismos de control y la aplicación de sanciones a los infractores lo cual, requiere de un procedimiento en que se de oportunidad al servidor público "presunto responsable", conozca de las irregularidades detectadas y normatividad violada a efecto de darle la garantía de audiencia para poder ser escuchado, y posteriormente, se emita la resolución que proceda.

Lo anterior, da como resultado la aplicación de una sanción o una resolución de tipo absolutorio por falta de elementos que constituyen el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades dentro del cual, se deben seguir una serie de reglas que deben ser observadas o de lo contrario, la resolución puede estar sujeta a impugnación o que la vía intentada por el servidor público sancionado, le resulte favorable y proceda la revocación de la misma, resultando un infructuoso procedimiento. Aún cuando resulte cierta la irregularidad que se le imputa al servidor público; por ello, se requiere de sumo cuidado y profesionalismo de quienes están encargados de instruir dicho procedimiento

administrativo y al titular del Órgano Interno de Control de dictar la resolución correspondiente.

Este procedimiento esta regulado en el título segundo "Responsabilidades Administrativas" de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos integrado por dos capítulos: el primero *"Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público"* en el que se establecen básicamente las obligaciones a que están sujetos todos aquellos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público; el segundo, *"Quejas o Denuncias, sanciones administrativas y procedimientos para aplicarles"* que prevé el procedimiento a que deberán sujetarse los servidores públicos encargados de instruir el procedimiento administrativo de responsabilidades detallado en el artículo 21 de la ley de la materia y que consiste básicamente en citar al presunto responsable a una audiencia, ofrecimiento de pruebas, desahogo de pruebas y resolución; sin embargo, nosotros señalaremos además la etapa de verificación.

3.3.1 Verificación.

Admitido el procedimiento se procede a un análisis, para comprobar si las irregularidades se encuentran debidamente soportadas con las documentales idóneas y si tienen la fuerza legal suficiente para acreditar las acciones u omisiones imputadas pues es posible que no se configure con exactitud la omisión, que no se tengan claras las funciones del servidor público, atribuyéndole irregularidades que no correspondan y que no se haya determinado el monto del daño causado o habiéndolo precisado no se especifique; en tales casos, es procedente devolver el expediente al área que lo remitió para que subsane las omisiones encontradas, precise las irregularidades o incluso, indicar la normatividad sustantiva violada ya que si no se encuentra sustentada, puede ser controvertida la sanción y obtener resolución favorable por existir vicios de origen.

Si las irregularidades no son de gravedad aún cuando no le falten documentos, se precisará la irregularidad acorde a las documentales que integran el expediente.

De no acreditarse ninguna irregularidad de acuerdo a los mecanismos de comunicación establecidos entre el Área de Responsabilidades y las Áreas de Quejas y Auditoría, se emitirá el acuerdo de archivo por falta de elementos, se devolverá el expediente señalando la falta de elementos para una nueva revisión, modificación y sustentación adecuada o su archivo, en caso de considerarse que no había elementos para fincar alguna responsabilidad.

Una vez que se tiene debidamente integrado el expediente con las documentales idóneas, se procederá a emitir el auto de inicio de procedimiento que, aunque no está previsto en la ley de la materia, es práctica común a todo procedimiento de esta naturaleza puesto que normalmente "...en todas las áreas del derecho adjetivo al iniciarse existirá un auto de inicio, y en el procedimiento administrativo de responsabilidad también se emite." 19)

Los elementos formales mínimos que debe contener este auto de inicio son:

a) Fecha y lugar en que se emite.- Fecha en que se asume existe la presunción de la irregularidad y a partir de la que se hace responsable del trámite; en cuanto al lugar, corresponde a las oficinas donde se llevará a cabo el trámite, el área de responsabilidades, la autoridad que lo emite y las facultades con que cuenta para conocer del asunto, citando los preceptos legales correspondientes.

b) Nombre del o los servidores públicos presuntos responsables.- Datos del funcionario, cargo que desempeñan, la unidad administrativa de adscripción física, inclusive RFC a fin de que no pueda invocarse que la persona física es

distinta a la que aparece registrada en el expediente de responsabilidad y evadir con ello la aplicación de una sanción.

c) Irregularidades administrativas.- Deben ser claras y precisas ya que son la base para citarlo a la audiencia de ley, debiendo indicar los preceptos de la normatividad sustantiva violada con la conducta en que incurrió el servidor público; es decir parte del manual, lineamientos internos, ley o reglamento infringe con su actuación y finalmente, la adecuación de dicha conducta con el incumplimiento de alguna de las fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que contiene el catálogo de obligaciones a que se debe sujetarse el servidor público en el desempeño de sus funciones.

d) Orden para citar al o los presuntos responsables.- Para manifestar lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas pertinentes (artículo 21, fracción I)

e) Orden de practicar las diligencias necesarias.- Con el derecho de audiencia otorgado a los presuntos responsables es posible el desahogo de pruebas, actuación e independiente de que las ofrezca el inculpado, se requiere por parte de la autoridad, practicar cualquier diligencia que aporte pruebas para resolver el recurso.

f) Orden de registro del expediente en el Libro de Gobierno.- Se dará número de expediente quedando señalado en el auto de inicio con los datos de su identificación.

g) Firma.- Le corresponde al titular del Área de Responsabilidades facultado para instruir en dicho procedimiento.

3.3.2 Citación a la audiencia de ley.

Se cumple a través de citatorio escrito, hecho al presunto responsable para que concurra ante la autoridad a manifestar lo que a su derecho conviniera, previsto lo anterior en el artículo 21 de la ley citada, que dispone:

"La Secretaría, el Contralor Interno o el titular del Área de Responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I. Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que pueda ser causa de responsabilidad en los términos de la ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la Audiencia, la autoridad ante la cual se desarrollará ésta, los actos u omisiones que se le imputan al servidor público y el derecho de este o a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputen.

La notificación a que se refiere la fracción anterior, se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor a 5 ni mayor de 15 días hábiles.

Concluida la Audiencia se considera al presunto responsable un plazo de 5 días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.

Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los 45 días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de 10 días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de 10 días hábiles"

El citatorio deberá tener contener:

- a) Nombre completo y puesto del servidor público así como su adscripción.
- b) Número de la auditoria, su revisión y la responsabilidad que se le atribuye, si derivó de una queja, denuncia o inconformidad, el nombre del promovente y número de expediente.
- c) Responsabilidad que se le imputa.
- d) Lugar y hora hábiles en que se celebrará la Audiencia de Ley, señalando el término legal.
- e) El derecho a ofrecer las pruebas que considere pertinentes y reconocidas por la ley y formular su declaración en términos de lo que a su derecho convenga.
- f) El derecho a ser asistido y nombrar un defensor que podrá estar en la audiencia.
- g) El apercibimiento en caso de inasistencia y las consecuencias como darlo por confeso.
- h) Deberán señalarse los preceptos legales de que deriva la facultad del titular del Área de Responsabilidades para citar al servidor público a la audiencia de ley e investigar su actuación, a fin de dar cumplimiento a los artículos 14 y 16 constitucionales ya citados.

Suscrito el citatorio se procede a su notificación la cual, deberá observar las reglas establecidas tanto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos como por el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en esta materia. De una deficiente

notificación depende la debida integración del expediente de responsabilidades y que no sea sujeto de impugnación antes o después de que se haya emitido la resolución correspondiente.

3.3.3 Audiencia de ley.

Se desahogará en la hora y fecha señalada en el citatorio en un término no menor a 5 ni mayor a 15 días hábiles contados a partir de la fecha de notificación, esto es, del acta que al efecto se levante y que contendrá:

- a) Lugar y fecha de la diligencia y ante que servidores públicos se desarrollará.
- b) Objeto de la diligencia.
- c) Nombre, cargo, generales del servidor público que comparece, documento que lo identifica y si se encuentra asistido por un defensor, sus generales de éste y su identificación.
- d) Declaración: Deberá asentarse el dicho del servidor público presunto responsable.
- e) Cierre del acta: Firmada por los que en ella intervienen, proporcionando copia de la misma a las partes.

3.3.4 Ofrecimiento y Desahogo de Pruebas.

Durante la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de 5 días hábiles para que ofrezca sus pruebas, conforme el artículo 21 fracción II de

la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y que considero un novedoso acierto entre los muy pocos que hay en esta ley, toda vez que anteriormente en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, disponía que sería en la audiencia donde tenía que hacer su declaración y ofrecer las pruebas para desvirtuar la responsabilidad que se le atribuía lo cual a todas luces dejaba en estado de indefensión al presunto infractor, pues se veía obligado a ejercer toda su defensa en una misma diligencia, aunado al poco tiempo para allegarse de elementos probatorios suficientes para desvirtuar su responsabilidad.

Se deberán desahogar las diligencias y pruebas que se hubieren admitido concluidas las cuales, se procederá a efectuar el cierre de instrucción, ordenando emitir la resolución que en derecho proceda.

La ley faculta a la autoridad administrativa para que de considerarlo procedente, por la gravedad de los hechos y para la mejor conducción del procedimiento administrativo, suspenda al servidor público temporalmente sin que esto implique que sean necesariamente ciertos los hechos que se le imputan lo cual, deberá quedar perfectamente consignado en el oficio o acuerdo que al efecto se genere así como el tiempo que se considere conveniente.

Si resultara sin sanción para el servidor público, señala el Doctor Agustín Herrera Pérez.

"La Ley Federal de Responsabilidades, en una manifestación de justicia establece en el párrafo tercero de la fracción que se comenta que cuando los servidores públicos suspendidos temporalmente, no resultaran responsables de las infracciones que se les imputarán, deberán ser restituidos en el goce de sus derechos, es decir reinstalados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y además se les deberá cubrir las percepciones que debieron haber percibido durante el tiempo que estuvieron suspendidos". 20)

Lo cual considero, es lo mínimo que puede hacer la autoridad pese a que tal disposición no deja de ser inconstitucional.

3.3.5 Resolución.

Al cierre de la Instrucción, se procede al análisis de las documentales y pruebas que integran el expediente para determinar si el servidor público desvirtuó cada una de las irregularidades que se le imputan, si se consideraron o no otros documentos por encontrarse en otra área o por que los presentados justifican su actuación o invocó la prescripción de los hechos, que si bien no desvirtúa la irregularidad, si precluyó la facultad de la autoridad competente para sancionarlo o por el contrario, se encuentra que con las pruebas y argumentos esgrimidos no desvirtúan las irregularidades.

Se podrán emitir alguna de las siguientes resoluciones:

- a) Absolver al servidor público y determinar que no ha lugar a imponer sanción administrativa alguna;
- b) Acreditar la prescripción de los hechos, emitiendo la resolución sin aplicación de sanción y la constancia del acreditamiento de la responsabilidad y la imposibilidad jurídica para sancionar por haber operado la prescripción, o
- c) Acreditar la existencia de responsabilidad, procediendo a definir la sanción conforme al artículo 13 de la citada ley: amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un plazo mayor de 3 días y menor a 1 año; destitución del empleo, cargo o comisión; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar, cargo o comisión en el servicio público: "...Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de 6 meses a 1 año de inhabilitación".

Toda resolución emitida deberá estar debidamente fundada y motivada pues lo contrario, generaría vicios en el procedimiento o la nulidad del mismo. El

término para emitirla dentro es de los 45 días hábiles siguientes al desahogo de las pruebas ofrecidas.

Esta nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no contempla sanción alguna para la autoridad que no emita una resolución dentro de dicho plazo, ni poder alegar dicha circunstancia como causal de nulidad pues además, éste término puede ampliarse por única vez hasta 45 días hábiles, quedando ello a criterio y justificación de la autoridad.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio, lucro o cause daños o perjuicios será de 1 hasta 10 años si el monto no excede de 200 veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, o de 10 a 20 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 según las fracciones VIII, X a la XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la ley en comento:

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, nombramiento 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 personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o 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 procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

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."

Así pues, la sanción procedente aplicar depende de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se dieron las irregularidades según el artículo 14 de la citada ley: la gravedad de la responsabilidad; circunstancias socioeconómicas del servidor público que resulte responsable; nivel jerárquico, antecedentes y las condiciones del infractor; las condiciones exteriores y medios de ejecución; la reincidencia en el cumplimiento de sus obligaciones; el monto del beneficio, daño o perjuicio económico causado.

Por cuanto hace a la gravedad, deberá considerarse la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma las disposiciones de dicha ley o de las que se dicten con base en ella ya que el procedimiento administrativo tiene como objetivo que dichas medidas además de ser disciplinarias, debe tender a ser preventivas, siendo la ejemplaridad un medio de prevención de comisión de irregularidades en el servicio público. Las consecuencias sociales de la sanción resultan de mayor trascendencia que lo que jurídicamente se desprende de la misma, pues lo que se busca en el grupo social es el reconocimiento y la aceptación; el no contar con ello equivale a una muerte social y de mayor publicidad que las sanciones impuestas.

Igualmente, no ha lugar a aplicar sanción cuando dicha facultad hubiere prescrito de conformidad con el artículo 34 de la citada ley.

Por último, es importante tener presente que ante la posibilidad de que la sanción impuesta resulte injusta o no se hayan observado las reglas para su

aplicación, los servidores públicos tienen la opción de interponer recurso de revocación para impugnarla, ya sea ante la propia autoridad que emitió el acto o ante el Tribunal Fiscal de la Federación, conforme a los artículos 25 y 26 de la ley de la materia.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada por un plazo mayor de 10 años pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar avise a la Secretaría en forma razonada y justificada de tal circunstancia; su contravención será causa de responsabilidad administrativa en los términos ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

CAPITULO 4

**LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

Advertencia sobre la brevedad de este capítulo: La mayor parte del análisis e información relativo a la legislación del Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos se desarrolló en los tres capítulos anteriores; consecuentemente sería redundante incluir tal análisis en éste. Solamente expondré las resultantes y conceptualizaciones derivadas con enunciados breves. Mi propósito es facilitar su comprensión.

Dos fueron los objetivos de esta tesis: el primero, queda enunciado en el título del trabajo; pero, para llevarlo al cabo, requerí de una exégesis jurídica de las responsabilidades de los servidores públicos en la legislación vigente para comprobar o no la hipótesis central. Esto explica el plan del documento: de principio, el estudio jurídico; y enseguida, su aplicación a quienes están empleados en las instituciones de educación superior. Advierto que no encontré, en la legislación sobre servidores públicos, excepción alguna del régimen de control en favor de los de las instituciones de educación superior.

4.1 Autonomía y Responsabilidades de los Servidores Públicos en las Instituciones de Educación Superior.

El debate principal, es si la autonomía concedida a las universidades e instituciones de educación superior en el artículo 3 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las exceptúa del título cuarto, de las Responsabilidades de los Servidores Públicos:

“... VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la

Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere..."

En mi opinión, el problema estriba en que la invocación de la autonomía universitaria proviene de una interpretación constitucional por parte de las instituciones de educación superior sin sustento legal alguno, debido a que no ha sido emitida por los órganos judiciales federales; porque, como ya mencioné, ningún texto constitucional las exceptúa ni genérica, ni específicamente del Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En efecto, de la lectura del título cuarto como del artículo 134 Constitucional, no aparece prevención alguna para la exención. Reitero, es una práctica sobre la interpretación de la autonomía universitaria de una supuesta excepción para las mismas.

Por lo anterior, concluyo en la necesidad de que cumplan con los deberes consignados en ambas leyes, en especial, con el Catálogo de Obligaciones de Servidores Públicos expresado en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y también, el deber de presentar su declaración de situación patrimonial, porque no pocos se han beneficiado de la falta de cumplimiento de la norma; finalmente, considero que las instituciones de educación superior si deben quedar sujetas al Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Su negativa, independientemente de ser contraria al derecho vigente, es falta de la elemental ética universitaria; en todo caso, podrían acudir a la interpretación constitucional que la Carta Magna reserva para el Poder Judicial Federal conforme lo previsto en el artículo 94 párrafo 8:

"...La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación..."

CONCLUSIONES

Conclusiones.

Advierto que separo conclusiones para los efectos de la presentación; sin embargo, deben considerarse integralmente y no separadamente.

PRIMERA. Lo esencial de mi investigación es la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos lo cual, conduce a las variables dependientes. El análisis de cada variable concluye que la segunda ley es un despropósito legislativo frente a la primera; es una aberración jurídica, solo basta leer el nombre de la ley; se carece de conocimiento del derecho así como de la técnica legislativa; la labor del legislador es incomprensible. Todo lo anterior conlleva a una grave contradicción de leyes, dando como resultado una violación a la Garantía de Seguridad Jurídica protegida en los artículos 14 y 16 Constitucionales. Otra variable es que no contiene avances significativos, lo que me permitirá probar la siguiente hipótesis.

SEGUNDA. Es urgente reagrupar la legislación en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos debido a lo extenso, contradictorio, complejo, carente de sistematización y dudosa constitucionalidad

TERCERA. Debe adecuarse a la Garantía de Igualdad consagrada en el artículo 16 frente a la ley. El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, recientemente fallecido señalaba que el artículo 16 Constitucional es uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado sobre todo, a través de la Garantía de Legalidad que consagra, dada su extensión y efectividad jurídica, pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera de Derecho de que

no solo sea arbitrario es decir, que esté basado en norma legal alguna sino que sea contraria a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste permanezca. Debe existir un mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive cualquier acto hacia cualquier persona.

Prueba de esta violación es la vigencia de dos leyes federales para los servidores públicos porque crea inseguridad en lo federal y local si se colocan en alguno de los supuestos en los que concurren estas leyes: ¿Cuál será aplicable?

Algunos artículos de la nueva ley son remisivos a otros derogados por su artículo segundo transitorio, que es ininteligible y como tal, un verdadero ejemplo de estulticia quien intente comprenderlo se dará cuenta de esta afirmación:

"Artículo Segundo. Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal".

Entonces:

¿Qué artículos quedan vigentes?

¿Cuál de las 3 leyes es aplicable para los servidores públicos del Distrito Federal en tanto existe una Ley de Responsabilidades Administrativas para el Distrito Federal?

¿Cuál de las 3 leyes es aplicable para los servidores públicos, en el caso de los demás estados de la Federación?

CUARTA. Al derogar, la nueva ley, los títulos primero, tercero y cuarto (artículo 2º. transitorio, párrafo primero) deja sin responsabilidad, sin sanción administrativa y sin obligaciones, como el registro patrimonial a los servidores públicos del Distrito Federal, lo que llevaría a éstos actuar en su beneficio, sin control y sin ningún

impedimento. También, el segundo capítulo vigente queda sin disposiciones llamadas generales.

Entonces:

¿Quiénes son sujetos de esta ley?

¿Cuál es su fundamento?

¿Qué autoridades deben hacerla cumplir?

Así mismo, al derogar dichos títulos, muchos artículos quedan inconclusos, inciertos y sin especificar el ámbito de su aplicación. Con estos errores... ¿Dónde queda el Estado de Derecho?

Es ilógico derogar el ámbito competencial federal de una ley federal, en ese momento, ésta perdería toda eficacia y validez.

QUINTA. Ninguna de las 2 leyes define que es responsabilidad administrativa.

CITAS A PIÉ DE PÁGINA

CITAS A PIÉ DE PÁGINA.

¹ CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. 1ª. Ed. México. Ed. Porrúa, 1997. p. 311.

² LUIS MORA, José María. *México y sus Revoluciones*. México. Ed. Porrúa, 1965. Tomo I. p. 92.

³ MORALES PAULÍN, Carlos A. *Derecho Burocrático.*, México. Ed. Porrúa, 1995. p. 87.

⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos*. México. 1er. Curso. Ed. Porrúa, 2001. p. 62.

⁵ BENITEZ LUGO, José Luis. *El Juicio Político en México*. Tesis Doctoral. UNAM. México, 1999. p. 2.

⁶ HAMILTON, Alexander y otros. *El Federalista*. Trad. Gustavo Velasco. México, 1957. Ed. FCE. p. 277.

⁷ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Derechos de los Servidores Públicos. INAP-UNAM. México, 2002. p. 75.*

⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto Op. Cit. p. 202.

⁹ Idem. p. 202.

¹⁰ SÁNCHEZ, GÓMEZ, Narciso. 1er. Curso de Derecho Administrativo. México 1998. Ed. Porrúa. p. 425-426.

¹¹ LÁNZ CÁRDENAS, José Trinidad. *La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos*. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 1ª. Ed, México 1987. Ed. FCE. p. 648.

¹² DIEZ MARÍA, Manuel. *Manual de Derecho Administrativo*. Tomo 1. Ed. Plus Ultra. México. p. 38.

¹³ LÁNZ CÁRDENAS, José Trinidad. Op. Cit. pp. 469- 470.

¹⁴ Normas y Lineamientos que regulan el Funcionamiento de los Órganos Internos de Control. Boletín "B" Normas Generales de Auditoría Pública. México 1997. p. 7.

¹⁵ Idem. p. 6.

¹⁶ PINA VARA, Rafael de. Diccionario de Derecho. 22ª Ed. México 1996. Ed. Porrúa. p. 405.

¹⁷ Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. SECODAM. p. 24.

¹⁸ Op. Cit. p. 27.

¹⁹ HERRERA PÉREZ, Agustín. *Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. México 1991. Ed. Carsa.

²⁰ Herrera Pérez, Agustín. Op. Cit. p. 171.